11.449

Iniziativa parlamentare
Pubblicazione di misure di protezione degli adulti
Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

del 26 febbraio 2016

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica del Codice civile, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto preliminare allegato.

26 febbraio 2016

In nome della Commissione:

Il presidente, Jean Christophe Schwaab

Compendio

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2013, del nuovo diritto della protezione degli adulti, le misure che limitano l'esercizio dei diritti civili di una persona non sono più pubblicate nei fogli ufficiali cantonali. Per avere informazioni sull'esistenza di una misura i terzi devono pertanto rivolgersi, per ogni singolo caso, all'autorità competente in materia di protezione degli adulti, rendendo verosimile il loro interesse a esserne informati. Questa nuova modalità è senz'altro positiva, dato che la pubblicazione di tali misure comporta il rischio di stigmatizzare la persona interessata. La Commissione ritiene tuttavia che il diritto vigente sia troppo restrittivo per quanto concerne l'accesso di terzi ai dati relativi all'esercizio dei diritti civili di una persona che sono importanti per stipulare contratti. Propone quindi di completare le vigenti disposizioni secondo cui le informazioni concernenti le misure di protezione degli adulti devono essere richieste all'autorità di protezione dei minori e degli adulti. Concretamente propone di inserire nell'articolo 451 del Codice civile la precisazione secondo cui il Consiglio federale provveda affinché le informazioni siano trasmesse in modo semplice, rapido e uniforme e che a tal fine emani una pertinente ordinanza. In tal modo si definisce in modo vincolante chi ha diritto di ottenere informazioni, a quali condizioni ed entro quali termini. Una minoranza della Commissione propone che l'adozione di misure di protezione sia comunicata all'ufficio di esecuzione affinché quest'ultimo possa informarne i terzi che ne fanno domanda.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 16 giugno 2011, il consigliere nazionale Rudolf Joder ha depositato un'iniziativa parlamentare nella quale chiedeva che le misure di protezione degli adulti siano iscritte nel registro delle esecuzioni e che l'ufficio di esecuzione fornisca in seguito la pertinente informazione ai terzi che fanno richiesta di un estratto del suddetto registro.

Il 31 agosto 2012, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (qui di seguito «Commissione») ha esaminato l'iniziativa e ha deciso, con 18 voti contro 3 e 2 astensioni, di darle seguito conformemente all'articolo 109 capoverso 2 della legge sul Parlamento¹. Il 22 ottobre 2012, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha aderito a questa decisione con 10 voti contro 0 e 2 astensioni (art. 109 cpv. 3 LParl).

1.2 Lavori della Commissione

Nel 2013 la Commissione ha dedicato due sedute all'attuazione dell'iniziativa parlamentare. Il 25 ottobre 2013, con 17 voti contro 0 e 7 astensioni ha adottato un progetto preliminare, che è stato sottoposto a consultazione dal 13 dicembre 2013 al 31 marzo 2014. La Commissione ha preso atto dei risultati il 14 novembre 2014 e, in considerazione di quanto emerso², con 13 voti contro 10 ha proposto alla sua Camera di togliere dal ruolo l'iniziativa parlamentare; una minoranza ha invece proposto di non toglierla dal ruolo. Il 20 marzo 2015 il Consiglio nazionale ha deciso, con 108 voti contro 84, di non togliere dal ruolo l'iniziativa e di prorogare fino alla sessione invernale 2015 il termine impartito alla Commissione per elaborare un progetto di atto legislativo. La Commissione ha ripreso i lavori e il 12 novembre 2015, con 17 voti contro 7 e un'astensione, ha adottato il progetto allegato. Il 26 febbraio 2016 ha adottato il presente rapporto esplicativo, sottoponendo nel contempo il progetto al Consiglio federale per parere (art. 112 cpv. 3 LParl).

Durante i suoi lavori la Commissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia conformemente all'articolo 112 capoverso 1 LParl.

¹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl); RS **171.10**

² Il rapporto può essere consultato sul sito dell'Assemblea federale:
<http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/11-449/pages/default.aspx>

2 Considerazioni generali

2.1 Situazione iniziale

Le misure di protezione degli adulti che limitano l'esercizio dei diritti civili sono opponibili anche ai terzi di buona fede (art. 452 cpv. 1 CC³). Per tale motivo, il diritto tutorio anteriore prevedeva la pubblicazione delle misure di tutela nel foglio ufficiale cantonale del domicilio e del luogo di origine dell'interessato (art. 375 CC nella versione antecedente il 1° gennaio 2013). Secondo il nuovo diritto della protezione degli adulti, entrato in vigore il 1° gennaio 2013⁴, l'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) soggiace invece a un obbligo di discrezione che vieta la pubblicazione di una tale misura (art. 451 cpv. 1 CC).

Conformemente all'articolo 451 capoverso 2 CC chiunque renda verosimile un interesse può domandare all'APMA se sussiste una misura di protezione nei confronti di una determinata persona e quali siano gli effetti. La Commissione permanente della Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) ha approvato nel maggio 2012 una serie di raccomandazioni relative alle «Informazioni sull'esistenza e sugli effetti di un provvedimento di protezione degli adulti (art. 451 cpv. 1 nCC)»⁵. Queste raccomandazioni non vincolanti costituiscono delle linee guida per l'applicazione dell'articolo 451 capoverso 2 CC da parte delle APMA cantonali. Elencano i criteri di ricevibilità delle domande e il modo in cui le informazioni devono essere trasmesse, ossia per iscritto ed entro due giorni lavorativi. Non forniscono invece alcuna indicazione riguardo all'ammontare dell'emolumento.

2.2 Problematica posta dal diritto vigente

Per sapere se e in quale misura sia opportuno comunicare a terzi le misure di protezione degli adulti, occorre ponderare l'interesse delle persone cui si applicano tali misure ai fini della tutela dei loro dati personali (art. 13 cpv. 2 Cost.⁶) e l'interesse dei terzi a conoscere questi stessi dati. L'interesse dei terzi deriva in particolare dal fatto che i negozi giuridici conclusi da una persona cui è stato revocato l'esercizio dei diritti civili sono del tutto nulli e anche dal fatto che la buona fede della controparte non è tutelata nella capacità civile del suo partner contrattuale (art. 452 cpv. 1 CC). Prevedendo la pubblicazione nei fogli ufficiali delle misure di protezione, il diritto anteriore accordava più importanza all'interesse dei terzi che a quello dell'interessato. Il nuovo diritto della protezione degli adulti si prefigge invece di proteggere l'interessato evitando di esporlo a stigmatizzazioni. Per tale ragione si è rinunciato alla pubblicazione attiva di tali misure⁷. Occorre notare in particolare che nel diritto anteriore le misure pubblicate nei fogli ufficiali erano registrate sistematicamente

³ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC); RS 210

⁴ RU 2011 725

⁵ Raccomandazioni pubblicate in RMA/ZKE 4/2012, pag. 282 segg.

⁶ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.); RS 101

⁷ Cfr. a tale proposito il messaggio del Consiglio federale del 28 giugno 2006 concernente la modifica del Codice civile svizzero (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione), FF 2006 6391, 6409 seg. (Messaggio sulla protezione degli adulti).

nelle banche dati da agenzie d'informazioni private e dalla Centrale d'informazione per il credito al consumo. Questi dati potevano essere consultati facilmente dai potenziali partner contrattuali che, prima di concludere un contratto, cercavano informazioni sulla solvibilità della controparte. Nella prassi era quindi diventato abbastanza facile informarsi sull'esistenza di una misura di protezione. Secondo il diritto vigente, occorre invece informarsi presso l'APMA competente, per ogni singolo caso e rendendo verosimile il proprio interesse, per sapere se una persona è oggetto di una misura. Questa procedura comporta un lavoro amministrativo supplementare, una perdita di tempo e talvolta anche emolumenti a carico del richiedente, con la conseguenza che, in generale, si rinuncia a presentare tale domanda. Dall'entrata in vigore del nuovo diritto è pertanto aumentato anche il rischio di concludere contratti nulli.

2.3 Progetto preliminare del 25 ottobre 2013

2.3.1 Grandi linee del progetto preliminare

La Commissione ha elaborato il progetto preliminare del 25 ottobre 2013⁸ sulla base della soluzione abbozzata dall'autore dell'iniziativa parlamentare. Secondo la soluzione che ne è scaturita, l'informazione relativa all'esistenza di una misura di protezione avrebbe dovuto essere comunicata all'ufficio di esecuzione e i terzi avrebbero potuto prenderne atto mediante gli estratti del registro delle esecuzioni. L'articolo 449c PP-CC concretizzava il principio dell'interesse preponderante in virtù del quale l'obbligo di discrezione dell'APMA poteva essere revocato (art. 451 cpv. 1 CC). Il nuovo articolo proposto elencava le autorità che l'APMA avrebbe dovuto informare qualora avesse ordinato una determinata misura. La cerchia delle autorità da informare sarebbe quindi stata estesa rispetto al diritto vigente, poiché attualmente l'articolo 449c prevede unicamente una comunicazione all'ufficio dello stato civile. Affinché l'autorità interessata disponga sempre di dati aggiornati è indispensabile che l'APMA comunichi quanto prima, oltre all'attuazione, anche eventuali modifiche o revoche di una misura di protezione.

La Commissione rilevava che l'estratto del registro delle esecuzioni deve indicare soltanto se la persona interessata possiede l'esercizio dei diritti civili o se tale esercizio le è stato revocato totalmente o in parte. Per motivi legati alla protezione dei dati l'estratto non deve contenere altre informazioni (art. 8a cpv. 3^{bis} PP-LEF).

⁸ Può essere consultato sul sito dell'Assemblea federale:

<http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/11-449/pages/default.aspx>

2.3.2 Risultati della procedura di consultazione

Sul progetto preliminare si sono espressi 25 Cantoni, 4 partiti politici e 22 organizzazioni.

La maggior parte dei partecipanti si è espressa negativamente in merito alla possibilità di ottenere informazioni sull'esistenza di misure di protezione degli adulti simultaneamente alle informazioni in materia di esecuzioni. In particolare il progetto ha trovato il sostegno di soli cinque Cantoni⁹, mentre 18 Cantoni¹⁰ lo hanno considerato inutile, inadeguato, troppo oneroso o troppo complicato. Tre partiti politici (PPD, PLR E UDC) l'hanno approvato, mentre uno (PS) l'ha respinto. Fra le organizzazioni il progetto ha raccolto undici approvazioni e sei rifiuti.

I principali argomenti fatti valere dagli oppositori sono i seguenti:

1. La trasmissione di informazioni sulle misure di protezione degli adulti non rientra nei compiti degli uffici di esecuzione.
2. Le agenzie d'informazione private potrebbero ottenere informazioni personali sensibili ma non vi sarebbe la garanzia che ottengano anche le successive mutazioni. Ne conseguirebbe un grave pregiudizio ai diritti della personalità delle persone interessate. Gli interessi in gioco non giustificano una tale violazione. Il progetto è inoltre in contraddizione con uno degli obiettivi della revisione del diritto della protezione dei minori e degli adulti, ossia la prevenzione della stigmatizzazione.
3. La possibilità esistente di chiedere informazioni sulle misure di protezione in atto (art. 451 cpv. 2 CC) è sufficiente.
4. In caso di cambiamento di domicilio della persona interessata vi è il rischio che siano trasmesse informazioni errate.
5. L'attuazione della nuova norma solleciterebbe in misura considerevole le risorse delle autorità di protezione degli adulti e gli uffici di esecuzione.

Le altre modifiche dell'articolo 449c CC sono invece state accolte favorevolmente nella sostanza, anche se i consensi sono stati accompagnati da proposte di miglioramento di minore entità e di natura essenzialmente tecnica.

2.3.3 Rielaborazione del progetto preliminare

Poiché il Consiglio nazionale aveva rifiutato di togliere l'intervento dal ruolo, la Commissione non ha esaminato questa eventualità. Per una maggioranza dei membri non sarebbe una buona soluzione neanche far figurare le misure nell'estratto del registro delle esecuzioni, visti i commenti negativi espressi al riguardo durante la consultazione.

Secondo diversi pareri pervenuti non sarebbe necessario disciplinare maggiormente la questione dell'informazione a terzi. Per alcuni il diritto all'informazione previsto

⁹ AI, AR, TG, UR, VS

¹⁰ AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SZ, TI, VD, ZG, ZH

nell'articolo 451 capoverso 2 CC non è efficace, poiché le autorità possono avere prassi molto diverse fra loro. In alcuni casi sono necessarie settimane o addirittura mesi per ottenere le informazioni e i costi possono variare in misura sensibile. Inoltre se viene fatto valere il diritto alla protezione della personalità l'autorità non fornisce alcuna informazione.

Nonostante questa critica la Commissione ritiene che l'APMA sia l'autorità più idonea a fornire informazioni sull'esistenza di misure di protezione degli adulti e che occorre pertanto, in buona sostanza, attenersi alla soluzione attuale, provvedendo tuttavia a migliorare la modalità con cui l'APMA fornisce le informazioni. Si mantiene una soluzione vicina a quella inizialmente voluta dal legislatore in occasione della revisione del diritto della protezione degli adulti. Gli interessi della persona interessata sono tutelati nella misura del possibile. Questa soluzione è di gran lunga meno problematica delle altre per quanto concerne la protezione dei dati e consente di evitare di stigmatizzare le persone interessate, come avverrebbe invece in caso di pubblicazione delle informazioni.

L'APMA dispone di tutte le informazioni utili, conosce i dossier e può fornire informazioni adeguate. Se necessario può anche fornire spiegazioni ai richiedenti. La soluzione che prevede il coinvolgimento degli uffici di esecuzione comporterebbe un grado inferiore di certezza.

La soluzione proposta consente inoltre di ovviare ai problemi che potrebbero insorgere in caso di cambiamento di domicilio poiché l'APMA sa sempre per quali persone è competente. L'ufficio di esecuzione dipende invece dalle notifiche trasmesse dagli APMA, che possono giungere in ritardo o non giungere affatto. Un ulteriore argomento di rilievo è costituito dal fatto che questa soluzione non richiede maggiori risorse da parte dell'APMA né degli uffici di esecuzione. Si evita inoltre il problema di dover rilevare retroattivamente tutte le misure ordinate a partire dal 1° gennaio 2013, come sarebbe invece il caso se fossero coinvolti gli uffici di esecuzione.

La Commissione ha pertanto optato per il mantenimento del diritto attuale di ottenere informazione per il tramite dell'APMA, che dovrà tuttavia essere semplificato e armonizzato. A tal fine il Consiglio federale emanerà un'ordinanza sulle modifiche necessarie per ovviare alle principali lacune delle norme vigenti.

Una minoranza della Commissione (6 voti) propone di mantenere il progetto preliminare del 25 ottobre 2013 – che conferisce all'ufficio di esecuzione la competenza di dare le informazioni – apportandovi unicamente alcune modifiche di natura tecnica e redazionale. Rammenta che lo scopo è di garantire la certezza del diritto, in particolare nelle relazioni economiche e commerciali. Rimane del parere che tale soluzione presenti il vantaggio di consentire a un eventuale partner contrattuale di prendere conoscenza abbastanza facilmente delle misure concernenti l'esercizio dei diritti civili della controparte. Il sistema degli estratti del registro delle esecuzioni è utilizzato molto spesso in Svizzera e ha già dato buona prova di sé. In molti casi i creditori e le agenzie d'informazioni private che cercano o raccolgono dati sulla solvibilità e la capacità dei potenziali partner contrattuali di esercitare i loro diritti civili chiedono comunque un estratto del registro delle esecuzioni. Con il sistema proposto disporrebbero inoltre, senza pratiche supplementari, di informazioni relative a eventuali misure di protezione degli adulti. Poiché gli uffici di esecuzione sono già dotati di un'infrastruttura che consente di gestire queste nuove informazioni, la

minoranza della Commissione ritiene che il conseguente lavoro amministrativo rimarrebbe entro limiti accettabili. La modifica proposta consentirebbe inoltre di ridurre sensibilmente, rispetto al diritto vigente, l'ingerenza nella sfera privata dell'interessato. A tale proposito occorre notare che solo chi può rendere verosimile un interesse può consultare i registri delle esecuzioni (art. 8a cpv. 1 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento [LEF]¹¹).

2.4 Legislazioni straniere

In *Francia*, le decisioni concernenti l'istituzione o la modifica di una curatela o di una tutela per un adulto sono pubblicate nel registro dello stato civile («*répertoire civil*»). Ogni persona che fa valere un interesse può chiederne un estratto (art. 1061 cpv. 1 del codice di procedura civile francese [«*code de procédure civile*»]). In tal modo i terzi sono informati dell'esistenza di una limitazione dell'esercizio dei diritti civili. Per alcune misure la pubblicazione è tuttavia limitata mediante l'iscrizione in un registro speciale accessibile soltanto a una cerchia ristretta di persone (in particolare le autorità giudiziarie, i familiari e i congiunti, gli avvocati e i notai). La buona fede di un contraente è tutelata per gli atti giuridici compiuti nei due anni precedenti la pubblicazione della misura, tranne nei casi in cui l'incapacità della persona assistita era manifesta o nota all'altra parte contraente (art. 464 del codice civile francese [«*code civil*»; *CC*]). Dopo la pubblicazione della misura, il terzo non è più tutelato e gli atti compiuti da una persona privata dell'esercizio dei diritti civili possono essere impugnati. Gli obblighi che ne derivano possono essere ridotti o dichiarati nulli dal giudice secondo il tipo di curatela (art. 465 *CC*). È fatta salva la nullità degli atti per incapacità di discernimento («*insanité d'esprit*») (art. 414 *CC*).

In *Germania*, se un tribunale delle tutele ordina, in virtù dell'articolo 1903 capoverso 1 primo periodo del codice civile tedesco («*Bürgerliches Gesetzbuch*»), che una persona necessita del consenso di un tutore per la dichiarazione di volontà nel suo settore di responsabilità, l'esercizio dei diritti civili («*Geschäftsfähigkeit*») della persona assistita è ridotto nel momento in cui la decisione diventa esecutiva. Secondo l'articolo 287 capoverso 1 della legge sulla procedura in materia familiare e di giurisdizione volontaria («*Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit*»), la decisione diventa esecutiva dal momento in cui è comunicata al tutore. Le decisioni che istituiscono l'obbligo di ottenere il consenso del tutore non sono rese pubbliche né sono iscritte in un registro. Anche la legislazione tedesca non prevede la protezione della buona fede in materia di esercizio dei diritti civili. Le dichiarazioni di volontà delle persone private della capacità civile sono nulle, a prescindere dal destinatario. Anche le dichiarazioni di volontà delle persone assistite che, pur avendo l'esercizio dei diritti civili possono fare una dichiarazione di volontà solo con riserva del consenso del tutore, sono nulle se fatte senza tale consenso, a prescindere dal fatto che il destinatario sia a conoscenza, o dovrebbe esserlo, dell'incapacità di esercitare i diritti civili o di tale riserva. La protezione della persona privata dell'esercizio dei diritti civili o assistita da un tutore il cui consenso è obbligatorio prevale sulla protezione dei rapporti giuridici.

¹¹ RS 281.1

In *Austria*, l'informazione concernente l'esistenza di misure di curatela («*Sachwalterschaft*»), che hanno l'effetto di revocare a una persona l'esercizio dei diritti civili («*Geschäftsfähigkeit*»), è segreta dal 1984. Il giudice che pronuncia la decisione di curatela la comunica soltanto alle persone e ai servizi che, sulla base dei risultati della procedura, hanno un interesse legittimo a essere informati dell'esistenza di tale misura. È il caso, per esempio, delle banche o dei tribunali dinanzi ai quali l'interessato avvia una o più procedure. Poiché la curatela si applica principalmente alle persone anziane, anche l'istituto che le ospita ne è spesso informato. Se la persona assistita è iscritta in un registro pubblico (registro fondiario o registro delle società) come avente diritto, il tribunale comunica la misura al servizio competente, che lo menziona nel registro. Se una persona può rendere verosimile un interesse giuridico, il tribunale la informa sull'identità del curatore e sull'ambito al quale si estende la curatela (§ 126 della legge sulle procedure non contenziose; «*Ausserstreitgesetzes*»). Il diritto austriaco non prevede la protezione della buona fede. I contratti conclusi con una persona cui è stato revocato l'esercizio dei diritti civili sono nulli, ad eccezione degli affari di poca importanza (§. 280 del codice civile generale austriaco; «*Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches*»). La protezione delle persone cui è stato revocato l'esercizio dei diritti civili prevale sulla protezione dei rapporti giuridici.

3 **Commento ai singoli articoli**

3.1 **Codice civile**

Art. 451 cpv. 2

Con la revisione il Consiglio federale dovrà emanare un'ordinanza affinché le APMA forniscano le informazioni sull'esistenza di misure di protezione «in modo semplice, rapido e uniforme». A tal fine potrà avvalersi, come modello, delle raccomandazioni della COPMA relative alle «Informazioni sull'esistenza e sugli effetti di un provvedimento di protezione degli adulti (art. 451 cpv. 1 nCC)».

Verrà così disciplinato in maniera vincolante chi può ottenere informazioni, a quali condizioni ed entro quali termini.

4 **Ripercussioni**

4.1 **Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

La modifica proposta dalla maggioranza della Commissione non avrà probabilmente alcuna conseguenza significativa sulle finanze né sull'effettivo del personale.

Nella versione della minoranza, gli uffici di esecuzione dovrebbero assumere il nuovo compito di iscrivere in un registro i dati concernenti l'esistenza di una misura di protezione degli adulti e di adeguarli in funzione delle successive modifiche che saranno comunicate loro. Dovrebbero pertanto adeguare i loro programmi informatici con conseguenti spese aggiuntive, che potrebbero essere coperte modificando l'articolo 12a dell'ordinanza sulle tasse riscosse in applicazione della legge federale

sulla esecuzione e sul fallimento¹². Secondo la minoranza, l'iscrizione nei registri delle misure di protezione non dovrebbe comportare un aumento significativo delle domande d'informazione indirizzate agli uffici di esecuzione.

4.1.1 Ripercussioni per la Confederazione

La modifica proposta non ha ripercussioni per la Confederazione.

4.1.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La modifica proposta non ha ripercussioni per i Cantoni né per i Comuni.

4.1.3 Ripercussioni per l'economia

La revisione consentirà ai privati e alle imprese, in caso di necessità, di procurarsi più agevolmente le informazioni concernenti l'esercizio dei diritti civili di un potenziale partner contrattuale. Vi sarà un miglioramento dal profilo del diritto e si terrà nel contempo conto di una richiesta espressa dalle cerchie economiche.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La nuova norma concernente la pubblicazione delle misure di protezione degli adulti si fonda sulla competenza della Confederazione nel campo del diritto civile (art. 122 cpv. 1 Cost.).

5.2 Delega di competenze legislative

La nuova norma delega al Consiglio federale la competenza di emanare le disposizioni d'applicazione mediante ordinanza.

¹² Ordinanza del 23 settembre 1996 sulle tasse riscosse in applicazione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (OTLEF); RS **281.35**