

# Rapporto

numero

**6294 R**

Concerne

data

18 gennaio 2012

Dipartimento

**SANITÀ E SOCIALITÀ**

## della Commissione della legislazione

- **sulla mozione 18 settembre 2007 presentata da Raoul Ghisletta per il Gruppo socialista "Protezione dei minori e misure adeguate"**
- **sulla mozione 18 febbraio 2008 presentata da Carlo Luigi Caimi per il Gruppo PPD "Protezione dell'infanzia e disagio giovanile: a quando misure adeguate?"**

**(v. messaggio 28 ottobre 2009 n. 6294)**

### 1. PREMESSA

Le preoccupazioni riguardanti il disagio giovanile e gli strumenti per affrontarlo, in particolare la costruzione di una migliore rete di protezione dell'infanzia e della gioventù, sono stati oggetto più volte di riflessioni e dibattiti.

Ancora recentemente nell'ambito del dibattito in Gran Consiglio sulla pianificazione socio-psichiatrica cantonale 2009-2012, sia nel rapporto della speciale commissione sanitaria (relatori i deputati Carlo Luigi Caimi e Graziano Pestoni) sia durante il dibattito in aula, una particolare attenzione è stata dedicata a questo tema.

Il disagio giovanile è un tema ricorrente ed è sicuramente un problema complesso per il quale non esistono soluzioni facili. I continui cambiamenti nella nostra società e l'incertezza che ne deriva non contribuiscono sicuramente alla risoluzione del problema. La situazione di disagio in cui vivono oggi gli adolescenti e i giovani in crisi andrebbe sicuramente approfondita con l'obiettivo di mettere in campo tutti gli sforzi possibili per prevenire e intervenire precocemente proprio per evitare l'aggravarsi di situazioni.

Con questo obiettivo la Commissione della legislazione ha deciso di creare un'apposita sottocommissione incaricata di approfondire la tematica e le richieste delle due mozioni. In sottocommissione sono altresì pendenti l'iniziativa popolare costituzionale *Le pacche sulle spalle non bastano!* e la mozione *Per un piano cantonale contro la violenza giovanile*, che saranno affrontate ed evase con successivi rapporti.

Come già proposto dal Consiglio di Stato con il messaggio n. 6294 del 28 ottobre 2009 anche la Commissione della legislazione ha ritenuto opportuno riunire in un unico rapporto le considerazioni della Commissione relative ai quesiti posti dai due atti parlamentari citati in quanto trattano la medesima tematica.

## **2. LE RICHIESTE DEI MOZIONANTI**

Le due mozioni trattano sostanzialmente la medesima tematica della protezione dei minorenni e del disagio giovanile, formulando le seguenti richieste al Consiglio di Stato:

1. svolgere un'indagine approfondita che verifichi le attuali risposte delle istituzioni ai giovani in forte rottura con la famiglia e la società.
2. Intraprendere le misure necessarie a colmare eventuali lacune.
3. Studiare l'attivazione di una struttura di contenimento per poter lavorare su situazioni di crisi urgenti.
4. Fornire i dati sul numero di giovani accolti negli ultimi 10 anni presso il centro PAO, distinguendoli per fasce d'età, casistica (ingestibilità educativa, maltrattamento, abusi sessuali, misure di carattere penale, ecc.) e durata del soggiorno.
5. Allestire un bilancio critico delle attività dell'attuale centro PAO.
6. Approntare al più presto soluzioni di carattere logistico opportunamente distribuite sul territorio cantonale che garantiscano una netta separazione tra i bambini e i ragazzi di età compresa tra i 4 e 15 anni e i giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni.
7. Approntare - al di là di quanto già realizzato - una politica globale di prevenzione e d'intervento per il disagio giovanile.
8. Indicare e motivare le necessità future i termini di posti di accoglienza e di tipo di presa a carico specializzata, soprattutto tenendo conto dell'aumento prevedibile del numero dei casi che richiederanno pronta accoglienza e osservazione.
9. Formulare urgentemente delle proposte concrete volte a:
  - a. rispondere a breve all'annosa carenza di strutture di accoglienza per i bambini e giovani (soprattutto per i casi d'urgenza), anche di tipo contenitivo, al di là di quanto potrà offrire il nuovo centro PAO, separando nettamente bambini e ragazzi di età compresa tra i 4 e i 15 anni e giovani di età superiore;
  - b. migliorare la rete di segnalazione, di collaborazione d'intervento e di presa a carico dei minori in difficoltà;
  - c. integrare pediatri, insegnanti e specialisti dei vari settori nella strategia di protezione dei minori, affrontando in modo pragmatico gli eventuali problemi legati al segreto professionale.
10. Presentare urgentemente un progetto (credito) per l'apertura di un centro acuto chiuso per giovani problematici e aggressivi.

## **3. LA RISPOSTA DEL CONSIGLIO DI STATO - MESSAGGIO N. 6294 DEL 28 OTTOBRE 2009**

Il Consiglio di Stato ha risposto puntualmente alle diverse proposte dei due atti parlamentari concludendo che quanto auspicato dai mozionanti è già stato realizzato o in fase di realizzazione.

Per fare un riassunto della situazione ci sembra interessante in questo contesto riportare la parte introduttiva del messaggio del Consiglio di Stato che contestualizza la situazione sul fronte del disagio giovanile:

*«Lo svolgimento di un'approfondita indagine relativa ai giovani in rottura presuppone preliminarmente un'adeguata definizione di questo concetto. In effetti, sovente, quando si parla di giovani e di disagio giovanile, ci si rende conto che le definizioni o più semplicemente le accezioni*

date ai termini possono essere molto differenziate. Ad esempio, la differenza fra i giovani minorenni e i giovani adulti non è solo una questione anagrafica ma comporta un approccio e delle possibilità di intervento alquanto diverse. Allo stesso modo la condizione di un giovane in rottura con la famiglia e la società, può avere origini e cause molto diverse fra loro, riconducibili a fattori individuali, comportamentali, esperienziali, relazionali, psicopatologici, ecc. tali da richiedere una tipologia di risposte molto differenziate.

Un giovane in rottura con la famiglia che compie dei reati, più o meno gravi, viene considerato come deviante e dovrà confrontarsi con le autorità giudiziarie preposte, ovvero il Magistrato dei minorenni se minorenne, oppure il Ministero pubblico se maggiorenne.

Un giovane può essere in rottura con la famiglia, la scuola, il mondo del lavoro, perché vittima di maltrattamenti o abusi, magari subiti proprio nell'ambito familiare.

Un giovane può "rompere" con la società e con i propri legami affettivi perché dipendente da sostanze stupefacenti.

Si ribadisce pertanto che l'universo giovanile, ancorché limitato ai giovani in rottura, è composto da una costellazione assai variegata e di non facile indagine. Per questa ragione è di fondamentale importanza che i servizi, le autorità e l'insieme delle istituzioni preposte ad affrontare questioni inerenti il disagio (ma potremmo dire anche alla promozione dell'agio) giovanile, operino in stretta connessione, nel rispetto dei ruoli e delle missioni di ognuno.

Un esempio significativo in questa direzione è il mandato di una prima ricerca esplorativa assegnato dal Dipartimento della sanità e della socialità d'intesa con il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, all'Alta Scuola Pedagogica volto:

1. all'analisi delle caratteristiche odierne e delle tendenze generali concernenti adolescenti e giovani adulti in Ticino (15-19, 20-24, 25-29 anni), sulla base di studi già eseguiti in Ticino, in altri Cantoni o all'estero, come pure di dati desumibili dal Censimento federale della popolazione del 2000 e da statistiche demografiche e scolastiche successive,
2. la definizione concettuale del fenomeno "giovani in rottura", e una sua prima analisi empirica sulla base di documenti statistici e della raccolta di dati quantitativi e qualitativi su questo gruppo in senso lato, presso i servizi sociali e altri operatori.

Lo studio è stato consegnato ed è consultabile sul sito dell'amministrazione cantonale al seguente indirizzo:

[http://www4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/Cosa\\_facciamo/Giovani\\_in\\_rotturarapporto ASP\\_gennaio\\_2009.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/Cosa_facciamo/Giovani_in_rotturarapporto ASP_gennaio_2009.pdf)

Per quanto concerne le attuali risposte a queste problematiche, il governo rileva innanzitutto che lo Stato dispone di diversi strumenti per il sostegno alle famiglie e ai giovani. All'interno dell'amministrazione cantonale esiste ad esempio l'Ufficio delle famiglie e dei minorenni, che offre alle famiglie o ai singoli membri prestazioni di consulenza, mediazione e sostegno in situazioni di disagio sociale, materiale e relazionale, attiva e coordina le risorse necessarie (enti e servizi) a fronteggiare i bisogni specifici delle famiglie, prepara, esegue e verifica gli affidamenti di minorenni fuori dal loro ambiente familiare, aiuta a ricostruire le condizioni di accoglienza delle famiglie per i loro figli minorenni affidati ad altre famiglie o a centri educativi. L'Ufficio del sostegno a enti e attività per famiglie e giovani eroga contributi e coordina i centri educativi per minorenni, i foyers sociali, le attività di sostegno alle famiglie, le associazioni di aiuto ai genitori e quelle di sostegno ai giovani.

Anche i servizi sociali non statali (comunali, consortili, di associazioni private senza scopo di lucro) sono numerosi. Una buona parte è sussidiata dal Cantone, altri sono riconosciuti e sostenuti attraverso la consulenza e la supervisione.

Nell'ambito della protezione dei minorenni si segnala in particolare il Centro di pronta accoglienza e osservazione (PAO). Questo centro, che ha la sede presso l'Istituto per minorenni Torriani a

*Mendrisio, è aperto tutto l'anno, 24 ore su 24 e accoglie un massimo di 8 utenti, la cui età può variare dai 4 fino ai 15 anni. L'aiuto offerto da questo servizio è rivolto a bambini e a giovani adolescenti in grave difficoltà. Può essere chiamato ad intervenire in situazioni di gravi conflitti familiari, ingestibilità comunicativa all'interno del nucleo familiare, di ricovero, detenzione o decesso improvviso dei genitori, di fughe e abbandoni, di collocamenti precari o fallimentari presso altre strutture, ecc. Possono avvenire inoltre collocamenti volti ad attuare misure protettive nei confronti di minori che si trovano in situazioni fortemente a rischio. Questo servizio non si fa però carico delle situazioni dove sia accertata una tossicodipendenza conclamata, un handicap mentale pronunciato o fisico non compatibile con la struttura e nemmeno i casi psichiatrici acuti. In caso di minorenni autori di reato, un'eventuale ammissione al PAO va ponderata accuratamente. Il PAO opera in collaborazione con le varie figure che ruotano attorno alla situazione di crisi del minore e del suo entourage.*

*Esiste anche un servizio ambulatoriale d'intervento educativo a domicilio, il Servizio di sostegno e d'accompagnamento educativo (SAE), il quale si rivolge a famiglie con figli in età scolastica (fino ai 15 anni) ed è gestito dagli istituti sociali Vanoni di Lugano, Torriani di Mendrisio e von Mentlen di Bellinzona.*

*Se i minorenni commettono reati, viene coinvolta la Magistratura dei minorenni, la quale collabora strettamente e lavora in rete con la polizia, le autorità tutorie, gli enti e i servizi sociali, le scuole, ecc. Il magistrato dei minorenni può decretare misure protettive cautelari, segnatamente ordinare la sorveglianza, il sostegno esterno, il trattamento ambulatoriale o collocare provvisoriamente il minore presso privati o istituti educativi o di cura. In pratica, in caso di recidiva o se il caso si annuncia già grave sin dalla prima volta, il magistrato ordina un'inchiesta personale al servizio educativo minorile (composto di educatori specializzati) per capire la situazione personale e familiare del minore. In collaborazione con i vari servizi esistenti sul territorio viene elaborato un progetto ad hoc per il minore. Se il caso si rivela essere estremamente complesso e altre alternative non sono sufficienti per risolvere la situazione, il minore viene collocato in un foyer. Il collocamento presso la clinica psichiatrica costituisce l'ultima possibilità e viene deciso dopo valutazioni estremamente approfondite.*

*Lo scrivente Consiglio è cosciente della difficoltà nella gestione dei casi urgenti e gravi, che necessitano di misure di contenimento. Nel corso del 2006, su suo incarico, un gruppo di esperti provenienti da tre dipartimenti (DSS, DI e DECS) e da associazioni private ha svolto una sessione di studio per analizzare le attuali espressioni del disagio giovanile e familiare. In conclusione è stato redatto il rapporto del Focus Group "Bisogni dei minorenni problematici in Ticino e misure a loro favore", documento citato dai mozionanti.*

*Fra le proposte scaturite: il potenziamento del PAO esistente e l'istituzione di una nuova struttura di Pronta Accoglienza e Osservazione in modalità di contenimento.*

*Il 13 novembre 2007 il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio per la concessione di un contributo alla fondazione Torriani per la nuova edificazione del Centro educativo di pronta accoglienza e osservazione (PAO) in sostituzione dell'attuale situazione logistica. La nuova struttura disporrà di 9 posti letto, destinati all'accoglienza di minorenni nella fascia di età fra i 4 e i 18 anni, che necessitano di una protezione immediata e di un periodo di osservazione per valutare e programmare un piano di intervento adeguato a medio termine. L'accoglienza potrà avvenire in un contesto di urgenza, in collaborazione con le autorità giudiziarie e civili e con i servizi sociali attivi sul territorio cantonale. È importante rilevare che verrà ampliata la fascia di età degli utenti, che nella struttura attuale va sino ai 15 anni, sino a 18 anni. Il Consiglio di Stato, con questo messaggio, realizza uno dei postulati figuranti nel rapporto del Focus Group.*

*Questa struttura non potrà però accogliere minorenni che manifestano agiti reiterati violenti, distruttivi o autodistruttivi».*

#### **4. LAVORI COMMISSIONALI**

La Commissione della legislazione ha voluto sul tema in questione sentire il parere del nuovo Governo e in modo particolare ha proceduto all'audizione del direttore del Dipartimento della sanità e della socialità Paolo Beltraminelli e dei suoi collaboratori Roberto Sandrinelli e Marco Galli.

Da questo incontro è confermato il fatto che la fotografia dell'attuale situazione dei giovani mostra che vi sono casi che richiedono un intervento, ma nel complesso non si può parlare di "emergenza giovani". Moltissimi giovani si dedicano non solo ad attività volte a migliorare sé stessi ma anche ad aiutare il prossimo attraverso il volontariato. Resta una minoranza che vive una situazione di disagio, alla quale occorre porre attenzione. Ci sono casi di disagio contingente (il precariato nel lavoro) e problemi legati a quella particolare fascia d'età: le conseguenze dell'uso di stupefacenti, quelle dell'abuso di alcol (conseguenza del suo consumo banalizzato e della facilità nel suo acquisto), la dipendenza dalle nuove tecnologie, lo scarso controllo da parte delle famiglie, il riferimento a modelli sbagliati.

In risposta a ciò, oltre alle attività classiche vi sono nuovi progetti quale Midnight sports, che prevede l'apertura degli impianti sportivi scolastici anche durante le ore serali di sabato, quando di solito sono chiusi. Un altro progetto, rivolto ai più piccoli, è Open sunday, che ogni domenica pomeriggio mette le palestre a disposizione dei bambini e dei genitori che altrimenti non saprebbero come trascorrere il tempo. Al di là della prevenzione, per rispondere ai casi in cui si manifesta il disagio giovanile vi sono alcune strutture di accoglienza destinate appositamente ai minori. Vi sono poi situazioni di emergenza, cui risponde l'Istituto Torriani di Mendrisio (PAO) attivo 24 ore su 24, una struttura temporanea in cui si può restare fino a un massimo di tre mesi.

In generale, secondo il Governo, l'offerta di strutture è buona in quanto risponde al fabbisogno e copre una casistica sufficientemente ampia.

Il Consiglio di Stato, durante l'audizione, ha confermato d'altra parte l'intenzione di proporre l'istituzione di una struttura dalla forte valenza educativa per l'accoglienza di adolescenti in varie situazioni di crisi "centro educativo per l'adolescenza" (CEA). Per questo motivo tre Dipartimenti stanno collaborando all'idea di un CEA destinato ad adolescenti che dovranno essere seguiti. Il nuovo Consiglio di Stato ha già iniziato a lavorare in tal senso e si stanno già approfondendo i dettagli.

#### **5. POSIZIONE DELLA COMMISSIONE**

A detta della Commissione della legislazione le risposte del Consiglio di Stato possono essere ritenute soddisfacenti nel fornire una panoramica generale della situazione, sui dati concernenti i collocamenti e sulle proposte attuate fino a oggi, mentre rimangono ancora vaghe sulla necessità di colmare le eventuali lacune per migliorare la rete di protezione dell'infanzia e della gioventù. In modo particolare la Commissione ritiene che sia necessario, anche sulla base dei dati forniti dallo stesso Governo e delle intenzioni espresse durante l'audizione, cercare una soluzione e una proposta concreta definitiva per le situazioni acute che non possono essere prese in carico dai centri educativi attuali ma che non possono in nome dell'urgenza venire poste in carico alla clinica psichiatrica cantonale, che non è luogo adatto all'accoglienza di bambini e giovani.

Il settore della protezione dei minorenni è in trasformazione. I bisogni espressi dai giovani provenienti da famiglie disagiate o problematiche, vittime di violenze o abusi, portatori di profonde sofferenze psico-sociali, che a loro volta, in alcuni casi, possono portarli ad

assumere comportamenti aggressivi e poco gestibili sono mutati e costituiscono un problema sociale che va pienamente riconosciuto e preso a carico in primis dallo Stato in collaborazione con la società civile. Se foyer e istituti erano in passato - sino alla fine degli anni Novanta - confrontati con minorenni che pur presentando forti disagi potevano essere presi a carico con un approccio educativo tradizionale, da una decina d'anni si osserva un numero crescente di giovani ospiti che non aderiscono minimamente a questo tipo di approccio assumendo comportamenti di rifiuto passivo o anche reazioni aggressive sia verbali, che agite. Se il centro educativo era rivolto principalmente a garantire l'accoglienza extra-scolastica e extra-famigliare, oggi giorno ci troviamo confrontati con un numero significativo di minorenni che non vanno a scuola, che non hanno un'occupazione e/o che non hanno una famiglia o genitori su cui contare. In questi casi, il centro educativo diventa il luogo principale di vita del giovane. Il centro deve occuparsi così della presa a carico globale del minorenne durante tutto l'arco della giornata e della settimana. Si comprende come la questione diventi altamente problematica quando a un aumento della complessità e della gravità della situazione del minorenne corrisponda da un lato la mancanza di risorse individuali e famigliari, dall'altro la messa in forte difficoltà della capacità educativa e protettiva del centro. Soprattutto per la fascia adolescenziale, ciò si traduce in interruzioni dei programmi educativi individuali e in dimissioni obbligate dai centri educativi.

Per far fronte a questa mutata situazione, i servizi dello Stato e i centri educativi per minorenni si sono attivati con la creazione di nuovi servizi educativi a domicilio, come il Servizio di accompagnamento educativo SAE (2000) e l'équipe ADOC della Fondazione Amilcare (per giovani dai 16 anni che vanno a vivere in appartamenti protetti). Due ulteriori centri educativi sono sorti a Malvaglia e a Meride, permettendo di differenziare l'offerta e di sperimentare altri modelli di presa a carico (impostazione antroposofica; terapia nella natura e con gli animali). Gli stessi centri educativi per minorenni, con l'ausilio e sotto lo stimolo del Cantone, stanno ampliando l'offerta delle proprie prestazioni con soluzioni flessibili e differenziate come: appartamenti protetti, supporti terapeutici esterni, atelier espressivi e di arte-terapia, stage occupazionali interni o esterni, consulenti famigliari, ecc. Non a caso inoltre, il numero di collocamenti in strutture specialistiche fuori Cantone (Svizzera interna e Italia) o in centri autorizzati non riconosciuti in Ticino è esploso passando da una media di 5-7 casi del 2009 ai 20 casi del 2011. In particolare, tale richiesta, che deve comunque far seguito a un fallito collocamento in un centro riconosciuto e contare su di un progetto educativo altamente motivato, è legata alla necessità di prese a carico di minorenni con problemi psico-sociali e comportamentali importanti (anche se in questi ultimi anni la netta prevalenza è di minorenni con problemi psichici, rispetto a giovani in rottura). Se da un lato tale situazione ha permesso di accorciare quando non di evitare ricoveri di minorenni in clinica psichiatrica, colmando una grave lacuna del nostro Cantone e cioè la mancanza di una presa a carico educativa e terapeutica in strutture apposite per minorenni bisognosi di protezione sopra i 13 anni d'età (nei CPE tale evenienza è possibile solo sino a 13 anni e solo al centro di Stabio), d'altro canto non si tratta di una soluzione ottimale in quanto riduce la possibilità di un lavoro profondo di coinvolgimento della rete famigliare e dei servizi sociali che si occupano del minore. Senza contare poi che una volta terminato il periodo di collocamento questi giovani ritornano in Ticino, dove, se la soluzione non è radicalmente migliorata, i problemi rischiano di riproporsi e di cronicizzarsi.

Tale fotografia sintetica mostra quindi l'esigenza di due soluzioni immediate e di un ulteriore elemento volto a garantire un salto di qualità nella percezione politica del fenomeno e nell'impostazione della sua presa a carico strategico-operativa.

## 6. CONCLUSIONI

A detta della Commissione della legislazione, a breve-medio termine vanno quindi creati, come dimostrano i recenti studi di fattibilità ma anche l'esperienza dei competenti uffici dello Stato e dei professionisti attivi nel settore:

- a) un centro educativo di tipo contenitivo (CEA) al fine di poter garantire la presa a carico di minorenni che rifiutano il modello di presa a carico offerto dai centri educativi.  
Tale centro andrà inserito nella rete dei servizi e strutture della protezione al fine di garantire piena osmosi tra le varie proposte;
- b) un centro socio-terapeutico per minorenni che, una volta terminata la fase acuta, permetta di accogliere minorenni sopra i 13 anni con problemi psichici bisognosi di terapie e di prese a carico specialistiche. A tale fine, va sostenuta la proposta della DASF di adeguare un settore di un centro per minorenni invalidi, attualmente sotto-occupato. Tale soluzione permetterebbe di poter partire con una sperimentazione efficace già da metà 2012.

Sul tema del disagio dei giovani adulti, la problematica va parimenti affrontata, ma in modo disgiunto da quello proposto riguardante l'estensione delle offerte di protezione per i minorenni, segnatamente valutando e approfondendo possibili soluzioni alternative ad hoc.

Sul tema specifico della prevenzione delle dipendenze e delle violenze, il tema andrebbe ulteriormente approfondito e anche qui sarebbe importante poter contare su di una concezione più globale e articolata dei vari interventi preventivi. Sul tema della violenza, le proposte elaborate dal gruppo Educazione, giovani e violenza andrebbero riprese, riverificate e riattualizzate, tenendo conto delle indicazioni del programma federale "Giovani e violenza". In questo senso la creazione di una cellula interdipartimentale di esperti potrebbe essere uno strumento utile per un aggiornamento del fenomeno, un monitoraggio delle attività correnti e la messa a fuoco di un piano di proposte operative.

Da valutare poi con attenzione anche la proposta, presente in diversi Cantoni e città svizzeri, di un Delegato cantonale per la gioventù che potrebbe fungere da elemento coordinatore e attivatore dei vari interventi di prevenzione e di protezione.

Con queste osservazioni, la Commissione della legislazione ritiene evasi gli atti parlamentari e invita il Consiglio di Stato a realizzare le proposte contenute nel rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Pelin Kandemir Bordoli, relatrice  
Agustoni - Beretta Piccoli L. - Caverzasio -  
Celio - Corti - Galusero - Ghisolfi - Giudici -  
Guerra - Gysin - Mellini - Paparelli - Pedrazzini -  
Rückert - Stojanovic - Viscardi