

Rapporto parziale 1

numero	data	Dipartimento
7026 R parz.1	2 settembre 2015	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 23 dicembre 2014 "Rapporto del Consiglio di Stato in materia di protezione del minore e dell'adulto e proposte legislative per la riorganizzazione del settore"

I. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Con il Messaggio del 7 marzo 2012 n. 6611 il Consiglio di Stato ha proposto di adeguare le disposizioni cantonali in materia di tutele e di curatele al nuovo diritto federale, rinviando la riorganizzazione del settore a un secondo tempo. Con decisione parlamentare del 26 settembre 2012 il Gran Consiglio ha adottato le modifiche della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele (LPMA; RL 4.1.2.2), introducendo tra le disposizioni transitorie l'art. 52a, che recita quanto segue:

«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».

L'introduzione di tale disposizione era stata richiesta sia dal rapporto di maggioranza (poi approvato dal plenum), sia da quello di minoranza. Per ragioni che esulano da quanto trattato dal presente rapporto, contro la decisione del Parlamento è stato promosso il referendum da parte di 68 Comuni. La votazione popolare che ne è seguita ha però confermato la decisione parlamentare; pertanto le modifiche legislative sono potute entrare in vigore.

Il Consiglio di Stato ha dato seguito a quanto postulato dall'art. 52a LPMA, licenziando il 23 dicembre 2014 il Messaggio che qui ci occupa. Si tratta di un messaggio corposo, che propone innanzitutto le adeguate modifiche legislative per la riorganizzazione delle autorità di protezione con contestuale proposta di passaggio al modello giudiziario; inoltre sottopone all'attenzione del Parlamento alcune modifiche legislative definite urgenti e richieste dalla Camera di protezione del Tribunale d'appello, che su mandato del Consiglio di Stato ha allestito un rapporto sull'adeguatezza delle disposizioni legislative e sull'organizzazione delle autorità di competenti in materia di protezione del minore e dell'adulto. Tale documento, comprensivo delle valutazioni del Consiglio di Stato in merito, costituisce il rapporto ai sensi dell'art. 52a LPMA richiesto a suo tempo dal Gran Consiglio.

Ritenuto che il Messaggio in oggetto è stato formalmente assegnato alla Commissione della legislazione nella seduta parlamentare del 26 gennaio 2015, questa si è chinata con sollecitudine sul tema, sentendo innanzitutto in un'audizione svoltasi il 4 marzo 2015 i Consiglieri di Stato Norman Gobbi e Paolo Beltraminelli, Direttori rispettivamente del Dipartimento delle istituzioni e del Dipartimento della sanità e della socialità, oltre ai

funzionari competenti dei settori legati al Messaggio Francesco Catenazzi (capostaff della Divisione della giustizia), Ivan Pau Lessi (capo Ufficio dell'aiuto e della protezione) e Claudio Blotti (capo Divisione dell'azione sociale e delle famiglie).

In tale occasione è stato ribadita l'urgenza di adottare tre puntuali modifiche legislative annesse al disegno di legge A del Messaggio, che vengono di seguito riassunte.

1. Ferie giudiziarie

Il diritto federale dispone che il termine di reclamo contro le decisioni dell'autorità di protezione sia di regola di 30 giorni, eccezion fatta per la materia di ricovero a scopo di assistenza, per la quale il termine è di 10 giorni (cfr. art. 450b CC).

La regolamentazione della procedura di reclamo vera e propria, per quanto non disposta dagli artt. 450 e segg. CC, è lasciata all'autonomia cantonale. In questo senso l'art. 21 LPMA prevede che si applichi la Legge sulla procedura amministrativa (LPAm; RL 3.3.1.1), che prevede all'art. 16 la sospensione dei termini di reclamo durante le ferie giudiziarie (dal settimo giorno precedente la Pasqua al settimo giorno successivo alla Pasqua incluso; dal 15 luglio al 15 agosto incluso; dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso), riservate le disposizioni previste da leggi speciali. A mente della Camera di protezione, tale sospensione dei termini è contraria allo spirito della legislazione federale, che prevede decisioni rapide. Anche altri Cantoni hanno previsto l'esclusione della sospensione dei termini per ferie giudiziarie. Del resto il settore delle tutele e delle curatele va certamente enumerato tra quelli delicati, dove la sospensione dei termini per ferie giudiziarie e il connesso allungamento dei tempi può comportare effetti negativi.

Con il Messaggio in oggetto viene pertanto proposta la modifica dell'art. 24 LPMA, escludendo le ferie giudiziarie dalle procedure in materia di protezione del minore e dell'adulto, sia nelle procedure dinanzi alle autorità regionali di protezione sia di fronte alla Camera di protezione del Tribunale d'appello.

2. Picchetto per le urgenze

Nel proprio rapporto, l'autorità di vigilanza ha evidenziato la necessità di introdurre una base legale che consenta di gestire i casi gravi e urgenti. In tutto il Cantone vi sono infatti circa una decina di casi l'anno in cui si manifestano problemi di reperibilità delle autorità regionali di protezione per l'adozione di provvedimenti urgenti. In questo senso il Consiglio di Stato propone di modificare l'art. 32 LPMA, definendo che le autorità regionali di protezione devono organizzarsi per garantire un sistema di picchetto, in modo che quando l'autorità competente non può decidere subito le misure indispensabili, queste possano essere adottate da un'altra autorità. Successivamente (ma il più presto possibile) esse dovranno poi essere verificate dall'autorità competente. Questa proposta è poi stata rivista sulla scorta di contestazioni provenienti dai Comuni, di cui si dirà più avanti.

3. Sanzioni disciplinari

Secondo la Camera di protezione, la possibilità per l'autorità di vigilanza di destituire i presidenti e i membri delle autorità regionali di protezione per eventuali inadempienze deve essere regolata da una legge formale. Pertanto con il Messaggio che ci occupa tale possibilità viene ripristinata (la vecchia legge infatti la prevedeva), introducendo un nuovo

cpv. 2bis all'art. 51 LPMA, disposizione che regola i provvedimenti disciplinari disposti dalla citata legge.

II. LAVORI COMMISSIONALI E CONSULTAZIONE DEI COMUNI

La Commissione della legislazione, nella convinzione che i contenuti del Messaggio n. 7026 debbano essere affrontati con sollecitudine, ma consapevole che la discussione che concerne il passaggio dal modello amministrativo a quello giudiziario (e quindi le modifiche legislative proposte con il disegno di legge B) richiede un certo approfondimento, non avendo rinvenuto alcun elemento contrario all'approvazione dei contenuti del disegno di legge A, ha incaricato la relatrice di redigere il rapporto commissionale ad esso relativo. La relatrice vi ha proceduto e l'11 marzo 2015 il rapporto è stato sottoscritto senza riserve dai commissari della Commissione della legislazione. L'oggetto è poi stato messo all'ordine del giorno della seduta del Gran Consiglio del 23 marzo seguente.

Due lettere datate 17 marzo 2015 giunte all'attenzione della Commissione della legislazione da parte del comprensorio dell'Autorità regionale di protezione di Giubiasco-Bellinzona e dell'Associazione dei Comuni ticinesi, hanno però costretto la Commissione a ritornare sul tema, convocando una riunione urgente, alla presenza del Sindaco di Giubiasco Avv. Andrea Bersani, in rappresentanza del comprensorio dell'ARP e dell'Associazione dei Comuni ticinesi, e del Consigliere di Stato Norman Gobbi. Gli scriventi, pur ammettendo il proprio ritardo, essendo il Messaggio in oggetto già del dicembre 2014, lamentavano in particolare che il picchetto proposto dal Consiglio di Stato di cui alla modifica dell'Art. 32 LPMA non fosse altro che un doppione rispetto all'attività già svolta dalle ARP in collaborazione con gli enti di pronto intervento, oltre che un nuovo onere finanziario per i Comuni. Lamentavano inoltre di non essere stati interpellati in merito e chiedevano il ritiro del rapporto commissionale e la promozione di una procedura di consultazione da parte del Consiglio di Stato in merito ai contenuti del disegno di legge A del Messaggio 7026.

Al termine della riunione il rapporto commissionale è stato ritirato, mentre immediatamente e con lettera del 25 marzo 2015 il Consiglio di Stato invitava i Comuni sede delle Autorità regionali di protezione a voler partecipare entro la fine del mese di aprile alla consultazione in merito alle modifiche legislative proposte nel disegno di legge A.

A tale Consultazione hanno risposto i Comuni sede delle ARP di Acquarossa, Biasca, Chiasso, Faido, Maggia, Torricella-Taverne, Mendrisio, Locarno, Minusio, Losone, Paradiso, Lugano e l'Avv. Francesco Hurlle (Presidente ARP di Capriasca, Massagno e Torricella) a nome dell'Assemblea dei presidenti delle Autorità regionali di protezione¹. Dalle opinioni espresse emerge che è soprattutto la questione relativa ai picchetti a trovare maggiori opposizioni, perché giudicata eccessivamente onerosa per le finanze comunali, data l'organizzazione che si imporrebbe di adeguare per una casistica comunque limitata e che oggi viene gestita in collaborazione con gli enti di pronto intervento, in particolare con la Polizia, in grado di adottare soluzioni immediate di accoglienza e accompagnamento dei minorenni privati improvvisamente dei genitori o senza disposizioni di questi, in attesa che l'ARP o altre competenti autorità nella fattispecie adottino i provvedimenti necessari.

¹ L'Assemblea dei presidenti delle Autorità di protezione è un organo collegiale del quale fanno parte i presidenti delle Autorità regionali di protezione del Cantone. Essa è stata costituita a Giubiasco il 23 aprile 2015, con l'intenzione di fungere da interlocutrice per prendere posizione su temi che riguardano il diritto della protezione ed il funzionamento delle Autorità di protezione e informare il cittadino sul ruolo e sui compiti di queste.

Con lettera del 17 giugno 2015 il Consiglio di Stato ha trasmesso alla Commissione della legislazione le osservazioni pervenute, oltre a quelle della Camera di protezione del Tribunale d'appello, che ha pure espresso un proprio preavviso in merito alle osservazioni giunte dai Comuni e si è inoltre occupata di confrontare le soluzioni adottate negli altri Cantoni per la gestione delle urgenti.

Con tale lettera il Consiglio di Stato comunicava l'intenzione di mantenere quanto definito dal disegno di legge A del messaggio, compresa l'introduzione di una base legale per ordinare il collocamento nelle situazioni di urgenza. Tuttavia, con una modifica rispetto a quanto previsto nel Messaggio, proponendo di riattribuire tale competenza al Cantone, segnatamente all'Ufficio dell'aiuto e della protezione, il cui mandato è finalizzato ad abbracciare tutti i tipi di situazione in cui è necessario un intervento a protezione dei minorenni.

La nuova formulazione dell'art. 32 cpv. 1 LPMA proposta dal Consiglio di Stato è la seguente: *"In caso di urgenza, quando l'Autorità regionale di protezione competente non può decidere subito le misure di urgenza indispensabili, queste possono essere adottate da un servizio designato dal Consiglio di Stato"*.

Inoltre, in tale missiva il Consiglio di Stato informava che il tema dell'intervento sociale d'urgenza in aiuto a famiglie con figli minorenni è attualmente oggetto di approfondimento da parte del Dipartimento della sanità e della socialità, nell'ottica di proporre un concetto di presa a carico multidisciplinare immediata ed intensiva in aiuto alle famiglie e ai minorenni, facendo capo alle risorse già operative nel campo dell'intervento socio-sanitario (quindi senza attribuire un nuovo compito allo Stato) e con lo scopo di evitare, per quanto possibile, il ricorso al collocamento o per ridurre i tempi di affidamento. Il progetto verrà presentato prossimamente.

III. CONCLUSIONI

Detto quanto precede ed analizzata la documentazione emersa dalla consultazione messa a disposizione dal Consiglio di Stato, la Commissione della legislazione si è convinta che quanto proposto dal Consiglio di Stato, aggiornato alla lettera del 17 giugno 2015 in cui esso propone di introdurre un picchetto ma di attribuirne la competenza al Cantone, sia da approvare, con le considerazioni che seguono in merito ai singoli temi:

- L'attuale sospensione dei termini durante le ferie giudiziarie è contraria allo spirito del diritto di protezione, che prevede decisioni rapide. La maggior parte dei Cantoni d'altronde ha già adottato o sta adottando soluzioni analoghe.
- Le sanzioni disciplinari da parte dell'autorità di vigilanza - compresa la possibilità di destituire i presidenti e i membri delle ARP - ipotizzate dal Messaggio in oggetto, esistono in praticamente tutte le realtà operative che riguardano la gestione pubblica; esse erano previste anche nella vecchia legislazione in materia e una loro reintroduzione è auspicabile.
- Come rilevato da diverse osservazioni giunte dai Comuni sede, ma anche dalla Camera di protezione e dal Consiglio di Stato, i casi urgenti sono fortunatamente rari e sino ad oggi si è sempre proceduto alla collaborazione con gli enti di pronto intervento, soprattutto con la Polizia, per la gestione dei casi e per il collocamento dei minori se l'ARP competente a decidere non era immediatamente reperibile. Ciò non è però regolamentato esplicitamente nella legge, da cui nasce l'esigenza, condivisa dalla

Commissione della legislazione, di prevedere una norma di legge esplicita che indichi chi ha il compito di provvedere ai collocamenti in situazioni di urgenza e di non reperibilità dell'ARP, garantendo il necessario picchetto. Il problema principale è quello relativo ai minorenni che restano privi della custodia dei loro genitori o degli adulti a cui sono affidati nei fine settimana e negli orari di chiusura degli uffici, segnatamente delle ARP. La decisione sulla custodia è per legge di competenza delle ARP: introdurre un'esplicita base legale che definisca come vengono gestiti i picchetti è pertanto necessario. In tal senso, la maggior parte dei Cantoni ha introdotto specifiche regolamentazioni, prediligendo l'attribuzione delle competenze dei picchetti alle ARP, mentre solo una minoranza ha optato per l'attribuzione dell'incombenza ad un ufficio statale.

La decisione del Consiglio di Stato di attribuire questa competenza all'Ufficio dell'aiuto e della protezione trova il consenso della Commissione della legislazione, considerato che, dalle informazioni raccolte presso il designato ufficio, esso dovrà garantire un servizio di picchetto 365 giorni all'anno ed essere attivo soprattutto negli orari di chiusura delle ARP, per provvedere alle decisioni relative alla protezione dei minorenni in vece di queste. La soluzione proposta di gestione eccezionale delle urgenze inoltre non provoca costi aggiuntivi per i Comuni e permette di sgravare la polizia di un compito e di affidarlo a un servizio che già si occupa delle problemi che sarà chiamato a gestire, quindi con tutte le competenze in grado di assolvere il compito.



Alla luce di quanto precede, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare il presente rapporto parziale sul Messaggio 23 dicembre 2014 n. 7026 e quindi ad adottare le modifiche alla LPMA definite nel disegno di legge **A**, così come completato con la lettera del Consiglio di Stato del 17 giugno 2015.

Per la Commissione della legislazione:

Amanda Rückert, relatrice
Corti - Delcò Petralli - Durisch -
Ferrara Micocci - Ferrari C. - Giudici -
Minotti - Paparelli - Pinoja

LEGGE

sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto dell'8 marzo 1999; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 23 dicembre 2014 n. 7026 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto parziale 2 settembre 2015 n. 7026 Rparz.1 della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto dell'8 marzo 1999 è modificata come segue:

Introduzione di un'abbreviazione del titolo: (LPMA)

Art. 24 (nuovo)

**Esclusione delle
ferie giudiziarie**

Nelle procedure in materia di protezione del minore e dell'adulto non vi sono ferie.

Art. 32 (nuovo)

**Competenza per
l'adozione di
misure
d'urgenza**

¹In caso di urgenza, quando l'autorità regionale di protezione competente non può decidere subito le misure di urgenza indispensabili, queste possono essere adottate da un servizio designato dal Consiglio di Stato.

²L'autorità regionale di protezione competente deve verificare e decidere sulla misura il più presto possibile.

Art. 51 cpv. 2^{bis} (nuovo)

^{2bis}A complemento delle sanzioni applicabili sulla base del capoverso 2, nei casi gravi l'autorità di vigilanza può destituire il presidente o il membro dell'autorità regionale di protezione.

II.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.