



Via Bossi 2a
6901 Lugano
telefono 091/815 55 11
fax 091/815 55 19

Repubblica e Cantone
Ticino

Funzionario
Incaricato

**Camera di protezione
Tribunale d'appello**

telefono

Egregio Signor
On. Norman Gobbi
Consigliere di Stato
Direttore del Dipartimento delle Istituzioni
Residenza Governativa
6500 Bellinzona

Lugano
16 settembre 2014

Valutazione della Camera di protezione sull'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni d'esecuzione (cfr. art. 52a LPMA)

Onorevole Consigliere di Stato,

dando seguito alla sua richiesta del 28 gennaio 2014 le facciamo pervenire, entro il termine fissato per fine settembre 2014, il rapporto della Camera di protezione sull'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni d'esecuzione del nuovo diritto di protezione del minore e dell'adulto.

Questo rapporto è destinato anche a completare le informazioni che sono alla base delle conclusioni del rapporto 28 febbraio 2014 del Gruppo di lavoro 2013, denominato "Preture" nel contesto del progetto "Giustizia 2018" [cfr. rapporto GL 2013, capitolo VII. § (ii)].

I. Premessa

Come noto, nel 2008 il Parlamento federale ha adottato il nuovo diritto di protezione dei minori e degli adulti. Per quanto qui di rilievo basti ricordare che punto centrale della riforma (entrata in vigore il 1° gennaio 2013) è stata la professionalizzazione e l'interdisciplinarietà delle Autorità di protezione chiamate a decidere in prima istanza i provvedimenti necessari. L'art. 440 CC dispone infatti che l'autorità di protezione è un'autorità specializzata (cpv. 1, prima frase) e decide in un collegio di almeno tre membri (cpv. 2). In ossequio alla professionalizzazione il presidente e i membri dell'Autorità di protezione vanno scelti in funzione delle competenze. L'interdisciplinarietà implica invece che oltre al giurista, responsabile della corretta applicazione del diritto, le altre persone che compongono l'Autorità di prima sede collaborino nell'elaborazione delle decisioni mettendo a disposizione competenze specifiche in particolare nei settori della psicologia/pedagogia e dell'assistenza sociale (FamKomm Erwachshsenenschutz, WIDER, art. 440 CC n. 11-13, 18-20).

La messa in vigore delle nuove norme ha dato l'occasione per ripensare l'organizzazione delle Autorità, lasciata ancora nella competenza dei Cantoni (art. 440 cpv.1, seconda frase).

Il Consiglio di Stato aveva commissionato al prof. Kurt Affolter il compito di esaminare la funzionalità dell'organizzazione ticinese. Quest'ultimo ha presentato il proprio rapporto il 25 giugno 2008 (in seguito rapporto Affolter).

Le conclusioni del perito (cfr. rapporto Affolter, pag. 9-10) avevano evidenziato le lacune del sistema ticinese dal profilo della professionalità e dell'interdisciplinarietà.

Secondo il perito il fatto che i presidenti e i membri delle CTR non esercitassero la loro attività a titolo principale risultava essere un chiaro svantaggio; vi era “un importante *deficit* di risorse sia sul piano dell'autorità sia su quello della segreteria”, mancanza, questa, destinata ad accentuarsi con l'introduzione del nuovo diritto in ragione dei nuovi compiti attribuiti all'Autorità.

Il perito aveva anche indicato che il ruolo e il profilo professionale dei delegati comunali era “completamente da ridefinire”.

Secondo il prof. Affolter, “per raggiungere l'obiettivo” di disporre di “membri d'autorità attivi a titolo principale o, almeno il presidente occupato a tempo pieno”, i comprensori dovevano essere “drasticamente allargati”, essendo necessario “per una gestione efficiente e professionale dei procedimenti tutelari un determinato numero di casi per ambito tematico”. Inoltre, sempre secondo il perito, “la creazione di una struttura efficiente e di supporto a livello di segretariato richiede una certa grandezza per poter impiegare, anche a livello amministrativo, le diverse necessarie competenze specialistiche per l'elaborazione dei casi (amministrazione, contatto utenza, finanze e *controlling*)”.

Dal profilo organizzativo il perito aveva indicato, per una grandezza ottimale, un bacino d'utenza di 70-80'000 abitanti, ciò che rendeva a suo dire necessario avere in Ticino circa quattro Autorità regionali (due in Sopraceneri e due in Sottoceneri).

Il prof. Affolter indicava inoltre la necessità di procedere a un rapido potenziamento della gestione a titolo professionale dei mandati, preconizzando, “stante l'attuale organizzazione dell'autorità”, l'ampliamento dell'Ufficio del tutore ufficiale.

Il perito proponeva, per finire, di limitare l'istanza di ricorso al solo Tribunale d'appello – ciò in quanto l'esistenza di due istanze comporta un allungamento dei tempi decisionali “non auspicabile” nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti (cfr. rapporto Affolter, pag. 46) – accorpendo ad esso l'autorità di vigilanza (cfr. rapporto Affolter, pag. 10 e 45).

Il perito prof. Affolter era stato affiancato da un Gruppo di accompagnamento nominato dal Consiglio di Stato, che in data 31 marzo 2009 ha pure presentato il proprio rapporto, che ha messo a fuoco varie possibili soluzioni organizzative.

A seguito dei due rapporti sopra menzionati, il Consiglio di Stato ha designato il 20 maggio 2009 un primo Gruppo di lavoro 2009, presieduto dal Pretore avv. Francesco Trezzini, che nel dicembre 2010 ha concluso per il passaggio al sistema giudiziario dell'Autorità di protezione di prima istanza. Detto Gruppo di lavoro ha in particolare esaminato tre ipotesi di sistema giudiziario (Tribunale di famiglia, Tribunale di protezione e Pretura) optando per la Pretura.

Nel propendere verso questo orientamento il Gruppo di lavoro 2009 ha ritenuto che questo scenario era quello che più si addiceva sia dal punto di vista della tempistica che delle difficoltà di realizzazione. Il predetto Gruppo di lavoro 2009 aveva in particolare rilevato che era auspicabile una riflessione volta ad applicare la “logica collegiale e interdisciplinare anche alle cause di stato (segnatamente quelle di divorzio), così da creare in seno alla Pretura un 'tribunale di famiglia' con logiche multidisciplinari abbraccianti tutte le problematiche di famiglia” (rapporto GL 2009, pag. 3).

Per finire il Consiglio di Stato, proponendo le modifiche legislative per la messa in vigore del nuovo diritto di protezione (cfr. Messaggio n. 6611 del 7 marzo 2012, pag. 5), considerato che il passaggio alle Preture necessitava comunque di tempo dal profilo organizzativo, ha indicato la necessità di procedere in due Fasi:

- **Fase 1**
 - adeguamento delle norme cantonali limitatamente alle esigenze poste dal diritto federale, optando in un secondo tempo per una più incisiva riorganizzazione;
 - designazione del Tribunale d'appello quale unica autorità di reclamo, istituendo la Camera di protezione;
 - collocazione della vigilanza presso il Tribunale d'appello;
 - mantenimento delle Commissioni tutorie, chiamandole Autorità regionali di protezione;
 - potenziamento adeguato delle risorse degli Uffici cantonali preposti alla collaborazione con le autorità di tutela e all'esecuzione delle misure di protezione.

- **Fase 2 (entro il 2018)**
 - implementazione, esperiti nel breve termine i necessari approfondimenti, del modello giudiziario.

Il Gran Consiglio ha seguito l'impostazione del Consiglio di Stato, adottando le modifiche di legge previste per la *Fase 1*.

Ha tuttavia stabilito che i comprensori delle Autorità di protezione dovranno essere sufficientemente popolati al fine di garantire l'occupazione minima dei presidenti (art. 6 cpv. 1, terza frase LPMA) – fissato in un grado non inferiore all'80% (art. 9 cpv. 1 prima frase LPMA) – lasciando comunque la facoltà al Consiglio di Stato di prevedere un solo presidente per più comprensori (art. 6 cpv. 1, quarta frase LPMA). Ha inoltre reso incompatibile la funzione di presidente con quella di patrocinatore in cause del diritto di protezione (art. 9 cpv. 1 seconda frase LPMA).

Con il Regolamento d'applicazione (ROPMA) il Consiglio di Stato ha poi di fatto mantenuto l'assetto precedente, ma con la diminuzione delle Autorità di protezione da 18 a 17 (l'ARP 14 sede di Bellinzona e l'ARP 15 sede di Giubiasco sono state accorpate nella nuova ARP 15 con due sedi) e l'introduzione del presidente con grado di occupazione almeno dell'80% itinerante tra più Autorità di protezione.

Ora i presidenti sono 8, tutti occupati almeno all'80%. Tre di loro sono già ora operativi al 100%.

Per concretizzare la cosiddetta *Fase 2*, il Consiglio di Stato ha nel frattempo designato il 10 luglio 2013 un secondo Gruppo di lavoro 2013 – denominato “Preture” nel contesto del progetto “Giustizia 2018” – pure presieduto dal Pretore avv. Francesco Trezzini, che con rapporto 28 febbraio 2014 ha concluso, tra l'altro, per “la creazione in seno ad ogni Pretura (eccezion fatta per le 'Preture delle valli') di una 'cellula' destinata esclusivamente alla trattazione delle problematiche familiari (protezione, divorzi/separazioni, protezione dell'unione)” (rapporto GL 2013, pag. 10).

Come detto in ingresso il presente rapporto della Camera di protezione è destinato anche a completare le informazioni che sono alla base delle conclusioni di quest'ultimo Gruppo di lavoro.

II. Valutazione dell'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni d'esecuzione

Introducendo l'art. 52a LPMA, il Gran Consiglio ha chiesto al Consiglio di Stato di procedere a una “verifica periodica della legge” (cfr. marginale dell'articolo di legge), fissando il termine del 31 dicembre 2014 per “la verifica dell'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni d'esecuzione” (cfr. testo di legge).

Da ciò la presente valutazione, chiesta dal Direttore del Dipartimento delle Istituzioni alla Camera di protezione nella sua veste di Autorità di vigilanza (art. 2 cpv. 2 LPMA).

La valutazione si concentra sulle singole novità organizzative introdotte dal legislativo e dall'esecutivo cantonale per rapporto alla situazione precedente al 1° gennaio 2013.

A. Camera di protezione quale unica autorità di reclamo e accorpamento della vigilanza alla Camera (Ispettorato)

L'abolizione di un grado di ricorso ha permesso una drastica riduzione dei tempi complessivi di evasione dei gravami, ciò benché le entrate di reclami nel primo anno di attività della Camera (209) siano state superiori a quelle preventivate (150).

L'obiettivo di "incentivare una rapida presa di decisioni in ambito tutorio" perseguito dalle nuove norme d'applicazione cantonali con l'abolizione di una via di ricorso (cfr. Rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione n. 6611 del 5 settembre 2012 pag. 5) può dirsi raggiunto.

Resta tuttavia riservata la necessità di procedere ad una modifica legislativa in materia sospensione dei termini durante le ferie giudiziarie, di cui si dirà più sotto (III.B.1.).

Sull'opportunità e la legittimità di accorpare la vigilanza alla Camera di protezione con l'istituzione di un Ispettorato, il Consiglio di Stato si è già espresso (cfr. Risposta del Consiglio di Stato 20 marzo 2013 all'interrogazione n. 53.13).

L'accorpamento permette un adeguato passaggio di informazioni tra autorità di ricorso e Ispettorato e l'emanazione di direttive puntuali all'attenzione delle ARP, che tenga conto della giurisprudenza sviluppata dalla Camera.

A questo proposito va rilevato che l'Ispettorato della Camera ha contribuito e sta contribuendo alla formazione delle Autorità di protezione, mediante l'elaborazione, la traduzione e la trasmissione di materiale (modelli, raccomandazioni, formulari e documenti) e la promozione di incontri formativi e di coordinamento, segnatamente in collaborazione con l'Istituto per la formazione continua dell'Università di Friburgo e la COPMA-Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (per il nuovo diritto di protezione), l'Ufficio federale di giustizia (per l'autorità parentale congiunta) e il Tribunale cantonale amministrativo (per la nuova LPAm). Tra due mesi è in programma un incontro formativo in collaborazione con l'OSC (sul ricovero a scopo d'assistenza) e nella primavera 2015 una giornata formativa in collaborazione con le Preture e il Tribunale d'appello (sulla definizione e il calcolo dei contributi di mantenimento).

Da inizio settembre l'Ispettorato dispone dell'applicativo AGITI in uso a tutte le autorità giudiziarie del Cantone. Come noto la migrazione dei dati dal sistema File Maker (già in uso all'allora Ufficio di vigilanza) all'applicativo AGITI, è stata molto problematica, rendendo necessario far capo ad una ditta esterna, ciò che ha provocato un lungo periodo di stallo.

Quest'ultimo programma permetterà di tenere una banca dati non solo degli incarti della vigilanza ma anche di tutte le misure gestite dalle ARP. Allo stadio attuale è avvenuta la migrazione dei dati relativi alle misure dal vecchio applicativo File Maker (stato al 31.12.2012). Questi dati dovranno tutti essere dapprima verificati e poi aggiornati. Si tratta in definitiva di controllare ca. 7'000 incarti e di inserire anche tutti provvedimenti presi dalle ARP dal 1° gennaio 2013. Questo lavoro serve, tra l'altro, a facilitare e rendere compatibile, a tempo debito, il passaggio delle competenze e delle informazioni alla futura autorità giudiziaria di prima sede.

Va ricordato che l'Ispettorato non dispone più della mezza unità di funzionario amministrativo – a suo tempo operativa per l'applicativo informatico dell'Ufficio di vigilanza sulle tutele – il cui trapasso alla Camera di protezione era stato inizialmente disposto dal Consiglio di Stato come indicato nel Messaggio n. 6611 del 7 marzo 2012 pag. 14. L'importante lavoro di cui sopra subirà dei ritardi, dovendo la Camera far capo ad altri funzionari del Tribunale d'appello senza incidere sull'operatività di altre Camere.

Per il resto, sul capitolo in oggetto, si rinvia a quanto indicato in sede di Rendiconto (cfr. relazioni per l'anno 2013 del presidente del Tribunale d'appello, del presidente della Camera di protezione e del Consiglio della magistratura).

B. Presidente con un grado di occupazione almeno dell'80% itinerante tra più ARP e operatività delle ARP

Un giudizio meno positivo va espresso per l'introduzione del presidente con grado di occupazione almeno dell'80% itinerante tra più ARP, per le considerazioni che seguono.

1. Verifica del funzionamento delle ARP

Nella primavera-inizio estate 2014 l'Ispettorato della Camera di protezione ha ispezionato l'operatività delle Autorità regionali di protezione (ARP) in relazione al nuovo diritto di protezione dei minori e degli adulti e alle norme d'applicazione cantonali.

L'ispezione è avvenuta mediante colloqui delle ispettrici con i singoli presidenti e segretari delle ARP, condotti sulla base di un formulario destinato a mettere a fuoco l'evoluzione dell'operatività delle singole ARP dal 2001 ad oggi e di un questionario sull'organizzazione interna e le modalità operative attuali.

L'Ispettorato ha allestito un rapporto (di seguito: rapporto dell'Ispettorato) – allegato al presente rapporto della Camera di protezione, di cui costituisce parte integrante – dal quale si ricava la situazione di ogni singola ARP.

Il rapporto in questione consta di due sintesi generali – sull'evoluzione dell'operatività delle Autorità di protezione dal 2001 ad oggi e sull'organizzazione interna e il funzionamento attuale – e di tre tabelle riassuntive:

1. **Tabella 1:** contiene le statistiche delle misure attive per i maggiorenni e i minorenni al 30 giugno 2014 e le altre decisioni prese dalle ARP dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2014;
2. **Tabella 2:** mostra l'evoluzione del numero dei casi trattati dalle singole ARP dal 2001 al 2014 e la corrispondente evoluzione dell'occupazione del presidente e dei membri delle Autorità di protezione, come pure delle risorse umane dei segretariati;
3. **Tabella 3:** indica l'attuale occupazione del presidente e dei membri delle Autorità di protezione, come pure delle risorse umane del segretariato (evidenziando in rosso le differenze rispetto alla tabella che era stata messa a disposizione dal Gruppo di lavoro 2013).

Il rapporto dell'Ispettorato costituisce la base anche per ulteriori interventi mirati (soprattutto con direttive), per migliorare il funzionamento delle ARP e per le valutazioni che si dovranno fare per la realizzazione della cosiddetta "Fase 2".

Va precisato che per quanto concerne il presidente itinerante tra più ARP con un'occupazione almeno dell'80% la verifica è basata sull'esperienza di pochi mesi, essendo la modifica in oggetto operativa dal 1° novembre 2013 (cfr. Decreto legislativo urgente del 18 giugno 2013 concernente la modifica della LPMA, in BU 39/2013 del 25 giugno 2013 pag. 288-289).

Le indicazioni che emergono dall'ispezione sono comunque già significative anche su questa tematica.

2. Risorse umane delle ARP, presenza del presidente/suddivisione dei compiti, qualità delle decisioni

Il rapporto del prof. Kurt Affolter aveva evidenziato che le risorse umane delle Autorità di protezione, nella loro globalità (autorità e segreteria), erano insufficienti e talvolta anche ampiamente insufficienti rispetto al compito e al carico di lavoro (cfr. rapporto Affolter, pag. 7 e pag. 49). Il perito aveva pure preconizzato un'accentuazione della mancanza di risorse con l'introduzione del nuovo diritto a motivo dei nuovi compiti da svolgere (cfr. rapporto Affolter, pag. 9).

L'analisi del perito trova ampia conferma nel rapporto dell'Ispettorato. Tutte le ARP lamentano carenza di risorse umane per rapporto alla mole di lavoro e ai casi da gestire.

Dal 2001 (anno di inizio dell'operatività delle CTR) al 2014, già solo dal profilo numerico, le procedure sono raddoppiate e anche più.

Le situazioni nel corso degli anni si sono rilevate sempre più complesse. Sono aumentate le problematiche sociali relative a minorenni e a turbe psichiche e/o dipendenze (soprattutto nei giovani adulti), quindi difficili da gestire. Si è osservato anche un aumento di famiglie nelle quali tutti i membri sono bisognosi di aiuto e problematici (genitori e figli). Si sono acuite pure le conflittualità nelle separazioni e le difficoltà per i genitori nel gestire figli adolescenti, ciò che comporta per le ARP un onere molto gravoso. Alcune ARP hanno segnalato un aumento importante di sfratti di famiglie con minori. Vi è inoltre un considerevole aumento di anziani soli in difficoltà, soprattutto nei centri più popolosi.

All'aumento del numero e della complessità dei casi non è seguito un corrispondente adeguamento delle risorse umane, neppure a partire dal 1° gennaio 2013. Là dove si sono aumentati gli effettivi delle persone operative, lo si è fatto – comunque in modo insufficiente – a vantaggio delle segreterie, ciò che ha portato nel tempo a spostare sempre più il baricentro operativo e decisionale verso queste ultime.

Il prof. Affolter aveva già criticato la suddivisione dei compiti tra l'Autorità di protezione e il supporto amministrativo (segreteria), rilevando che era inaccettabile che quest'ultimo avesse un ruolo dominante nel disbrigo delle procedure. Pur sottolineando il grande impegno delle segreterie delle CTR, il perito aveva evidenziato i limiti di una simile impostazione dal profilo della professionalità per la mancanza di formazione specialistica dei collaboratori delle segreterie (rapporto Affolter, pag. 35 nel mezzo). Secondo il prof. Affolter questa a suo dire discutibile ripartizione dei compiti era la conseguenza diretta del basso grado di occupazione dei presidenti in molte autorità tutorie (rapporto Affolter, pag. 35 verso il mezzo).

Queste considerazioni del perito prof. Affolter sembrano essere alla base dell'introduzione del grado di occupazione almeno all'80% del presidente delle ARP. Nei dibattiti parlamentari – a sostegno di questa soluzione – è stato evidenziato anche il problema della non reperibilità dei presidenti delle CTR.

La riforma non ha invece reso obbligatorio l'aumento del grado di occupazione degli altri membri dell'Autorità di protezione, benché anche per loro il perito prof. Affolter indicasse la necessità di un potenziamento “in modo da rendere possibile un'attività a titolo principale” (rapporto Affolter, pag. 36 verso l'alto).

Il rapporto dell'Ispettorato evidenzia che l'unico vantaggio dell'introduzione del presidente itinerante occupato almeno all'80% è una maggior specializzazione del medesimo.

Nella maggior parte delle ARP il presidente – a motivo del suo spostarsi da un'ARP all'altra – è presente nella stessa misura di prima; in alcune ARP la percentuale di

presenza è addirittura diminuita. Se la modifica di legge aveva per obiettivo la reperibilità del presidente, non ha ottenuto l'effetto auspicato. Gli spostamenti da una sede all'altra creano anzi qualche problema. La diversità di organizzazione del supporto amministrativo ormai consolidato in ogni singola ARP è fonte di inconvenienti.

Pur dovendo essere dato atto del grande impegno e di una certa competenza acquisita a livello pratico da impiegati e funzionari, la predominanza del segretariato nella gestione delle procedure non è mutata con la novella legislativa. Ciò incide sulla professionalità e sulla qualità delle decisioni soprattutto in relazione all'impostazione e alla sussunzione giuridica. L'ispezione ha infatti palesato che il segretariato ancora oggi svolge molteplici e determinanti mansioni (che dovrebbero essere in primo luogo prerogativa del presidente e dei membri dell'Autorità): prende atto della corrispondenza preparando le bozze di risposta; accoglie l'utenza e dispensa consulenza; tiene lo scadenziario e controlla la gestione dell'incanto; ma soprattutto prepara spesso e, in qualche caso, quasi esclusivamente, le bozze di decisione e, in talune ARP, si occupa anche della redazione delle osservazioni ai reclami. In contro tendenza rispetto a questa impostazione vanno segnalate le ARP dei comprensori più popolosi che dispongono di presidenti occupati al 100%, come pure le ARP delle Tre Valli, che hanno provvisoriamente portato il grado di occupazione del presidente al 100%. Un'ARP dispone di un segretario giurista. Il mancato contemporaneo adeguamento del grado di occupazione dei membri permanenti e dei delegati comunali – questi ultimi in alcune ARP poco presenti alle udienze e poco collaboranti – incide in ogni caso sull'operatività delle ARP e sulla qualità delle decisioni. L'interdisciplinarietà e la collegialità imposte dal nuovo diritto di protezione ne risentono.

3. Quale qualità garantire con le strutture e le risorse attuali?

Deve tra l'altro essere evidenziato che a causa dei limiti strutturali delle ARP (di cui sopra si è detto) la conversione delle misure dal vecchio al nuovo diritto – da attuarsi entro il 31 dicembre 2015 (art. 14 cpv. 3 Tit. Fin. CC) – va a rilento. Qualche ARP teme di non riuscire ad attuare per tempo quanto loro incombe.

Nonostante detti limiti – già evidenziati nel 2008 dal perito prof. Affolter – l'operato delle Autorità di protezione ticinesi non va comunque aprioristicamente screditato, ma sicuramente va migliorata l'operatività. Sono dovuti in particolare rispetto e considerazione per il grande impegno profuso dalla stragrande maggioranza dei suoi operatori – che lavorano con slancio e senso del dovere – in circostanze e condizioni (di lavoro) avverse a loro non imputabili.

La Camera si è interrogata sulle modalità di sua competenza per garantire un miglioramento nel breve termine.

Importante appare il monitoraggio costante della situazione e l'intervento con consigli e indicazioni puntuali.

La Camera di protezione ha individuato – anche sulla base di segnalazioni giunte da utenti, altre autorità, servizi e associazioni/fondazioni – le situazioni più critiche, che vengono seguite con particolare attenzione dall'Ispettorato.

Si vigilerà in particolare a che le ARP diano priorità alla conversione delle misure, al fine di evitare un'inaccettabile decadenza delle medesime, come previsto 14 cpv. 3 Tit. Fin. CC.

Questo però non potrà andare a scapito della trattazione delle urgenze, alle quali le ARP riescono ora far fronte tutto sommato abbastanza rapidamente.

Per garantire un picchetto nei giorni festivi si dovrà però fare capo ad una modifica legislativa (cfr. sotto, III.B.2.).

Miglioramenti sostanziali dell'operatività delle Autorità di protezione potranno in ogni caso avvenire solo con una riforma complessiva della loro organizzazione che tenga conto anche della messa in campo di risorse umane adeguate.

Per questo motivo la Camera di protezione caldeggia una rapida implementazione della cosiddetta *Fase 2* della riforma.

Il raggiungimento di detti miglioramenti importanti è comunque strettamente connesso anche alla migliore organizzazione e operatività di altri servizi, enti e operatori – cantonali e non – di cui si dirà sotto (II.C e II.D).

4. *Interventi urgenti*

L'intervento della Camera di protezione e, per essa, dell'Ispettorato nell'ambito della conversione delle misure non può tuttavia – considerato che i problemi sono di natura strutturale – che essere limitato. Solo il Cantone rispettivamente i Comuni possono adottare, con urgenza, i necessari provvedimenti, ancorché provvisori, a sostegno delle attività che le Autorità di protezione devono portare a termine entro la fine del 2015.

Va da sé che una riorganizzazione sostanziale potrà avvenire solo trascorso il termine del 31 dicembre 2015; in caso contrario il risultato sarebbe unicamente un ulteriore rallentamento dell'operatività.

C. **Potenziamento delle risorse degli Uffici cantonali preposti alla collaborazione con le Autorità di protezione e all'esecuzione delle misure**

1. *Curatori pubblici*

Adottando le nuove normative d'applicazione il Parlamento ha autorizzato il potenziamento delle risorse umane degli allora Ufficio del tutore ufficiale e Ufficio delle famiglie e dei minorenni (UFaM).

Ciò ha condotto ad una ristrutturazione dei due servizi con l'istituzione dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP), nel quale sono inseriti il Settore curatele e tutele e il Settore famiglie e minorenni. Il primo Settore dispone ora di un numero superiore di curatori/tutori ufficiali e il secondo di un maggior numero di assistenti sociali.

Questa ristrutturazione e il relativo potenziamento stanno dando buoni frutti.

Il rapporto dell'Ispettorato evidenzia che comunque questo passo è importante ma non sufficiente.

I curatori/tutori ufficiali sono sovraccaricati e questo talvolta ostacola interventi tempestivi. La richiesta delle ARP viene vagliata dall'UAP e spesso passa del tempo prima di avere una risposta. L'assegnazione è territoriale e non sempre i curatori che vengono indicati – certamente competenti e aventi un'idoneità generale – sono "idonei" al caso concreto. La lontananza dei curatori dal domicilio dei curatelaati comporta spese di trasferta onerose, che sono difficilmente giustificabili dall'ARP davanti ai Comuni che spesso devono fare fronte a questi costi. Per questo motivo molte ARP sarebbero interessate ad istituire un "ufficio del curatore" permanente per il loro comprensorio, così da poter fare capo a più curatori professionisti.

2. *Altri servizi e enti cantonali e non*

Il rapporto dell'Ispettorato e altre informazioni assunte dalla Camera di protezione hanno più in generale messo in evidenza che una riforma efficace delle ARP deve essere inserita in un'analisi globale e in un ripensamento di tutti i servizi e enti – cantonali e non – che si occupano di minorenni, famiglie e persone in difficoltà.

L'intervento tempestivo delle Autorità di protezione è infatti strettamente connesso con un rapido riscontro da parte di questi servizi.

2.1. *Settore famiglie e minorenni dell'UAP, SMP, SPS ecc...*

Dal rapporto menzionato emerge che servizi cantonali quali il Settore famiglie e minorenni dell'UAP, l'SMP e l'SPS sono confrontati con un sovraccarico di lavoro.

Sarebbe necessario valutare e, se del caso, apportare dei correttivi anche a queste strutture affinché possano garantire tempestività (soprattutto nella redazione dei rapporti a loro richiesti) ed efficace collaborazione alle ARP.

2.2. *CEM, Famiglie affidatarie e Istituti d'accoglienza*

L'intervento tempestivo delle Autorità di protezione è poi strettamente connesso anche con la reperibilità di posti nei Centri educativi per i minorenni (CEM), nelle Famiglie affidatarie e negli Istituti di accoglienza e di cura. Nella situazione attuale per trovare posti adeguati a volte possono passare anche alcuni mesi.

Il presidente della Camera di protezione ha partecipato il 29 novembre 2013 all'Assemblea della Società ticinese dei medici geriatri (STiMeGer) e l'8 maggio 2014 all'Assemblea dell'Associazione pediatri della Svizzera Italiana (APSI). Da questi incontri si è avuta conferma che il problema della tempestività degli interventi in relazione anche alla reperibilità dei posti è reale ed è destinato ad acuirsi ulteriormente nei prossimi anni (aumento del disagio giovanile, invecchiamento della popolazione, ecc..).

2.2.1. *CEM e Famiglie affidatarie*

Nei CEM mancano sicuramente posti per tutte le fasce d'età, ciò che rende necessario collocamenti fuori cantone o in Italia. Le fasce più problematiche sono quelle dei ragazzi di 13-14 anni e quelli (in aumento) dei minori con problemi di natura psichiatrica.

Molte difficoltà sono date in caso di collocamento di fratrie. Spesso i minori devono essere separati perché i CEM sono specializzati per età: questa separazione risulta problematica dal profilo del bene dei minori.

Il numero delle famiglie affidatarie non è sufficiente.

2.2.2. *Istituti di accoglienza e di cura*

Nelle zone urbane il problema dei tempi di attesa dei ricoveri in Istituti di accoglienza e di cura è acuto. Le liste di prenotazione sono lunghe e la mancanza di posti per gli anziani in difficoltà rende spesso necessario il "posteggio" in Ospedali e Cliniche – e a volte un andirivieni tra queste strutture e il domicilio privato – nell'attesa di un definitivo collocamento in casa di riposo. Nelle regioni di valle esistono invece minori difficoltà.

Le ARP segnalano che i problemi per i ricoveri a scopo di assistenza in case per anziani sono dati anche dal fatto che queste strutture non accettano volentieri, e in alcuni casi per nulla, ricoveri di questo tipo.

D. Curatori privati

Un importante numero di casi è comunque affidato ai curatori privati, che risultano quindi essere fondamentali nell'esecuzione delle misure adottate dalle ARP.

La mancanza di "persone private idonee all'esecuzione dei mandati" era però già stata segnalata dal perito prof. Affolter "come uno dei problemi centrali per il Cantone Ticino nella messa in atto del diritto tutorio" (cfr. rapporto Affolter, pag. 8 verso il basso).

Dal rapporto dell'Ispettorato emerge che le conoscenze dei curatori privati attualmente operativi – fatta eccezione per diverse ineccepibili conduzioni del mandato – sono spesso lacunose dal profilo amministrativo e/o da quello relazionale, manca l'empatia con i curatelați, la reperibilità, la capacità di affrontare gli imprevisti, la gestione del rischio.

Le difficoltà amministrative dei curatori fanno impiegare tanto tempo alle ARP per il controllo e il rifacimento dei rendiconti o per spiegare ai medesimi come e cosa fare. I curatori che gestiscono poche misure si rivolgono spesso alle ARP con le più svariate domande; questo rappresenta per le ARP un notevole carico di lavoro.

La Camera di protezione non ha competenza diretta sulla nomina e sulla vigilanza sui curatori. L'art. 400 CC e l'art. 51 cpv. 1 LPMA assegnano infatti tali compiti alle Autorità di protezione.

La Camera condivide tuttavia le preoccupazioni delle ARP in merito ai curatori privati e la richiesta che venga stabilita una formazione di base obbligatoria per ogni curatore, ciò anche a motivo del coinvolgimento della responsabilità causale dello Stato, rafforzata dal nuovo diritto (art. 454 cpv. 3 CC).

Nell'ambito dell'implementazione della cosiddetta *Fase 2*, questo problema dovrà essere adeguatamente valutato e risolto dal profilo legislativo. Il perito Affolter per altro già indicava che il solo obbligo per i Comuni di mettere a disposizione delle Autorità di protezione "un elenco di persone idonee disposte ad assumere mandati di curatore" (cfr. l'art. 15 Rtut ripreso senza modifiche nell'art. 15 ROPMA) era desueto e non conforme alla realtà sociale attuale (rapporto Affolter, pag. 34 in basso).

E. Consultori e mediatori

La Camera di protezione ritiene che nell'ambito dell'analisi globale e del ripensamento dei servizi di cui si è detto sopra (II.C.2.) possa essere incentivato il coinvolgimento di strutture anche private nell'ambito dell'elaborazione di perizie e di interventi utili alla prevenzione/sanazione di conflitti e situazioni problematiche (consultori) e alla ricerca della soluzione meno dolorosa, soprattutto per le parti più deboli, là dove il conflitto è purtroppo insanabile (mediazione). Nel diritto civile la mediazione è prevista esplicitamente dal Codice civile per quel che concerne i minorenni (art. 314 cpv. 2 CC) e dal Codice di procedura civile in particolare per le vertenze che interessano i minori nel diritto di famiglia (art. 297 CPC).¹

Deve però essere chiaro che la mediazione (per sua stessa natura) è comunque disgiunta dall'organo decisionale. Quindi, se la mediazione fallisce, tutto quanto fatto dai mediatori dovrà essere accantonato e il conflitto sarà deciso dall'Autorità secondo i suoi criteri e le sue valutazioni (con professionalità, interdisciplinarietà e rapidità).

¹ <http://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GIUDIZIARIO/cameraProtezione/Parlarsi.pdf>

III. Adattamenti legislativi

In conclusione del suo rapporto la Camera di Protezione ritiene di dovere postulare i seguenti adeguamenti legislativi.

A. Implementazione della **Fase 2**, modifica della **Legge sull'assistenza socio psichiatrica (LASP)** e di altre leggi

Come detto (sopra, II.B.3) la Camera di protezione caldeggia una rapida implementazione della cosiddetta *Fase 2* della riforma.

Il passaggio delle competenze alle Preture sarà garanzia di professionalizzazione e l'interdisciplinarietà delle Autorità di protezione chiamate a decidere in prima istanza i provvedimenti necessari.

Per quanto concerne le risorse umane, la Camera di protezione ritiene che non si possa assolutamente scendere sotto gli effettivi indicati dal Gruppo di lavoro 2013.

L'avvio delle nuove strutture dovrà comunque essere da subito attentamente monitorato, con coinvolgimento del Consiglio della magistratura e disponibilità ad un tempestivo adeguamento delle risorse umane. Ciò al fine di evitare ripercussioni negative sull'intero apparato delle Preture.

La Camera non può esimersi dal rilevare anche in questa sede – come già fatto con lettere 22 luglio 2013 e 25 marzo 2014 al Consiglio di Stato – la necessità che si proceda ora rapidamente anche alla revisione della Legge sull'assistenza socio psichiatrica (LASP), per la cui attuazione il Consiglio di Stato con il Messaggio n. 6611 del 7 marzo 2012 annunciava il licenziamento di uno specifico Messaggio a breve (“nei prossimi mesi”).

Non va infatti dimenticato che le misure relative ai ricoveri in caso di assistenza sono un capitolo non trascurabile dell'attività delle ARP. La legge attualmente in vigore appare chiaramente superata, non fosse altro per il fatto che fa riferimento ad articoli della legge federale nel frattempo modificati e assegna ancora la competenza decisionale ad Autorità – le Delegazioni tutorie comunali (cfr. art. 20 cpv. 1 lett. b, 22 e 27 LASP) – non più operative dal 31 dicembre 2000.

La medesima legge indica tra l'altro ancora il Tribunale cantonale amministrativo quale autorità di ricorso avverso le decisioni della Commissione giuridica LASP (art. 50 cpv. 2 LASP), ciò in contrasto con quanto dispone l'art. 48 lett. f n. 8 LOG, che ha conferito la competenza alla Camera di protezione.

È opportuno ricordare che un ricovero a scopo d'assistenza può essere ordinato dalle ARP (che la legge, come detto, definisce ancora “delegazioni tutorie comunali”: cfr. art. 20 cpv. 1 lett. b, 22 LASP) o dai medici abilitati all'esercizio in Svizzera (art. 429 CC, in relazione con l'art. 22 LASP).

La Camera di protezione in questo settore esercita la vigilanza – e quindi è chiamata a dare direttive – solo per i ricoveri a scopo di assistenza messi in atto dalle ARP.

La vigilanza sui medici per i ricoveri da loro ordinati – fatta riserva per le competenze che la legge pure attribuisce alla Commissione giuridica LASP (art. 14 LASP) – è invece di competenza del DSS e del Medico cantonale (art. 56 LASP, in relazione con gli art. 23 e 27 Legge sanitaria). Spetta quindi a questi ultimi istruire i medici, emanare alla loro attenzione le direttive ed elaborare/aggiornare i formulari per far sì che i ricoveri siano rispettosi della procedura prevista dall'art. 430 CC (di cui l'attuale LASP non fa menzione) in vigore dal 1° gennaio 2013. Per una valutazione sull'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni d'applicazione in materia si rinvia dunque a queste ultime autorità.

L'esigenza di eventuali modifiche di altre leggi potrà, se del caso, emergere dopo che saranno stati messi in atto l'analisi globale e il ripensamento di tutti i servizi e gli enti

che si occupano di minorenni, famiglie e persone in difficoltà proposti sopra (cfr. punto II.C.2).

B. Adattamenti prioritari

Nell'attesa delle modifiche di più ampio respiro sopra indicate – considerate comunque urgenti – la Camera ritiene di dovere indicare alcuni adattamenti legislativi (in parte già proposti al Dipartimento con lettere 30 dicembre 2013 e 23 maggio 2014) destinati a portare dei miglioramenti a breve termine o comunque necessari per ovviare a lacune riscontrate con la pratica quotidiana.

1. Termini di reclamo e ferie giudiziarie

Con il nuovo diritto federale in materia di protezione dei minori e degli adulti, il termine per la presentazione dei reclami contro le decisioni delle Autorità di protezione è passato da 10 giorni a 30 giorni. Il rinvio fatto dalla LPMA alla LPamm/LPamm determina la sospensione dei termini durante le ferie giudiziarie (cfr. art. 13 LPamm, per le decisioni delle ARP fino al 28 febbraio 2014; art. 16 LPamm per le decisioni dal 1° marzo 2014).

La sospensione dei termini di reclamo è tuttavia contraria allo spirito della legge federale in materia di protezione, che prevede decisioni rapide. Per citare due fattispecie concrete: una decisione intimata dall'ARP il 18 giugno 2013 è stata impugnata il 19 agosto 2013; per la vendita di un fondo, resa necessaria dalle fatture scoperte del curatelato, un notaio ha dovuto attendere 60 giorni per la crescita in giudicato dell'autorizzazione dell'ARP che nessuno contestava.

Si rende pertanto necessario prevedere nella LPMA, come del resto fatto negli altri Cantoni, una norma che escluda la sospensione dei termini durante le ferie giudiziarie.

2. Picchetti per le urgenze nei giorni festivi

La Polizia cantonale ha segnalato problemi di reperibilità delle Autorità di protezione durante i giorni festivi per il collocamento di minori, segnatamente in caso di situazioni gravi che coinvolgono i loro genitori.

La Camera di protezione condivide la necessità di istituire un picchetto per simili evenienze (una decina di casi all'anno per l'intero Cantone).

Va in primo luogo valutata la fattibilità di un picchetto affidato ad altro Servizio dello Stato, come già avviene in altri Cantoni (VD, ZH). In tal caso dovrà tuttavia essere inserita nella legge una norma che indichi il Servizio in questione e la necessità per l'ARP di formalizzare, almeno in via supercautelare, nel brevissimo termine – al massimo uno o due giorni lavorativi successivi – le misure necessarie.

Un picchetto che coinvolga il presidente dell'ARP e il suo sostituto appare invece improponibile in una situazione di importante sovraccarico di lavoro delle ARP e di carenza di risorse umane. Nel caso si optasse per questa soluzione, va valutata la possibilità di coinvolgere nel picchetto il membro permanente e il suo sostituto, permettendo una rotazione su quattro persone.

Da escludere, invece, per problemi connessi alla competenza territoriale, l'organizzazione di un picchetto tra le diverse ARP.

3. Sanzioni dell'Autorità di vigilanza

Secondo l'art. 51 LPMA l'autorità di vigilanza ha la competenza disciplinare nei confronti degli organi di protezione e dei loro membri, l'autorità di protezione nei confronti dei curatori (cpv. 1); per le sanzioni e il procedimento si applicano per

analogia le disposizioni della legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD) e della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (cpv. 2). L'art. 32 cpv. 1 lett. f vLORD prevedeva, tra l'altro, la sanzione disciplinare della destituzione. Questa possibilità di sanzione è stata abrogata dalla modifica della LORD del 7 maggio 2013, in vigore dal 1° agosto 2013.

Si rende pertanto necessario introdurre nella LPMA una norma specifica sulle sanzioni che permetta, se del caso, di destituire con effetto immediato i presidenti e i membri delle ARP quale sanzione per eventuali gravi inadempienze, come per altro era previsto dall'art. 27 Rtut fino al 31 dicembre 2012. La collocazione di una simile norma nel Regolamento d'applicazione non sarebbe comunque più adeguata.

IV. Conclusioni

Vera croce del diritto di protezione è la carenza delle risorse umane per rapporto all'ampiezza dei compiti e degli oneri – in costante espansione – delle Autorità di protezione. Il problema è comune a tante Autorità di protezione svizzere.

Riteniamo che ci si debba interrogare sugli obiettivi che si vogliono raggiungere. Certo le ristrettezze finanziarie alle quali si è oggi confrontati non aiutano. Una protezione professionale dei minori e degli adulti non può in ogni caso essere ottenuta gratuitamente, ma gli sforzi pagheranno sicuramente sul medio lungo termine, sul piano umano, sociale e finanziario.

Un recente studio commissionato dal programma nazionale svizzero Giovani e violenza² dimostra in particolare che là dove le Autorità di protezione funzionano in modo professionale e sono coordinate con un'adeguata rete di servizi specializzati, vi è un effetto preventivo soprattutto nel settore giovanile. Un intervento tempestivo, adeguato e soprattutto coordinato permette di evitare il peggio e di limitare l'insorgere di fenomeni delinquentiali.

Confidando che la presente valutazione possa essere utile ad apportare le modifiche per un apprezzabile miglioramento nel delicato settore della protezione dei minori e degli adulti, le porgiamo, onorevole Consigliere di Stato, i nostri migliori saluti.

per la Camera di protezione
Il Presidente
giudice Franco Lardelli

Annesso:

Rapporto primavera-estate 2014 dell'Ispettorato della Camera di protezione

Copia p.c.:

Consiglio della magistratura, Locarno

² https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&print_style=yes&msg-id=52532