

# Rapporto

numero

**7519 R**

data

2 maggio 2018

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione  
sul messaggio 28 marzo 2018 concernente la riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto: posticipo del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione e richiesta di stanziamento di un credito d'investimento di CHF 500'000.-- e di un aumento delle spese di gestione corrente del Centro Sistemi Informativi di CHF 50'000.-- per gli adattamenti conseguenti all'introduzione dell'applicativo informativo AGITI/Juris nelle Autorità regionali di protezione**

## I. INTRODUZIONE

Con il Messaggio in oggetto il Consiglio di Stato sottopone all'attenzione del Gran Consiglio due proposte riguardanti il tema della riorganizzazione delle Autorità regionali di protezione (ARP), segnatamente:

- a) Il posticipo del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione, attualmente fissato al 31 maggio 2018, fino all'entrata in vigore della futura organizzazione cantonale;
- b) Lo sblocco dei crediti informatici previsti nel Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014 per l'implementazione dell'applicativo AGITI/Juris all'interno delle Autorità regionali di protezione.

Nella sua parte introduttiva il Messaggio governativo ripercorre sommariamente - ma in modo completo - quelle che sono state le tappe rilevanti che negli scorsi anni hanno toccato il settore della protezione del minore e dell'adulto. Il Messaggio n. 7026<sup>1</sup> è stato licenziato il 23 dicembre 2014 e presentava una proposta in linea con le aspettative postulate dal Parlamento al momento dell'adozione del Messaggio n. 6611<sup>2</sup> del 7 marzo 2012, chiedendo al Gran Consiglio di approvare una decisione di principio, che consentisse il passaggio dal sistema amministrativo a quello giudiziario. Tale Messaggio è stato oggetto di un lavoro di notevole approfondimento da parte della Sottocommissione<sup>3</sup> preposta all'analisi dello stesso. Tra la primavera del 2015 e quella del 2016 questa si è riunita in numerose occasioni, svolgendo diverse audizioni e coinvolgendo tutti i principali attori che gravitano attorno al delicato settore della protezione del minore e dell'adulto.

<sup>1</sup> Messaggio del 23 dicembre 2014 n. 7026 *Rapporto del Consiglio di Stato in materia di protezione del minore e dell'adulto e proposte legislative per la riorganizzazione del settore.*

<sup>2</sup> Messaggio del 7 marzo 2012 n. 6611 *Modifica della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999.*

<sup>3</sup> La Sottocommissione è coordinata da Amanda Rückert ed è composta dai deputati Lara Filippini, Giovanna Viscardi, Michela Delcò Petralli, Maurizio Agustoni e Gianrico Corti.

In particolare sono stati sentiti alcuni Presidenti delle autorità regionali di protezione, Pretori e Pretori aggiunti, il Presidente della Camera di protezione del Tribunale d'appello, l'Associazione curatori e tutori della Svizzera italiana, l'Associazione genitori non affidatari e l'Associazione famiglie monoparentali e ricostituite.

Dai lavori della Sottocommissione è emerso che sui contenuti del Messaggio n. 7026 vi erano numerose perplessità non di secondo piano, al punto che era impossibile riuscire a trovare una convergenza attorno alla proposta governativa. In un incontro tenutosi il 24 maggio 2016 alla presenza del Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi, della Direttrice della Divisione della giustizia, dell'allora Direttore della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e della Responsabile dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione e in una successiva missiva del 22 giugno 2016 indirizzata al Dipartimento delle istituzioni, la Sottocommissione ha esposto le criticità sortite dai lavori di approfondimento e chiesto di studiare una variante rispetto al sistema – irreversibile - giudiziario, che prevedesse il mantenimento del modello amministrativo, con diminuzione del numero delle Autorità regionali di protezione e centralizzazione, rispettivamente cantonalizzazione delle competenze. Dai lavori commissionali era infatti emerso che una tale soluzione poteva senz'altro essere meritevole di attenzione, ma essa non era stata sufficientemente valutata in precedenza.

Il Dipartimento delle istituzioni ha raccolto lo stimolo pervenuto dalla Sottocommissione tutele e curatele ed illustrato gli esiti del lavoro a quest'ultima in occasione di un incontro che ha avuto luogo il 6 dicembre 2016, al termine del quale è risultato chiaro che la trattazione del Messaggio n. 7026 sarebbe stata sospesa fino all'elaborazione di un Messaggio aggiuntivo che contemplasse le conseguenze di una cantonalizzazione del sistema, con adeguati aggiornamenti dell'impatto a livello organizzativo e finanziario, per Cantone e Comuni.

Le successive analisi sono illustrate nel Messaggio che qui ci occupa e sono state esposte dal Direttore del Dipartimento delle istituzioni e dalla Direttrice della Divisione della giustizia alla Sottocommissione in un incontro tenutosi il 25 aprile 2018. I lavori di approfondimento svolti dal Dipartimento in questi mesi riguardano soprattutto l'aggiornamento dei dati finanziari e l'analisi delle attuali strutture, dai quali è emerso che nonostante le ARP adempiano oggi i compiti principali definiti dalla legge, a causa di problemi di organizzazione, mancanza di un coordinamento centralizzato, assenza di una rete che permetta una conduzione univoca ed equilibrata del settore, mancanza di personale amministrativo, difformità delle risorse messe a disposizione delle ARP da parte dei singoli comprensori, inadeguatezza degli strumenti informatici e degli spazi in uso, oggi il contesto appare insoddisfacente e necessita di essere riformato ed uniformato.

In esito ai lavori di approfondimento finora svolti e a complemento delle proposte formulate con il Messaggio n. 7026, il Governo conferma dunque di voler studiare una variante che preveda un modello amministrativo cantonale del settore. A tale scopo il Consiglio di Stato è intenzionato a costituire un gruppo di progetto tecnico, che verrà incaricato di approfondire gli aspetti finanziari, logistici, informatici e quelli legati alle risorse umane, connessi con la cantonalizzazione delle competenze: un esercizio utile e necessario in ogni caso, sia qualora si decidesse per il mantenimento del sistema amministrativo, sia se si propendesse per quello giudiziario.

## **II. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

### **1. Il posticipo del termine di decadenza delle Autorità regionali di protezione**

I motivi per cui il termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione al 31 maggio 2018 non può essere mantenuto è chiaro anche alla scrivente Commissione. Che i tempi della politica siano troppo spesso biblici non è purtroppo cosa nuova. D'altra parte non si può non constatare che è proprio in seguito ad indicazioni e richieste postulate dalla Sottocommissione preposta all'analisi del Messaggio - e condivise dalla maggior parte degli attori che gravitano attorno al settore – che il Dipartimento delle istituzioni si è attivato per svolgere ulteriori approfondimenti. Nel settembre 2012, per una maggioranza del Parlamento (che aveva condiviso le conclusioni del rapporto di maggioranza relativo al Messaggio n. 6611) il modello giudiziario sembrava essere migliore rispetto a quello amministrativo, pur non essendoci unanimità riguardo a quale variante fosse preferibile (Tribunale di famiglia o attribuzione delle competenze alle Preture). Il Consiglio di Stato ha in più occasioni ribadito di voler accorpate le ARP nel sistema giudiziario, dando seguito alle indicazioni scaturite dai rapporti del gruppo di lavoro coordinati dal Pretore Francesco Trezzini. Un'altra soluzione non è mai stata realmente approfondita.

Solo i lavori della Sottocommissione della legislazione tutele e curatele hanno permesso di portare alla luce importanti argomenti a favore dell'approfondimento di una variante amministrativa e di competenza cantonale. Forse è anche questione di tempo: fino al 2001 in Ticino c'erano 245 delegazioni tutorie di competenza prettamente comunale, con il sindaco di ogni Comune membro di diritto della delegazione. In seguito la struttura è stata regionalizzata, con l'istituzione di 18 Commissioni tutorie regionali, che nel 2012 sono diventate le Autorità regionali di protezione. È stato necessario uno scrutinio popolare per confermare che il settore necessitava di maggiore professionalizzazione delle persone preposte al processo decisionale e la tesi della "prossimità" è stata a lungo evocata in modo sbagliato, senza un reale confronto con quella che è una realtà estremamente delicata. Oggi è sul tavolo una proposta di cantonalizzazione del sistema, sia esso giudiziario o amministrativo, ma con l'attribuzione delle competenze di nomina, logistiche, strutturali, finanziarie e di vigilanza al Cantone, ciò che comporta giocoforza anche l'aspetto di dover definire la ripartizione e la compensazione dei costi nei rapporti tra Cantone e Comuni.

Oggi i tempi sono maturi per svolgere un effettivo lavoro di approfondimento verso soluzioni che siano più performanti, ma che si discostano da quella che è una tradizione decennale. La Commissione della legislazione non può quindi che condividere il posticipo della decadenza organizzativa fissata dal Messaggio n. 6611, approvando la proposta governativa, che fa coincidere la decadenza dell'attuale assetto con l'entrata in vigore della loro riorganizzazione. Il Messaggio governativo indica il 2020 quale possibile tempistica per l'entrata in vigore della futura struttura. Anche per la Commissione della legislazione è auspicabile che la procedura sia risolta in tempi brevi, altrimenti avremmo speso troppe parole, fiumi d'inchiostro e (soprattutto) troppi soldi dei contribuenti ticinesi, per non cambiare nulla. Non sarebbe né la prima né l'ultima volta, ma sarebbe davvero un fallimento per la politica, dato che ogni autorità, ufficio o rappresentanti di associazioni che gravitano attorno al settore hanno evidenziato che riforme sono necessarie e urgenti. D'altra parte la Commissione della legislazione rinuncia ad imporre al Governo termini fissi ed ultimi da rispettare per la presentazione degli aggiornamenti. E questo sia perché si è potuto apprendere che i lavori della Divisione della giustizia procedono con rigore e serietà: a questo tema è stato dato un ordine prioritario e pertanto non si ha motivo di dubitare che in tempi brevi i risultati verranno presentati. Che nel 2020 una nuova

organizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto possa essere realtà non può quindi che tradursi in un messaggio di auspicio, ma con la speranza che qualsiasi soluzione verrà in seguito adottata sia frutto di un approfondito lavoro e legato a scelte che mettano in primo piano l'efficienza del sistema. Il Governo prima ed il Parlamento poi saranno in ogni caso chiamati a prendere una decisione molto importante, che non può essere lasciata all'improvvisazione o agli umori politici del momento. A questo punto, fissare ultimatum o proporre termini imperativi nella legge non ha nessun senso se non quello di rappresentare un inutile gioco di forza tra Legislativo ed Esecutivo, che rischierebbe poi di tradursi nell'ennesima sterile necessità di trovarsi nuovamente a discutere messaggi di proroga della decadenza, poiché per una ragione o per l'altra, i rigidi tempi non hanno potuto essere rispettati.

## **2. L'implementazione dell'applicativo informatico AGITI/Juris all'interno delle ARP**

Oggigiorno la qualità delle procedure è giocoforza legata anche al processo informatico a disposizione. In questo senso, dalle valutazioni svolte dalla Divisione della giustizia presso le varie ARP è emersa la chiara inadeguatezza degli strumenti informatici oggi in uso, legata all'assenza di una banca dati centrale unica del settore e che conduce anche alla difficoltà nella raccolta di dati ai fini statistici. Solo poche autorità sono organizzate dal profilo informatico, le altre lavorano ancora con incarti cartacei, con supporto informatico rudimentale, utilizzando cartelle comuni (Word e/o Excel), accessibili solo ai collaboratori della singola autorità. La raccolta dei dati è principalmente manuale e la suddivisione per tipologia di misura è un esercizio estremamente complicato. Ciò non consente oggi di adempiere in modo performante alle richieste a fini statistici postulate dalla Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA), dalla Camera di protezione e dal Consiglio di Stato.

L'applicativo AGITI/Juris è oggi in uso presso tutte le Autorità giudicanti del Cantone. Esso deriva dall'acronimo di "Automazione Giustizia Ticinese" ed è nato all'inizio degli anni '90, quale progetto per la gestione informatica di atti e documenti giudiziari. Un progetto che si fonda sull'applicativo informatico "Juris", creato da una società della Svizzera tedesca. Concretamente, AGITI/Juris permette la sostituzione della tenuta cartacea di registri, cartoteche, agende, rendiconti cartacei e statistici. Per il suo tramite e sulla base di modelli precostituiti vengono materialmente redatti documenti e atti giudiziari con inserimento automatico di informazioni ricorrenti (nomi e dati anagrafici di persone, numeri dei procedimenti, terze persone coinvolte, convocazioni e termini con calcolo automatico della loro scadenza), ma con la parte dedicata alla redazione del merito, libera e adattabile alle norme che dovranno essere applicate, conservando tuttavia la medesima grafica per ogni istanza.

La relatrice ha avuto modo di incontrare la signora Sonia Cereghetti caposervizio con funzione di coordinamento dei programmi informatici in uso presso la Divisione della giustizia, tra i quali anche Agiti/Juris, e di apprendere che gli aspetti positivi legati all'uso di AGITI/Juris sono principalmente i seguenti:

- una comunicazione uniforme al cittadino/utente, con miglioramento della comprensione degli atti ufficiali quali ad esempio le convocazione per udienze, i termini fissati, gli ordini e le decisioni;
- la presenza di uno storico in ogni ambito procedurale immediatamente consultabile (fatta eccezione per gli atti ricevuti in forma cartacea);
- il trasferimento in forma elettronica dei dati storici e dei documenti.

È pertanto condiviso con il Consiglio di Stato che la dotazione dell'applicativo informatico AGITI/Juris anche alle Autorità di protezione consentirà di migliorare l'organizzazione e le procedure di lavoro nel settore della protezione del minore e dell'adulto. Dal profilo pratico, si tratta in particolare dei seguenti aspetti:

- perseguimento di un coordinamento centrale di un settore unico, mediante la centralizzazione di informazioni del settore e di banche date condivise (incarti, misure, curatori, ecc.);
- facilità di raccolta ed estrapolazione delle statistiche, richieste regolarmente dalla Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità di vigilanza e di ricorso del settore, dalla Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti come pure dal Consiglio di Stato nell'ambito del Rendiconto annuale;
- miglioramento dell'efficacia nel trasferimento degli incarti, dovuti dal movimento naturale della popolazione, da un'Autorità all'altra;
- rafforzamento delle sinergie tra le Autorità di protezione e le altre Autorità giudicanti cantonali.

L'introduzione dell'applicativo informatico AGITI/Juris è indipendente rispetto al modello che verrà scelto per le future autorità di protezione e può contribuire a gettare le basi per colmare indirettamente alcune problematiche emerse nel corso degli anni.

Pertanto, con il Messaggio che qui ci occupa il Governo postula lo sblocco dei crediti informatici previsti dal Messaggio n. 7026, allo scopo di dotare da subito le ARP dell'applicativo informatico AGITI/Juris, già in uso all'interno dell'intera Magistratura.

Un investimento leggermente maggiore rispetto alle richieste finanziarie postulate dal Messaggio n. 7026 (in cui erano preventivati 480'000 franchi), poiché adattato alla politica dei prezzi che contraddistingue il fornitore dell'applicativo informatico AGITI/Juris, mutata secondo le logiche del libero mercato e ai primi approfondimenti effettuati dal Dipartimento delle istituzioni, che tendono a ipotizzare 80 unità – rispetto alle 60 previste del 2015 – quale contingente complessivo del personale attivo presso le Autorità di protezione di competenza cantonale, alla luce anche di potenziamenti effettuati negli ultimi anni da taluni Comuni e della verosimile esigenza di dovere adeguare le risorse del settore.

Il Governo intende concretizzare subito l'investimento informatico – da qui la richiesta di sblocco dei crediti all'attenzione del Parlamento – nell'ottica di avere già implementato e collaudato il sistema al momento dell'entrata in funzione della nuova struttura organizzativa delle ARP. Le tempistiche d'implementazione stimate dal Consiglio di Stato sono infatti di circa due anni, ritenute le limitatissime risorse interne alle Autorità a disposizione per questa specifica attività, nonché la portata del progetto, incarnata dal fatto di dover unificare sedici sistemi differenti dal punto di vista informatico, mediante una ripresa manuale dei dati, data l'attuale rudimentale situazione informatica presente in molte ARP di cui si è detto sopra.

### **III. ULTERIORI CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

Che il settore necessiti dei correttivi importanti è chiaro da tempo. Ancora in occasione dell'audizione del Direttore del Dipartimento delle istituzioni del 25 aprile us, la Sottocommissione tutele e curatele ha potuto prendere atto dei molti aspetti problematici legati al sistema, emersi dal lavoro di analisi svolto dalla Divisione della giustizia nel 2017.

Un punto dolente che merita una nota è legato all'ambito dei curatori privati: difficoltà a reperire persone in grado di svolgere il compito con sufficiente professionalità, scarso interesse da parte di queste ultime di mettersi a disposizione a causa dei problemi a riuscire ad interagire adeguatamente con alcune ARP e ritardi estremi nell'approvazione dei rendiconti, scarsa informazione, assenza di formazione e di strumenti in grado di fungere da linee guida per le persone che vorrebbero attivarsi quali curatori privati sono solo alcuni dei fattori che oggi portano ulteriori criticità al sistema. Negli scorsi anni si è pure costituita un'associazione denominata Associazione curatori e tutori della Svizzera italiana (ACTSI), con lo scopo di sostenere e di promuovere la funzione dei curatori, che la Sottocommissione tutele e curatele ha avuto modo di sentire nel corso dei propri lavori e che ha pure evidenziato i medesimi aspetti problematici sopra indicati.

Con piacere la Sottocommissione ha dunque preso atto che, indipendentemente dai contenuti del presente Messaggio e dal futuro assetto del sistema, il Dipartimento delle istituzioni sta procedendo con l'elaborazione di un *Manuale del curatore*, che verosimilmente vedrà la luce nell'autunno 2018, organizzerà una giornata formativa dei curatori e prevede di potenziare la formazione degli stessi.

#### **IV. CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto precede, la Commissione della legislazione condivide le proposte formulate dal Governo con il Messaggio che qui ci occupa. Premesso che l'approvazione dello stesso non pregiudica alcuna decisione futura legata all'assetto che si vorrà dare alle Autorità regionali di protezione e che deve ancora essere adeguatamente approfondita, esso permette comunque di fornire alle attuali strutture uno strumento utile e finalizzato a migliorare la qualità del lavoro ed approva il lavoro di approfondimento svolto finora dalla Divisione della giustizia, sollecitato proprio dalla scrivente Commissione.

Pertanto, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad accogliere le proposte formulate con il Messaggio n. 7519 e meglio:

- Approvare il posticipo della decadenza delle Autorità regionali di protezione al momento dell'entrata in vigore della loro riorganizzazione;
- Approvare lo stanziamento di un credito di 500'000 franchi per gli adattamenti informatici conseguenti all'introduzione dell'applicativo informatico AGITI/Juris nelle Autorità regionali di protezione;
- Approvare lo stanziamento di un credito annuale di 50'000 franchi ricorrente per le spese correnti dei diversi sistemi implementati.

Per la Commissione della legislazione

Amanda Rückert, relatrice

Agustoni - Bignasca - Corti -

Delcò Petralli (con riserva) - Filippini -

Galusero - Ghisolfi - Giudici - Lepori -

Minotti - Viscardi