

Rapporto di maggioranza

numero

6611 R1

data

5 settembre 2012

Dipartimento

ISTITUZIONI / SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 7 marzo 2012 concernente la modifica della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999

1. INTRODUZIONE

Il 19 dicembre 2008 l'Assemblea federale ha modificato le disposizioni del Codice civile (CC) svizzero in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione. Il nuovo CC (nCC) entrerà in vigore il 1° gennaio 2013.

Come tutti i Cantoni, anche il Ticino è chiamato ad adattare la propria legislazione al nuovo quadro giuridico federale. Si tratta in particolare di modificare l'attuale Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999 (in vigore dal 1° gennaio 2001). La revisione di questa legge cantonale è l'oggetto del messaggio del Consiglio di Stato n. 6611 del 7 marzo 2012, nonché del presente rapporto.

Nel suo messaggio, il Consiglio di Stato propone di adeguare le norme cantonali alle nuove esigenze poste dal diritto federale, senza procedere a una riorganizzazione più incisiva. Si mantiene quindi il cosiddetto *modello amministrativo* nel quale le decisioni in materia di protezione degli adulti e dei minori vengono prese dalle commissioni tutorie regionali (CTR), che con la modifica di legge saranno chiamate "autorità regionali di protezione" (ARP), nominate dai Comuni sede delle CTR. Attualmente vi sono 18 CTR e 17 Comuni sede (essendo Lugano il Comune sede di CTR 3 e CTR 8), definite all'art. 1 del Regolamento d'applicazione (RL 4.1.2.2.1) della legge in questione. Solo in una seconda fase, entro il 2018, il Consiglio di Stato intende realizzare *una* delle possibili varianti del cosiddetto *modello giudiziario*, creando un apposito Tribunale di famiglia.

2. I VANTAGGI DEL NUOVO DIRITTO FEDERALE

I vantaggi del nuovo diritto federale in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione sono molteplici. In particolare, il nCC abbandona un approccio eccessivamente paternalistico. Le parole chiave sono autodeterminazione, rispetto della persona, soluzioni individuali, interventi su misura. Essendo il messaggio governativo piuttosto succinto su questi vantaggi, si ritiene utile approfondirli in questa sede¹.

¹ Cfr. Yvo Biderbost, "Ein neuer Geist – Abkehr vom Alles-oder-nichts-Prinzip", *netz*, n. 2, 2012, pp. 33-35.

2.1 Punti centrali

Il principale scopo del diritto federale in materia di tutele è di aiutare persone bisognose, dar loro una voce, nel caso in cui i loro interessi non siano tutelati altrove. Si tratta in primo luogo di offrire loro un sostegno: appoggio sotto forma di consiglio e appoggio sotto forma di azione. Ciò riguarda sia la protezione degli adulti, sia quella dei figli. Il nCC mantiene tale impostazione. Il suo scopo non è quello di punire atteggiamenti non adatti, di ammaestrare bizzosse personali o di inculcare programmi educativi statali.

Ma l'aiuto tutelare è pur sempre un intervento. Da una parte esso rischia di trasformarsi in un atteggiamento troppo protezionista, mentre dall'altra esso può essere troppo superficiale. Il nuovo CC tiene conto di questa tensione. Esso prevede quindi una professionalizzazione degli attori coinvolti, ma anche un miglioramento della protezione giuridica delle persone interessate. Lo scopo è di evitare che la protezione di bambini e adulti sia lasciata in balia del caso e dell'arbitrio.

2.2 Autodeterminazione e solidarietà familiare

Le nuove norme federali puntano sull'autodeterminazione. Le persone interessate non devono essere limitate senza motivo nell'esercizio di questo diritto. Ma non si tratta di una novità. Nel diritto di filiazione questo principio era esplicitamente ancorato nella legge: proprio per questo motivo vi sono, nell'ambito delle adozioni, bambini con e senza collocamento da parte degli enti, nonostante il fatto che le situazioni di partenza siano spesso paragonabili. Chi può e sa decidere per sé stesso, senza recare danno agli altri, deve poterlo fare. È anche un atto di responsabilità verso sé stessi. La personalità del singolo non è eliminata dalle misure degli enti pubblici; non si è privati né dei propri diritti, né della propria personalità.

Parallelamente all'autodeterminazione il nCC rafforza anche la solidarietà familiare. Se all'interno della famiglia ci si può occupare di una persona, è giusto che ciò avvenga. Per esempio, una persona divenuta incapace di discernimento può essere rappresentata nella quotidianità dal proprio coniuge o partner registrato.

2.3 Misure amministrative

Un punto centrale della revisione sono i nuovi strumenti di protezione degli adulti. Il legislatore federale ha puntato in questo campo su una misura unica e flessibile: la curatela. Nella vecchia legge esisteva la triade composta da tutela, gerenza e curatela; in futuro invece ci sarà solo una misura (la curatela) che può però prendere diverse forme (che possono essere anche combinate): amministrazione di sostegno, curatela di rappresentanza, curatela di cooperazione e curatela generale.

Per quanto riguarda il ricovero a scopo di assistenza in un apposito istituto, il contenuto del nCC non è molto diverso rispetto al vecchio articolo sulla privazione della libertà a scopo di assistenza. Si aggiungono però miglioramenti decisivi nella protezione giuridica degli interessati. Per esempio, sono regolamentati a livello federale i trattamenti medicali di problemi psichici e le possibili cure senza l'approvazione della persona interessata. Naturalmente anche in questo caso si tiene conto dei principi della proporzionalità e dell'autonomia, per esempio rispettando per quanto possibile le preferenze del paziente.

2.4 Interventi su misura

Il nuovo diritto federale in materia di protezione delle persone tiene conto del fatto che ogni intervento in questo ambito implica sempre un'interferenza e un'intrusione nell'autonomia dell'individuo. L'intervento non deve quindi andare più in là di quanto sia necessario;

nondimeno occorre che sia efficace. Il nuovo concetto di curatela contiene misure adattabili al singolo caso. In passato si doveva invece adattare ogni caso per poterlo inserire in una delle tre tipologie esistenti che erano poco flessibili: di conseguenza, una curatela era talvolta poco incisiva, una gerenza era inadatta, mentre una tutela poteva essere spropositata. Il nCC permette una maggior attenzione alle esigenze del singolo individuo. Una misura ufficiale va presa rispettando i bisogni del singolo caso e deve mirare al caso stesso. Rendere su misura vuol dire prendere le misure, ma anche tenere le misure. I diversi tipi di curatela possono anche essere combinati fra loro. Inoltre la capacità di esercitare i propri diritti civili può essere limitata puntualmente a dipendenza dal bisogno. Si tratta quindi di un distacco dal vecchio principio del "tutto-o-niente".

2.5 L'esempio della protezione dell'infanzia

Come modello per questa regolamentazione "su misura" sono servite le norme legali per la protezione del bambino. Infatti, le diverse gradazioni di curatela hanno un loro *pendant* nella gradazione delle norme per la protezione dell'infanzia, nella quale si parte dalla curatela come misura d'accompagnamento con consigli e azioni e si arriva fino alla privazione dell'autorità parentale. Anche la puntuale limitazione dell'esercizio dei diritti civili ha trovato il suo spazio in tale ambito, dato che si possono privare i genitori dell'autorità parentale anche solo in maniera parziale a dipendenza del caso oppure privarli della custodia parentale senza privarli dell'autorità parentale. E naturalmente anche nella protezione dei figli il principio di proporzionalità e lo stato di diritto sono sottolineati. Lo stato di diritto nella protezione del bambino è rafforzato ancora di più attraverso la revisione della protezione degli adulti (vedi, per esempio, la rappresentanza del figlio in procedure di protezione dei figli, l'audizione dei figli, ecc.).

3. LE PRINCIPALI MODIFICHE DEL DIRITTO CANTONALE

Occorre anzitutto distinguere tre livelli di autorità in materia di protezione degli adulti e dei minorenni:

- (1) autorità di protezione;
- (2) autorità di vigilanza;
- (3) autorità di reclamo.

Il nuovo CC assegna a ognuna di queste autorità determinati compiti e dà le indicazioni circa la loro organizzazione.

3.1 Autorità di protezione

L'autorità di protezione è così definita nel nCC:

Art. 440 nCC

1L'autorità di protezione degli adulti è un'autorità specializzata. Essa è designata dai Cantoni.

2L'autorità di protezione degli adulti decide in collegio di almeno tre membri. I Cantoni possono prevedere eccezioni per determinati casi.

3L'autorità di protezione degli adulti è anche investita dei compiti dell'autorità di protezione dei minori.

L'autorità di protezione deve essere un'autorità interdisciplinare, composta da un collegio decisionale di un minimo di tre membri. La sua organizzazione è di competenza dei

Cantoni che decidono il numero dei membri (almeno tre), la natura dell'autorità (modello amministrativo o giudiziario), il grado di occupazione dei membri (sistema di milizia o professionale), l'organizzazione territoriale (comunale, regionale o cantonale).

Il Consiglio di Stato opta, in questa fase, per lo *status quo* (cfr. messaggio n. 6611, pp. 5-7), ossia:

- (a) tre membri;
- (b) modello amministrativo (si intende in particolare mantenere il numero delle autorità, ossia 18);
- (c) sistema di milizia (i membri non esercitano la loro attività a titolo professionale).

In altre parole, le attuali CTR saranno mantenute. A cambiare sarà solo il loro nome (da CTR a ARP).

3.2 Autorità di vigilanza

Per quanto riguarda l'autorità di vigilanza, il nCC recita:

Art. 441 nCC

1I Cantoni designano le autorità di vigilanza.

2Il Consiglio federale può emanare disposizioni sulla vigilanza.

L'autorità di vigilanza ha come compito quello di verificare l'applicazione corretta e univoca del diritto vigente. I Cantoni designano le autorità di vigilanza, i cui compiti possono essere affidati a un organo non giudiziario (quindi a un'autorità amministrativa) oppure a un'autorità giudiziaria (per esempio a un tribunale competente per i reclami; cfr. §3.3). I Cantoni sono anche liberi di mantenere il sistema attuale che permette loro di prevedere due istanze: un'autorità di vigilanza inferiore e una superiore.

Il Consiglio di Stato propone l'accorpamento dell'autorità di vigilanza all'autorità di reclamo, nella fattispecie la nuova *Camera di protezione* del Tribunale d'appello (cfr. §3.3). Il vantaggio di questa soluzione è di agevolare la conoscenza della prassi, il che garantisce un miglioramento della qualità. Si tratta infatti di assicurare la vigilanza attraverso un organo strettamente legato all'attività di protezione. Inoltre, ciò conferirebbe all'autorità di vigilanza maggiore autorevolezza nei confronti delle autorità di protezione. Le attuali 4.9 unità dell'Ufficio di vigilanza sulle tutele (3.4 unità con formazione giuridica e 1.5 unità di personale amministrativo) saranno trasferite alla nuova Camera di protezione. La nuova Camera si sostituirà infatti all'attuale Ufficio di vigilanza sulla tutele sia per l'evasione dei ricorsi contro le decisioni di prima istanza delle future ARP, sia in materia di vigilanza.

3.3 Autorità di reclamo

L'autorità di reclamo, infine, è descritta nel modo seguente nel nCC:

Art. 450, nCC

1Le decisioni dell'autorità di protezione degli adulti possono essere impugnate con reclamo davanti al giudice competente.

2Sono legittimate al reclamo:

- 1. le persone che partecipano al procedimento;*
- 2. le persone vicine all'interessato;*

3. le persone che hanno un interesse giuridicamente protetto all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata.

³Il reclamo va presentato al giudice per scritto e motivato.

Attualmente i reclami contro le decisioni delle CTR (le future ARP) sono evasi dall'Ufficio di vigilanza sulle tutele della Divisione degli interni. Contro le decisioni del detto Ufficio può essere impugnato un ricorso presso il Tribunale d'appello. Il nuovo diritto federale non lo permette più: i reclami devono essere presentati direttamente a un "giudice competente".

Il Consiglio di Stato propone di creare, quale autorità di reclamo, una *nuova* Camera in seno al Tribunale di appello: la Camera di protezione. A tale scopo si propone la nomina di un nuovo giudice *competente* in materia.

In altre parole, in futuro ci sarebbe solo un'istanza di ricorso a livello cantonale, fermo restando che sarà sempre possibile ricorrere a istanze superiori (Tribunale federale, Corte di Strasburgo). Creare un'ulteriore istanza di ricorso tra le autorità di protezione e il Tribunale d'appello (utilizzando per esempio le preture) non si giustifica, considerate le specificità della materia in questione. Ciò andrebbe chiaramente contro lo spirito del nuovo diritto federale che cerca di incentivare una rapida presa di decisioni nell'ambito tutorio. In effetti, uno dei problemi maggiori che riscontrano gli operatori sul terreno è la necessità di adottare e applicare *tempestivamente* le misure necessarie. Avere due istanze di ricorso allunga i tempi e questo a scapito delle persone - si pensi soltanto agli anziani e ai minorenni - direttamente interessate dalla legge e bisognose d'aiuto. Avere un unico giudice con *competenze specifiche* in materia garantisce inoltre che le decisioni prese saranno più uniformi e quindi migliori dal punto di vista qualitativo. Il problema della disparità di trattamento, già oggi riconosciuto come problema maggiore della prassi ticinese (cfr. §4 sotto), diventerebbe così ancora più acuto.

Inoltre, va sottolineato che la protezione dei *minori* è sì di competenza delle CTR (le future ARP), ma nei casi in cui è pendente una *causa di stato* la relativa competenza è delle preture. In altri termini, se è pendente una domanda di divorzio, separazione o protezione dell'unione coniugale, il pretore decide *anche* le misure di protezione dei minori. Designare le preture quale autorità di reclamo creerebbe quindi un evidente problema di separazione dei ruoli, perché vorrebbe dire che le competenze di prima istanza e di ricorso in un medesimo ambito sono attribuite alla medesima persona, ossia al pretore. Il rischio, quindi, è che un pretore debba (i) trattare un incarto come giudice del divorzio, per fungere poi (ii) da autorità di ricorso per il medesimo incarto quando, finito il divorzio, spetta alla CTR regolare diritti di visita litigiosi o adottare misure di protezione dei minorenni.

Riassumiamo: far capo ai vari pretori quale prima istanza di ricorso, e tenere il Tribunale d'appello (senza istituire una nuova Camera) quale seconda istanza di ricorso, sarebbe un chiaro *peggioramento* persino rispetto alla situazione attuale - per molti versi lungi dall'essere ottimale - che garantisce almeno una certa uniformità, e quindi parità di trattamento, nell'evasione dei reclami.

3.4 L'applicazione delle misure di protezione

Al momento attuale, prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo diritto federale, la situazione nel Canton Ticino in materia di protezione degli adulti e dei minorenni bisognosi d'aiuto è a dir poco non ottimale; da alcuni operatori sul terreno essa è descritta persino come drammatica. I casi sono sempre più gravi e spesso mancano le risorse, soprattutto le persone, in grado di attuare con tempestività e professionalità le misure decise dalle autorità di protezione. Le stesse CTR, nella "breve procedura di consultazione" (cfr. § 4.4),

hanno chiesto un potenziamento delle risorse presso l'Ufficio del tutore ufficiale e presso l'Ufficio delle famiglie e dei minorenni.

Per questi motivi il messaggio governativo chiede di potenziare questi due Uffici cantonali. L'Ufficio del tutore ufficiale riceverebbe sette nuovi tutori, un contabile e una segretaria. L'Ufficio delle famiglie e dei minorenni avrebbe 6.5 nuovi assistenti sociali (riallocando parte delle risorse umane esistenti, il fabbisogno effettivo si ridurrebbe tuttavia a cinque nuove unità). In totale, quindi, si tratta di *14 nuove unità*.² Esse saranno assunte *progressivamente*, entro fine dicembre 2015, ovvero sull'arco di tre anni a partire dall'entrata in vigore del nCC.

Occorre ora presentare alcuni dati che giustificano questo aumento del personale. Al di là delle considerazioni che si possono trovare nel messaggio del Consiglio di Stato, bisogna tenere presenti i seguenti aspetti:

1. Ufficio del tutore ufficiale

Il fabbisogno di questo Ufficio in termini di personale non si giustifica tanto con l'aumento dei provvedimenti - vi sono, ogni anno, circa 680 nuove misure per maggiorenni e circa 830 per minorenni, che riguardano in totale circa 1000 persone (media annua 2007-2011) - quanto con la loro crescente complessità nonché col fatto che il personale attualmente a disposizione non è sufficiente per sopperire ai bisogni reali. Lo dimostrano le prese di posizione delle stesse CTR che lamentano l'assenza del numero sufficiente di tutori.

In effetti, dall'ultimo Rendiconto del Consiglio di Stato (2011) si evince che il numero dei mandati assunti dall'Ufficio del tutore ufficiale è in diminuzione, proprio a causa del limite delle risorse. Oggi, con 8.1 unità a disposizione, i tutori assumono 541 casi, ossia 66.8 per tutore. Questo a fronte di 60 casi, come limite massimo, che secondo l'esperienza, accumulata anche in altri Cantoni, un tutore impiegato al 100% può assumere. Il messaggio governativo chiede che l'Ufficio del tutore ufficiale sia in grado di assumere circa 900 casi all'anno, sul totale di 1500 casi che necessitano una presa a carico professionale (altri 600 possono invece essere assunti dai tutori professionali comunali). Ciò vuol dire che occorrono 15 tutori a tempo pieno ($900/60=15$).

2. Ufficio delle famiglie e dei minorenni

Per quanto concerne questo Ufficio, si osserva un aumento costante delle sollecitazioni da parte delle CTR, tramite mandati, riguardo alle seguenti prestazioni:

- valutazione socio-familiare (richiesta dalle CTR per poter disporre di dati certi e affidabili o per ottenere un quadro dei fattori di rischio e dei fattori di protezione sui quali esprimere un'eventuale decisione);
- controllo e informazione (ai sensi dell'art. 307, cpv. 3 CC, ossia allo scopo di monitorare una determinata situazione familiare, verificare il consolidamento dei fattori di protezione o accertare se i fattori di rischio prevalgono su quelli di protezione);
- valutazione ed eventualmente preparazione, esecuzione e verifica degli affidamenti di minorenni presso terzi (presso centri educativi per minorenni, istituti sociali e famiglie affidatarie).

Al momento attuale questo Ufficio non riesce più a dare seguito a tutte le richieste provenienti dalle CTR. Basti pensare che il numero di mandati che l'Ufficio ha assunto su incarico delle CTR, rispettivamente dalle Delegazioni tutorie comunali (fino al

² Inoltre, i Comuni sono chiamati a assumere almeno 3.5 unità di tutori professionisti.

31.12.2000), è aumentato esponenzialmente nel corso degli anni: 178 nel 1992, 278 nel 2000, 584 nel 2011³.

Visto quanto precede, la maggioranza della Commissione ritiene che l'aumento del personale chiesto dal Consiglio di Stato corrisponda alle reali necessità sul terreno. Tale richiesta è comunque flessibile e adattabile perché prevede un aumento progressivo del personale, fra il 2013 e il 2015. Se l'evoluzione in questo ambito indicherà una diminuzione dei casi, il Governo potrà sempre adeguare il relativo fabbisogno di personale.

Il Piano finanziario 2008-2011 ha già previsto l'impatto finanziario della revisione del diritto tutorio, stimandolo in ca. 1.5 milioni di franchi all'anno *a partire dal 2012* (cfr. messaggio n. 6611, p. 16). Se il Gran Consiglio accetterà la proposta del governo, il relativo impatto finanziario sulle finanze cantonali si ripercuoterà un anno più tardi, *a partire dal 2013*, e ammonterà a 1.1 milioni nel 2013, a 1.5 milioni nel 2014 e a 1.8 milioni nel 2015.

4. LA SITUAZIONE ATTUALE IN TICINO

La situazione nel Cantone Ticino in materia di tutele e curatele è stato oggetto di diversi approfondimenti negli scorsi anni.

4.1 Il rapporto Affolter (2008)

Nel 2008 è stata effettuata, su incarico del Consiglio di Stato, una perizia esterna da parte di Kurt Affolter e Urs Vogel ("rapporto Affolter")⁴.

Il rapporto Affolter giudica positivo il passaggio dal vecchio sistema delle «*delegazioni tutorie comunali*», in vigore fino al 31 dicembre 2000, all'attuale sistema delle CTR. Anche se lo standard viene descritto «*molto alto*», questo rapporto (p. 48) sottolinea tuttavia che non si tratta di un fenomeno «*costante*».

Il problema maggiore è costituito dal fatto che i presidenti delle CTR non sono occupati a tempo pieno. Vale la pena di citare il relativo passaggio del rapporto (p. 49):

«Almeno la presidenza delle autorità tutorie dovrebbe essere occupata a tempo pieno. Le procedure tutelari sono complesse e talvolta contorte, richiedono una gestione attiva, una reazione ai mutevoli stati di fatto e impongono una stretta collaborazione con una molteplicità di istanze e servizi. Ciò è possibile soltanto con una significativa presenza. Se la presidenza non è occupata a tempo pieno, di fatto la responsabilità della gestione delle procedure rimane a carico delle segretarie. [...] In relazione alle autorità esaminate si può in ogni caso concludere che le risorse, nella loro globalità (autorità e segreteria) sono insufficienti presso tutte le autorità regionali.»

L'occupazione a tempo pieno è strettamente collegata alla questione del numero complessivo delle autorità di protezione. Attualmente, il Ticino ne conta 18. Decisamente troppe, secondo il rapporto Affolter.

In effetti, la necessità di poter disporre di membri dell'autorità di protezione occupati a pieno tempo «*o, perlomeno, di presidenze a tempo pieno*», richiede che i comprensori

³ Fonte: Ufficio delle famiglie e dei minorenni, 7 settembre 2012.

⁴ Kurt Affolter e Urs Vogel, *Cantone Ticino. Verifica dell'attuale organizzazione in materia di tutele e curatele*, Zurigo, Institut für angewandtes Sozialrecht, 25 giugno 2008 (versione tradotta dal testo originale tedesco). Questa perizia (solo nella versione italiana) è allegata al messaggio n. 6611.

vengano «*fortemente ampliati*» (p. 50). Ma questo è solo uno dei motivi per ridurre il numero delle autorità di protezione. Un comprensorio più ampio, proprio perché fornisce molti più casi per ambito tematico, facilita anche «*una gestione efficiente e professionale dei procedimenti tutelari*». Anche l'effetto della formazione continua è più durevole in grosse unità. Gli autori del rapporto concludono affermando che «*come ampiezza per una ottimale grandezza organizzativa noi vediamo un bacino d'utenza di 70-80.000 abitanti*». Nel caso ticinese ciò corrisponde a un'organizzazione «*di circa quattro autorità regionali*», due nel Sopraceneri e due nel Sottoceneri. Se gli attuali bacini d'utenza sono mantenuti, scrivono ancora gli esperti, «*la possibilità di miglioramento funzionale delle autorità sarà solo marginale*».

Non va nemmeno trascurata la questione della parità di trattamento. Con un numero di CTR così ampio, e tenendo conto del modello di finanziamento esistente, in cui il Comune sede svolge un ruolo centrale, vi è il grosso rischio che i Comuni sede ricchi e/o con una politica sociale più attiva offrano molto di più rispetto ai Comuni sede più poveri. Non si tratta solo di un rischio ma è la realtà: «*[Q]uelle regioni che dispongono di maggiori mezzi finanziari o di una più elevata sensibilità politica dotano di più risorse e mezzi le autorità. Ciò porta a grosse differenze all'interno del Cantone e favorisce il turismo sociale*» (pp. 50-51).

4.2 Il rapporto del Gruppo d'accompagnamento (2009)

Parallelamente al rapporto Affolter, il Dipartimento delle istituzioni ha istituito il 21.2.2008 un apposito "Gruppo di accompagnamento" incaricato di affiancare il mandatario (Kurt Affolter) nell'ambito del suo lavoro di verifica. Esso era composto dalle seguenti persone: avv. Emanuela Epiney-Colombo (presidente II Camera civile del Tribunale d'appello), avv. Francesco Catenazzi (capostaff Divisione giustizia), avv. Alberto Forni (presidente CTR 8 Lugano Est), avv. Alessia Paglia (capo Ufficio vigilanza sulle tutele; coordinatrice). Una volta terminato il lavoro del mandatario, il Gruppo di accompagnamento ha analizzato le relative considerazioni e ha steso un rapporto, consegnato in data 31 marzo 2009 al direttore del Dipartimento delle istituzioni. In questo rapporto sono presentate le varie opzioni, con i rispettivi vantaggi e svantaggi. Ne risulta tuttavia un quadro *non favorevole al mantenimento dello status quo*. Si parla in particolare di una «*disparità di trattamento ingiustificat[a]*», cui sono soggette le persone che necessitano protezione, a seconda del loro Comune di residenza. Inoltre, si afferma che quello dell'autonomia comunale «*non è un argomento valido*» per mantenere l'attuale organizzazione, visto che «*il processo decisionale nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti non comporta infatti margini di manovra di tipo politico: si tratta di una attività volta all'applicazione del diritto di famiglia e non lascia spazio al potere discrezionale dei comuni*».

4.3 Il rapporto del Gruppo di lavoro

In seguito al rapporto del Gruppo di accompagnamento, il Consiglio di Stato, il 20 maggio 2009 (risoluzione n. 2510, completata con la risoluzione n. 3124 del 24 giugno 2009 e la risoluzione n. 355 del 27 gennaio 2010), ha creato un "Gruppo di lavoro" composto da seguenti persone attive nel settore:

- avv. Francesco Trezzini (pretore Distretto di Lugano, sezione 1; coordinatore);
- avv. Emanuela Epiney-Colombo (presidente Tribunale di appello);
- avv. Giorgio Bernasconi (presidente I Camera civile del Tribunale di appello);
- avv. dr. Matteo Pedrotti (pretore Distretto di Lugano, sezione 6);
- avv. Guido Santini (direttore Divisione degli interni);
- avv. Francesco Catenazzi (capo-staff Divisione della giustizia);

- avv. Alessia Paglia (capo Ufficio di vigilanza sulle tutele);
- avv. Andrea Caldelari (capo Ufficio tutore ufficiale);
- Ivan Pau-Lessi (capo Ufficio delle famiglie e dei minorenni);
- avv. Alberto Forni (presidente CTR 8 Lugano Est);
- Raniero Devaux (Sezione risorse umane);
- Renato Bernasconi (Sezione delle finanze);
- Lino Elio Mordasini (rappresentante Associazione Comuni e Regioni di Montagna CoReTi);
- avv. Ettore Vismara (rappresentante Associazione dei Comuni Urbani Ticinesi ACUTI);
- avv. Paolo Tami (rappresentante Associazione Genitori Non Affidatari AGNA), sostituito il 24.6.2009 da Simone Banchini (cfr. risoluzione 3124);
- avv. Marianne Galli Widmer (rappresentante Consulitori matrimoniali);
- Maria Silva Ceppi (specialista dell'ascolto dei minorenni);
- Sandra Killer (rappresentante Associazione Ticinese delle Famiglie Monoparentali e Ricostituite);
- avv. Francesco Hurle (presidente CTR 5 Massagno), dal 27.1.2010 (cfr. risoluzione 355);
- avv. Siro Quadri (pretore Distretto di Vallemaggia), dal 27.1.2010 (cfr. risoluzione 355).

L'elenco completo dei membri del Gruppo di lavoro viene fornito al Gran Consiglio quale dimostrazione che si trattava di un gruppo nel quale erano rappresentati tutti gli interessi in gioco: dalle associazioni dei genitori a quelle dei Comuni, dall'autorità giudiziaria all'Amministrazione cantonale. Non da ultimo, vi erano rappresentate le attuali CTR. Ebbene: il 10 marzo 2010 il Gruppo di lavoro ha inviato al Consiglio di Stato un rapporto intermedio dove erano illustrati i vantaggi e gli svantaggi delle varie opzioni. Nel suo *rapporto finale* del dicembre 2010, il Gruppo di lavoro raccomanda al Consiglio di Stato di *abbandonare il modello amministrativo* (sia quello con sole 5 autorità, sia, e a maggior ragione, quello attuale con 18 autorità). Questa raccomandazione è stata adottata *quasi all'unanimità* (14 favorevoli e un solo voto contrario). In sintesi è stato ritenuto che il modello giudiziario «*fornisce migliori garanzie di autorevolezza verso il cittadino, d'indipendenza, di separazione dei poteri, di capacità di rispondere ai bisogni in modo adeguato (potendo anche sfruttare le sinergie con le altre materie 'famigliari' già trattate dai pretori o che potrebbero essere, successivamente, coagulate interamente in un tribunale di famiglia)*». All'interno del modello giudiziario vi sono tuttavia diverse sottopzioni (tribunale di famiglia, tribunale di protezione, preture). Il Gruppo di lavoro si è espresso a grande maggioranza (12 voti pieni, 2 voti parziali, 1 voto di riserva) per le *preture*. (Giova ricordare che stiamo parlando delle autorità di *protezione*: da non confondere con la soluzione, prospettata da taluni, che le preture diventino l'autorità di *reclamo* di prima istanza).

Va sottolineato che il Gruppo di lavoro ha potuto esprimere il proprio parere dopo un'attenta analisi di vantaggi e svantaggi dei vari modelli (la cosiddetta analisi "SWOT") in cui sono stati valutati diversi criteri a livello di (a) organizzazione (procedura, prossimità, autorevolezza), (b) unità di materia (competenze, conformità, equilibrio), e (c) esecuzione (tempi, difficoltà). Non da ultimo, è stato effettuato un confronto dei relativi costi.

4.4 La "breve procedura di consultazione" (2011)

Nonostante una buona rappresentanza dei Comuni, in particolare dei Comuni sede delle CTR, nel Gruppo di lavoro, il 5 aprile 2011 il Consiglio di Stato ha ritenuto utile avviare una

«breve procedura di consultazione» chiedendo ai 17 Comuni sede delle 18 CTR di esprimere, entro fine maggio 2011, il loro parere sulla riorganizzazione del settore delle tutele.

Tenendo conto della definizione della "procedura di consultazione", così come figura nella Costituzione federale (art. 147)⁵, ma anche nella Costituzione cantonale (art. 71, cpv. 2), l'uso del termine "procedura di consultazione" è del tutto inappropriato in questo contesto, poiché il Consiglio di Stato ha optato soltanto per la consultazione di *una* categoria di attori coinvolti. Come vi era da aspettarsi, la maggior parte dei Comuni sede hanno espresso pareri negativi optando per lo *status quo* (no al modello giudiziario, mantenimento del modello amministrativo con 18 autorità di protezione). Inoltre, nella medesima lettera il Consiglio di Stato specificava che il relativo messaggio «*deve essere adottato entro l'estate [2011]*». Ciò è avvenuto invece solo il 7 marzo 2012, obbligando di fatto il Parlamento ad adottare la modifica di legge in tempi estremamente brevi, vista la complessità della materia e i vari interessi in gioco.

4.5 Il parere di AGNA e AFTMR

Oltre ai rapporti soprammenzionati, la Commissione della legislazione ha potuto farsi un'idea della situazione in Ticino nelle audizioni dei rappresentanti del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione cantonale (2.5.2012), delle associazioni (Associazione genitori non affidatari AGNA e Associazione ticinese delle famiglie monoparentali e ricostituite ATFMR, 16 maggio 2012) e dei presidenti di due CTR (CTR 6 di Agno e CTR 2 di Mendrisio, 30 maggio 2012).

AGNA e ATFMR - che si appoggiano anche a un parere del 15 dicembre 2011 di prof. Christoph Häfeli, giurista e esperto della tutela dei minori e degli adulto⁶ - sono molto critici nei confronti della situazione attuale. Queste associazioni segnalano in particolare i problemi di *conflitto di interessi*. AGNA propone anche alcune modifiche alla legge. In sostanza, si tratta di:

- professionalizzare il ruolo di presidente dell'autorità di protezione (un'occupazione almeno dell'80%),
- prevenire i conflitti di interesse, vietando ai presidenti di essere patrocinatori nelle procedura nell'ambito del diritto tutelare o del diritto di famiglia;⁷
- delegare al Consiglio di Stato o al Gran Consiglio il potere di nomina del presidente e del membro permanente delle autorità di protezione, così come dei loro supplenti, lasciando ai comuni il potere di nomina dei propri delegati;
- far decadere al 31 maggio 2016 (invece che al 31 maggio 2018, come indica il messaggio n. 6611) le autorità regionali di protezione.

⁵ «I Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali» (art. 147 Costituzione federale della Confederazione Svizzera).

⁶ Cfr. Christoph Häfeli, "Familenrichte in der Schweiz – eine ungeliebte Institution mit Zukunft", *FamPra.ch* 1/2010, pp. 34 e segg.

⁷ «Gli attuali presidenti delle CTR hanno l'autorità di consultare i dati MovPop e quelli di altre banche dati, e possono richiedere gli estratti del casellario giudiziale senza nemmeno dover avvisare il diritto interessato. (...) Il fatto che un avvocato presidente di CTR possa far valere i propri contatti e la propria conoscenza del sistema a favore del suo assistito, rappresenta un indubbio vantaggio e il motivo per cui un cliente scelga quell'avvocato piuttosto che altri» (avv. Paolo Tami, rappresentante AGNA, audizione del 16.5.2012). Si segnala, a questo proposito, l'azione collettiva che il 7 maggio 2012 AGNA ha avviato contro tutti i presidenti delle CTR attuali presso la Pretura del distretto di Lugano.

4.6 Altri pareri

Il presidente della CTR 6 di Agno, pur dichiarandosi favorevole al sistema attuale, ha messo in evidenza gravi lacune a livello di implementazione delle decisioni:

«Le CTR sono l'autorità che decide, ma al momento di applicare la decisione e di effettuare la sorveglianza nascono i veri problemi, spesso dovuti alla mancanza di mezzi e risorse o alla lentezza nell'applicare le misure decise. In tal modo si dà l'impressione di essere incapaci d'agire o di proporre solo soluzioni palliative [...] . Sono aumentate - quasi raddoppiate - le decisioni prese dalla CTR di Agno ed è aumentata la loro gravità. Per contro le risorse sono rimaste le medesime, quindi si è dovuto 'alzare l'asticella' e limitarsi all'intervento nei casi più seri⁸.»

Egli giudica perciò "necessario" l'aumento delle risorse personali chiesto nel messaggio n. 6611. Pure la presidente della CTR di Mendrisio, nel corso della medesima audizione, ha dichiarato che *«anche Mendrisio si vivono le medesime difficoltà e l'urgenza cresce in modo costante. Mancano le strutture dove collocare le persone bisognose d'assistenza, in particolare minorenni e adolescenti, e le risorse di cui le CTR possono disporre per rispondere ai numerosi casi»*.

Inoltre, visto che il Consiglio di Stato non aveva effettuato una vera e propria procedura di consultazione, alcune associazioni e persone che conoscono bene la materia si sono rivolte direttamente al relatore del presente rapporto. È il caso per esempio del Dr. med. Sergio Macchi, primario degli Istituti sociali comunali della città di Lugano e presidente di SCuDo (Servizio di assistenza e cura a domicilio di interesse pubblico del Luganese), che sottolinea i *«grossi problemi»* nel settore delle tutele soprattutto per quanto riguarda i tempi di decisione per casi geriatrici e psichiatrici. Occorre in particolare *«trovare le soluzioni più adatte per i casi urgenti»*. Il Dr. med. Macchi reputa quindi più che necessario un potenziamento delle risorse personali così come previsto dal messaggio n. 6611. Medesime preoccupazioni sono espresse e condivise da Pier Giorgio Cagnasso, già presidente di Pro Senectute Ticino e Moesano.

5. LA SITUAZIONE NEGLI ALTRI CANTONI

Finora 22 cantoni hanno già modificato le proprie disposizioni cantionali⁹. Mancano all'appello solo Basilea-Città, Ginevra, Neuchâtel e Ticino (stato: 9 luglio 2012). La maggior parte dei governi cantionali ha licenziato i rispettivi messaggi nel corso del 2011. Il fanalino di coda è Neuchâtel (agosto 2012), seguito da Ginevra (4 aprile 2012) e Ticino (7 marzo 2012).

Già oggi è possibile fare alcuni paragoni interessanti fra i Cantoni¹⁰. Essi divergono per quanto riguarda l'applicazione del modello amministrativo o giudiziario (§5.1 del presente rapporto), le competenze dell'autorità cantonale piuttosto che comunale (§5.2), il grado di professionalizzazione del presidente e degli altri membri permanenti delle autorità di protezione (§5.3), il numero medio di abitanti per autorità di protezione (§5.4) e il numero totale di autorità di protezione (§5.5).

⁸ Audizione del 30 maggio 2012.

⁹ Cfr. <http://www.kokes.ch/fr/04-dokumentation/06-umsetzung-in-den-kantonen.php?navid=18> (sito consultato il 20 agosto 2012).

¹⁰ http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/revision/120323_Folien_Wider_Website.pdf (sito consultato il 20 agosto 2012).

5.1 Modello amministrativo o giudiziario

Tutti i Cantoni con un modello amministrativo (sempre per quanto concerne l'autorità di protezione) l'hanno mantenuto, rispettivamente intendono mantenerlo, anche con il nuovo diritto federale (AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TI, TG, UR, VS, ZG, ZH). L'unica eccezione sono i Cantoni di Argovia e Sciaffusa, che sono passati al modello giudiziario. Il Canton Argovia è l'unico a aver istituito un Tribunale di famiglia, con la modifica dell'apposita legge del 6 dicembre 2011 e la relativa ordinanza del 30 dicembre 2012. Il Canton Sciaffusa ha optato invece per un "tribunale speciale".

I quattro Cantoni romandi (FR, GE, NE, VD) che già prima avevano un modello giudiziario, lo mantengono, rispettivamente intendono mantenerlo, anche in futuro.

5.2 Comuni, regioni o cantone

I Cantoni si differenziano anche rispetto agli enti chiamati ad applicare la nuova legge. Cinque (BL, LU, SG, VS, ZH) passano da enti comunali a quelli inter-comunali. Ben tredici, invece, trasferiscono tutte le competenze dai Comuni all'autorità cantonale (AR, AG, BE, GR, JU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG), cosa che esiste già, e rimane mantenuta, in altri quattro Cantoni (AI, BS, GE, GL). Quattro Cantoni, infine, mantengono lo status quo in cui la gestione è affidata a enti sovracomunali con alcune competenze cantonali (FR, NE, TI, VD). Riassumendo si può constatare come in seguito al nuovo diritto in 17 Cantoni la gestione viene affidata esclusivamente all'autorità cantonale.

5.3 Grado di professionalizzazione

I Cantoni divergono anche per quanto riguarda il grado di occupazione dei membri delle autorità di protezione, distinguendo fra il presidente e altri membri permanenti. Va sottolineato che in tutti i Cantoni tranne tre il presidente è impiegato con percentuali superiori al 50% (50-80%: BE, GL, LU, FR, SO, VD; 80-100%: GR, NW, OW, SZ, TG, UR, ZG, ZH; 100%: AR, BS, GE, GR, JU). Solo in Appenzello-Interno, Ticino e Vallese i presidenti sono impiegati con una percentuale inferiore a 50. In alcuni Cantoni (BE, GL, GR, JU, NW, SZ, TG, UR, ZG, ZH) persino i membri permanenti sono impiegati con percentuali superiori a 50.

5.4 Numero di abitanti per autorità di protezione

La conferenza intercantonale fissa il limite di 50 mila per definire il numero di abitanti per ogni autorità di protezione. La grandezza e l'ampiezza del territorio vanno di pari passo con la professionalità e la qualità delle misure decise e implementate. Se si escludono i Cantoni con meno di 50 mila abitanti si può osservare che soltanto in Ticino e Vallese le autorità di protezione comprendono bacini con meno di 50 mila persone.

5.5 Riduzione del numero delle autorità di protezione

Con il nuovo CC la maggior parte dei Cantoni ha deciso di ridurre drasticamente il numero delle autorità di protezione. Si passa da 1420 a circa 150. Qualche esempio: Zurigo (da 171 a 13), Berna (da 319 a 11), Giura (da 64 a 1), San Gallo (da 76 a 9), Grigioni (da 17 a 5).

5.6 Le raccomandazioni di COPMA

I dati presentati poc'anzi (§§ 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4) sono disponibili sul sito web della Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA). Si tratta del

più importante organo intercantonale in questo ambito. Già nel 2008 la COPMA aveva presentato le proprie raccomandazioni ai Cantoni. Esse comprendono «una dettagliata esposizione dei futuri compiti e le indicazioni sui profili professionali che i membri delle nuove autorità e delle servizi sussidiari devono avere». In particolare, la COPMA raccomanda (a) che i membri della autorità di protezione siano professionisti «in grado di prendere le decisioni 24 ore su 24», (b) che il bacino d'utenza comprenda «almeno 50'000-100'000 abitanti», e (c) che l'autorità di vigilanza sia concepita «a un solo livello» e che sia «accorpata all'istanza (giudiziaria) di ricorso»¹¹.

In conclusione, si può constatare che la riforma proposta dal Consiglio di Stato ticinese è molto meno incisiva rispetto a quelle elaborate negli altri Cantoni, siccome si è optato per lo status quo per quanto riguarda il mantenimento del modello amministrativo, il mantenimento dell'assetto esistente con 18 Comuni sede, la non-professionalizzazione del presidente e dei membri permanenti.

6. SVILUPPI FUTURI

Il rappresentante del Consiglio di Stato, Norman Gobbi, ha dichiarato che «con la presente proposta di modifica si vogliono comunque cogliere gli umori della Commissione [della legislazione] e del Gran Consiglio in vista del passaggio alla seconda fase»¹².

La maggioranza della Commissione saluta l'intenzione del Consiglio di Stato di procedere, in una seconda fase, a una riforma più incisiva, ossia il passaggio al modello giudiziario entro il 2018 (definito «*termine ultimo*», messaggio n. 6611, p.5). La maggioranza non è unanime su quale variante del modello giudiziario vada realizzata, anche perché non ha avuto il tempo necessario per analizzare i vantaggi e gli svantaggi della variante indicata dal Consiglio di Stato, ossia il Tribunale di famiglia¹³.

Tuttavia, l'esperienza degli scorsi anni ci permette di nutrire fondati dubbi che l'intenzione dichiarata del Consiglio di Stato possa realizzarsi. Coloro che preferiscono mantenere sostanzialmente lo status quo - in particolare per quanto riguarda il mantenimento del modello amministrativo, il mantenimento delle 18 autorità di protezione presso i Comuni sede e la questione della professionalizzare perlomeno il ruolo dei presidenti - si opporranno con ogni evidenza a qualsiasi riforma più incisiva, nonostante i pareri degli esperti e degli operatori del settore, nonché i paragoni con altre realtà svizzere. Lo provano le risposte che i municipi dei Comuni sede hanno fornito nella procedura di consultazione avviata il 4 aprile 2011 e che il Consiglio di Stato ha voluto limitare, contrariamente alla prassi consolidata, solamente a loro.

¹¹ Cfr. "L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et propositions de modèles. Recommandations de la conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT) ", ZVW 2/2008, disponibile sul sito <http://www.vbk-cat.ch/fr/03-publikationen/publikationen/004-behoerdenorganisation.php>.

¹² Audizione del 2 maggio 2012.

¹³ Va precisato, tuttavia, che pochi mesi dopo la presentazione del M6611 lo stesso Consigliere di Stato Norman Gobbi ha affermato che la promessa di creare un Tribunale di famiglia potrebbe venire meno perché le relative competenze decisionali potrebbero essere integrate in quelle pretorili. Questa sarebbe un'«ipotesi ora al vaglio» (cfr. intervento "Verso Giustizia 2018" pronunciato l'11 giugno 2012 in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2012/13).

7. CONCLUSIONE

Vista la situazione, e considerando la comprovata necessità di procedere il più presto possibile a una riorganizzazione del sistema ticinese in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione, la maggioranza della Commissione della legislazione propone di approvare il messaggio n. 6611, inserendovi tuttavia una *clausola transitoria* (Parte I del Disegno di Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto, art. 52a) che dia certe garanzie in tal senso:

«Il Consiglio di Stato verifica entro il 31 dicembre 2014 l'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni di esecuzione ai sensi del diritto federale, indirizzando al Gran Consiglio un rapporto in merito e proponendo i necessari adeguamenti legislativi per la riorganizzazione delle autorità regionali di protezione in autorità giudiziaria.»

Inoltre, si invita il Consiglio di Stato a elaborare una modifica di legge che non si limiti a emendare la legge in vigore ma che abbia una sua logica interna, comprensibile anche per coloro che saranno direttamente interessati dalle relative disposizioni. Si raccomanda in particolare, a tal proposito, di trarre ispirazione dalle leggi di applicazione adottate negli altri Cantoni. Infine, la futura legge dovrà essere in sintonia con la nuova Legge cantonale sulla procedura amministrativa (LPamm), attualmente sotto esame del Parlamento, in particolare per quanto riguarda le procedure di conciliazione.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Nenad Stojanovic, relatore

Agustoni - Beretta Piccoli L. - Cereghetti - Corti -

Ghisolfi - Gysin - Pedrazzini - Viscardi

Disegno di

LEGGE

sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 7 marzo 2012 n. 6611 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 5 settembre 2012 n. 6611 R1 della maggioranza della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999 è così modificata:

Titolo

Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto

Art. 1

La presente legge disciplina l'organizzazione delle autorità di protezione e la procedura.

Art. 2

¹L'autorità di protezione dei minori e degli adulti è esercitata dall'autorità regionale di protezione.

²L'autorità giudiziaria di reclamo è la Camera di protezione del Tribunale di appello, che funge pure, in sede unica cantonale, da autorità di vigilanza.

Art. 3

Le competenze delle autorità di protezione sono quelle stabilite dal Codice civile svizzero (CC) e dal regolamento di applicazione di questa legge.

**Ufficio delle curatele
e delle adozioni**

Art. 4

Il Consiglio di Stato organizza l'Ufficio delle curatele e delle adozioni e ne definisce le competenze.

Art. 5 cpv. 1

¹Ogni autorità giudiziaria o amministrativa, gli organi di polizia, i funzionari ed i pubblici dipendenti, anche se vincolati dal segreto d'ufficio, sono tenuti a comunicare all'autorità di protezione i casi che richiedono un suo intervento ed a trasmettere le informazioni rilevanti per l'adozione di eventuali misure di protezione.

**CAPITOLO II
Organizzazione delle Autorità regionali di protezione**

**Autorità regionali
di protezione
a) Costituzione**

Art. 6

¹Sono costituite autorità regionali di protezione. Il regolamento ne definisce i comprensori giurisdizionali e le sedi. Il Consiglio di Stato raccoglie il parere dei municipi interessati.

²L'autorità regionale di protezione rappresenta i comuni dei comprensori giurisdizionali nei rapporti con i terzi per quanto riguarda l'applicazione della presente legge e del diritto di protezione del minore e dell'adulto in genere.

Art. 7 cpv. 1 e 3

¹L'autorità regionale di protezione è composta di due membri permanenti e di un delegato del Comune di domicilio o di dimora abituale della persona di cui si discute il caso o, se assente o domiciliata fuori cantone, del comune di situazione dei suoi beni.

³Ogni autorità regionale di protezione dispone di un segretario. Per il controllo dei rendiconti finanziari deve far capo a persona con specifiche conoscenze finanziarie e contabili.

Art. 8 cpv. 1, 3 e 4

¹Il presidente, il membro permanente, i loro supplenti ed il segretario sono nominati dal Municipio del comune sede (art. 15).

³Il Municipio di ogni Comune del circondario designa un delegato quale membro dell'autorità regionale di protezione ed un supplente.

⁴Il periodo di nomina è di quattro anni e scade il 30 settembre seguente le elezioni comunali. L'autorità regionale di protezione uscente rimane in carica fino alla costituzione di quella nuova.

Requisiti dei membri dell'autorità regionale di protezione

Art. 9

¹Il presidente dell'autorità regionale di protezione deve essere licenziato in diritto; il membro permanente deve avere una formazione, definita dal regolamento, quale operatore sociale, sanitario o pedagogico.

²I membri dell'autorità regionale di protezione devono inoltre soddisfare i requisiti di eleggibilità validi per i curatori.

³I membri dell'autorità regionale di protezione ed i segretari sono tenuti a partecipare ai corsi di formazione ed aggiornamento organizzati dall'autorità di vigilanza.

Funzionamento dell'autorità regionale di protezione

Art. 10 cpv. 1

¹L'autorità regionale di protezione delibera a numero completo, riservate le misure cautelari urgenti (art. 445 cpv. 2 CC e art. 13 lett. c della presente legge). In caso di assenza di un membro si completa con un supplente.

Art. 11

Il delegato del Comune deve avere le competenze necessarie per svolgere i compiti attribuiti. Partecipa a riunioni, discussioni e decisioni inerenti la persona domiciliata o abitualmente residente nel suo Comune, ha diritto di voto, può esigere la convocazione dell'autorità, cura i contatti con i cittadini e segnala i casi suscettibili di un intervento.

Art. 12 cpv. 1

¹I membri dell'autorità regionale di protezione, il segretario e gli ausiliari sono tenuti al segreto d'ufficio.

Art. 13

Le competenze del presidente sono:

- a) organizzare il lavoro, garantire la gestione ed il funzionamento dell'autorità regionale di protezione;
- b) convocare e dirigere le sedute dell'autorità regionale di protezione;
- c) decidere i provvedimenti cautelari urgenti (art. 445 cpv. 2 CC).

Art. 15

¹Il Comune sede mette a disposizione gratuitamente gli spazi, il mobilio e le attrezzature necessarie al funzionamento dell'autorità regionale di protezione esclusi i costi di gestione.

²Il Municipio provvede alle nomine di sua competenza e assicura quanto necessario al funzionamento dell'autorità. In particolare garantisce, unitamente agli altri comuni del comprensorio, l'offerta di un numero adeguato di curatori professionisti e di curatori privati incaricati dell'esecuzione delle misure di protezione.

Art. 16

Il Cantone partecipa alle spese di funzionamento delle autorità regionali di protezione con un contributo fisso, determinato annualmente dal Consiglio di Stato.

Art. 17 cpv. 2

²I comuni partecipano alla copertura delle rimanenti spese, dopo deduzione delle entrate dell'autorità regionale di protezione, in proporzione al numero dei propri abitanti.

Art. 19

Costi della misura di protezione

¹I costi di gestione (compenso, spese, tasse) della misura di protezione sono a carico della persona interessata o di chi è tenuto al suo sostentamento.

²Se la persona interessata o chi altrimenti è tenuto al suo sostentamento non vi fa fronte, tali costi sono anticipati dall'autorità regionale di protezione.

³Gli anticipi effettuati dall'autorità regionale di protezione nel corso degli ultimi 10 anni possono essere recuperati:

- a) presso l'interessato tenuto conto del suo fabbisogno;
- b) presso chi è tenuto al sostentamento della persona in questione;
- c) trattenendo la somma corrispondente sulla massa ereditaria o presso gli eredi in caso di decesso dell'interessato.

Art. 20

L'autorità regionale di protezione può chiedere l'anticipo delle spese al terzo istante, se la misura risulta essere essenzialmente nel suo interesse.

Art. 21

Per quanto non disciplinato dagli art. 443 e seguenti CC, ai procedimenti definibili mediante una decisione dell'autorità regionale di protezione è applicabile la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, riservate le norme che seguono.

Art. 22 cpv. 2

²Abrogato

Art. 23 cpv. 2

²Abrogato

Art. 24

Abrogato

Art. 26

Abrogato

Art. 29

¹Le autorità regionali di protezione possono applicare alle proprie decisioni le seguenti tasse:

- a) per l'approvazione di rendiconti morali da fr. 20.-- a fr. 200.--;
- b) per ogni altra decisione fino a fr. 5000.--.

²Possono inoltre condannare la parte soccombente al pagamento delle spese o chiedere anticipi sulle stesse. È applicabile per analogia il Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (CPC) e la legge sulla tariffa giudiziaria del 30 novembre 2010.

Art. 31

¹Per i membri delle autorità regionali di protezione si applicano i motivi di rikusazione previsti dal CPC.

²In caso di contestazione di un singolo membro, decide sulla contestazione l'autorità medesima in assenza del membro interessato. L'autorità regionale di protezione si completa poi con il supplente del membro rikusato o astenuto.

³Ove sia rikusata l'intera autorità regionale di protezione o la maggioranza decide la Camera di protezione del Tribunale di appello. Nel caso di rikusazione dei giudici della Camera di protezione o dell'intero Tribunale di appello si applicano gli art. 45 e 46 della legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006.

⁴Nel caso di impossibilità, per l'autorità regionale di protezione, di completarsi nell'ambito della gestione di una procedura, la Camera di protezione del Tribunale di appello decide, in via definitiva, a quale autorità di protezione viciniora assegnare la procedura.

Art. 32

Abrogato

Art. 34

L'istanza, motivata, va presentata per iscritto all'autorità di protezione con allegati i documenti disponibili e l'indicazione delle prove eventualmente da assumere.

Art. 35

Abrogato

Art. 36

¹In caso di privazione della libertà a scopo di assistenza (art. 314b CC) si applicano per analogia gli art. 426 e seguenti CC.

²Il giudice ai sensi dell'art. 439 CC è il presidente della Commissione giuridica istituita dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 2 febbraio 1999.

Art. 37

Sono legittimati a chiedere l'adozione di misure di protezione a favore di una persona maggiorenne, l'interessato, il coniuge, il partner registrato, i discendenti, i genitori, gli zii, i fratelli, i nipoti, il municipio del Comune di dimora abituale.

Art. 38

L'istanza, motivata, va presentata per iscritto all'autorità regionale di protezione con allegati i documenti disponibili e l'indicazione delle prove eventualmente da assumere.

Art. 39 cpv. 1

¹L'autorità regionale di protezione trasmette copia dell'istanza all'interessato.

Art. 40

Abrogato

Art. da 42 a 48

Abrogati

Art. 49

Compenso dei curatori

I curatori hanno diritto ad un compenso commisurato al lavoro svolto e alla situazione patrimoniale del pupillo. Al Consiglio di Stato è demandato il compito di concretizzare quanto previsto all'art. 404 CC.

Art. 50

Responsabilità

Le disposizioni della legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 sono applicabili al regresso di cui all'art. 454 cpv. 4 CC.

Art. 51

¹L'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.

²Per 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 e della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966.

³Il denunciante non è parte.

⁴Se vi è il sospetto di un illecito penale, gli atti sono trasmessi al Ministero pubblico.

Art. 52

Le procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore della nuova legge vengono evase dall'autorità in base alle nuove disposizioni.

Art. 52a

Norma transitoria della modifica di legge del ... 2012

Il Consiglio di Stato verifica entro il 31 dicembre 2014 l'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni di esecuzione ai sensi del diritto federale, indirizzando al Gran Consiglio un rapporto in merito e proponendo i necessari adeguamenti legislativi per la riorganizzazione delle autorità regionali di protezione in autorità giudiziaria.

II.

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 è così modificata:

Art. 42 cpv. 1

¹Il Tribunale di appello è composto di 26 giudici e 12 supplenti ed è suddiviso in tre Sezioni:

- a) invariata;
- b) invariata;
- c) invariata.

Art. 48 lett. a, f (nuova)

La Sezione di diritto civile del Tribunale di appello è composta di 12 giudici e comprende:

- a) la **Prima Camera civile**, di tre membri, che giudica:

in seconda istanza:

- 1. invariato;
- 2. invariato;
- 3. i ricorsi contro le decisioni di autorità amministrative in materia di stato delle persone, di fondazioni e di diritto di famiglia, ad esclusione di quelli attribuiti alla Camera di protezione;
- 4. abrogato;
- 5. invariato;
- 6. abrogato;
- 7. invariato;
- 8. invariato;

e, nella composizione di un giudice unico, decide:

- 9. invariato;
- 10. invariato;

e inoltre quale istanza unica cantonale:

- 11. abrogato;
- 12. invariato;
- 13. invariato;

- f) la **Camera di protezione**, composta di tre membri, che esercita le funzioni di autorità di vigilanza (art. 441 cpv. 1 CC) e giudica:

in seconda istanza:

- 1. i reclami contro le decisioni sulle domande di ricusa contro le Autorità regionali di protezione o suoi membri;
- 2. i reclami per denegata o ritardata giustizia (art. 450a cpv. 2 CC);
- 3. i ricorsi contro le decisioni disciplinari adottate dalle Autorità regionali di protezione;
- 4. i ricorsi contro le decisioni del Consiglio di Stato in materia di collocamento in vista d'adozione e di autorizzazione al collocamento di minorenni in vista d'adozione;

5. i ricorsi contro le decisioni del Consiglio di Stato in materia di riconoscimento di istituti privati e di revoca di riconoscimento, come pure in materia di affidamento di minorenni e famiglie;

quale istanza unica cantonale:

6. adotta le decisioni ai sensi della legge federale sul rapimento internazionale dei minori del 21 dicembre 2007 e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti;

e, in seconda istanza, nella composizione di un giudice unico, decide:

7. i reclami contro le decisioni delle Autorità regionali di protezione (art. 450 CC);
8. i reclami contro le decisioni della Commissione giuridica istituita dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP) del 2 febbraio 1999 secondo l'art. 439 cpv. 1 CC;
9. i reclami contro le decisioni in materia di provvedimenti cautelari (art. 445 cpv. 3 CC);
10. la prestazione dell'anticipo (art. 101 cpv. 1 CPC), la prestazione dell'anticipo per l'assunzione delle prove (art. 102 cpv. 1 CPC), il conferimento o la revoca dell'effetto sospensivo ai reclami (art. 450c e art. 450e cpv. 2 CC) e l'autorizzazione dell'esecuzione anticipata di una decisione (art. 315 cpv. 2 CPC).

III.

Le Autorità regionali di protezione decadono il 31 maggio 2018, riservati i casi in cui esse rimangono competenti in virtù del diritto transitorio.

IV.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1° gennaio 2013.

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente lo stanziamento di un credito per gli adattamenti logistici e informatici per la riorganizzazione delle autorità competenti in materia di protezione del minore e dell'adulto

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 7 marzo 2012 n. 6611 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

È stanziato un credito di fr. 460'000.-- per gli adattamenti logistici e informatici necessari alla costituzione della nuova Camera di protezione.

Articolo 2

Il credito è iscritto al conto investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia, ripartito nel modo seguente:

- fr. 330'000.-- Sezione della logistica, per opere edili di completamento, adattamento e mobilio;
- fr. 130'000.-- Centro sistemi informativi, per adattamenti programmi e procedure informatiche e attrezzature informatiche.

Articolo 3

Il presente decreto legislativo è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.