

Rapporto parziale

numero

8097 R p.

data

23 maggio 2022

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

della Commissione giustizia e diritti sul messaggio 22 dicembre 2021 concernente la riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione

I. OGGETTO DELLA REVISIONE

Con il messaggio n. 8097 il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio la proposta di riforma delle Autorità di protezione, con l'istituzione delle nuove Preture di protezione.

La riforma è frutto di un percorso partecipato che ha visto l'istituzione di gruppi di lavoro, scambi con la Camera di protezione del Tribunale di appello quale Autorità di vigilanza, il coinvolgimento dei Comuni e una consultazione di più di 200 interessati nel 2021, oltre a regolari scambi con la Commissione della legislazione prima e con la Commissione giustizia e diritti poi.

L'obiettivo è in particolare quello di istituzionalizzare l'evoluzione naturale delle attuali Autorità amministrative di protezione verso il modello giudiziario, così da migliorare la risposta alla cittadinanza su aspetti sensibili che toccano da vicino le persone, in particolare quelle più fragili e bisognose di protezione, quali gli anziani e i minori in situazioni di difficoltà.

Le Autorità di protezione sono chiamate a prendere decisioni particolarmente delicate, che incidono sui diritti fondamentali delle persone, quali ad esempio l'istituzione di una curatela, la privazione dell'autorità parentale o il ricovero a scopo di assistenza. Simili misure possono essere adottate unicamente se il bene del minore è messo in pericolo o, nel caso di persone maggiorenni, se sussiste un bisogno di aiuto e protezione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Riservati i provvedimenti in ambito matrimoniale che sono di competenza del giudice civile, nel nostro Cantone delle Preture, il Codice civile attribuisce all'Autorità di protezione dei minori e degli adulti la competenza di decidere e di applicare le specifiche misure, sancendo un vincolo di specializzazione dell'Autorità di protezione, in particolare nei settori del diritto, della psicologia o pedagogia e del lavoro sociale, imponendo quindi per legge l'Interdisciplinarietà del collegio giudicante.

II. LE ATTUALI AUTORITÀ DI PROTEZIONE

In Ticino l'Autorità di protezione è attualmente costituita dalle 16 Autorità regionali di protezione (ARP), caratterizzate da un'organizzazione di tipo amministrativo, comunale o intercomunale.

Si tratta in particolare di Autorità collegiali composte da tre membri: un Presidente con formazione giuridica, un membro permanente di formazione sociale, psicologica o educativo-pedagogica e un delegato comunale.

Il Presidente e il membro permanente sono nominati dal Municipio del Comune di sede, mentre il delegato comunale è designato dal Comune di domicilio della persona interessata dalla misura.

Proprio per la frammentazione in 16 Autorità, il cui funzionamento spetta ai Comuni di sede senza coordinamento intercomunale né amministrativo né operativo, se non su aspetti puntuali, l'attuale organizzazione si rivela eterogenea, con notevoli differenze non solo a livello di prassi, ma anche di risorse organizzative e finanziarie, a volte con effettivi di personale non adeguati per far fronte al sempre più complesso e accresciuto carico di lavoro, così come di spazi logistici non sempre adatti e adeguatamente rappresentativi dal punto di vista istituzionale, ciò che può pure incidere sulla percezione dell'autorevolezza di queste autorità amministrative comunali.

III. LE NUOVE AUTORITÀ DI PROTEZIONE

La riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione, per il cui lungo e laborioso iter si rimanda al Messaggio governativo, prevede l'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria indipendente e specializzata nel diritto di protezione.

Più precisamente verranno create 4 Preture di protezione, dirette da quattro Pretori di protezione, che saranno distribuite sul territorio al fine di garantire anche un servizio di prossimità al cittadino.

Le decisioni saranno rese tramite collegi giudicanti formati da 3 persone; il Pretore di protezione o il suo aggiunto e due membri specialisti, uno in ambito psicologico pedagogico e uno in ambito di lavoro sociale, coadiuvati dai servizi di supporto (servizio giuridico, amministrativo e rendiconti).

L'istituzione del nuovo collegio giudicante sarà direttamente ancorata nella Costituzione cantonale ed i suoi membri saranno eletti dal Gran Consiglio.

Nella funzione di organo di coordinamento, in particolare ai fini di un'uniformità organizzativa e procedurale, è prevista una commissione amministrativa, composta dai 4 Pretori di protezione.

La competenza territoriale delle 4 Preture di protezione è data dai Distretti e deriva anche dalla riunione delle attuali Autorità regionali di protezione.

Le Autorità di maggiori dimensioni saranno organizzate in Sezioni dislocate sul territorio, proprio per garantire la prossimità alla cittadinanza.

Per quanto attiene alla dotazione di risorse umane, la ponderazione effettuata prevede una stima a tendere dell'organico pari a 90 unità di lavoro a tempo pieno, membri e funzionari compresi.

Come meglio verrà evidenziato nel seguito del presente rapporto parziale, gli aspetti organizzativi saranno più approfonditamente esaminati nell'ambito dell'ulteriore rapporto

che sarà allestito una volta approvata la necessaria riforma costituzionale, potendosi verosimilmente considerare quanto proposto come soluzione minima.

Quale autorità di vigilanza sull'applicazione del diritto di protezione sarà mantenuta la Camera di protezione del Tribunale d'appello, mentre la vigilanza sui magistrati e sugli specialisti avverrà ad opera del Consiglio della magistratura.

La prevista "giudiziarizzazione" dell'autorità di protezione comporterà anche la "cantonalizzazione" delle competenze, nell'ambito di un'evoluzione naturale delle Autorità di protezione, a fronte in particolare dell'accresciuta complessità delle procedure e della conseguente necessità di specializzazione.

Per le collaboratrici e i collaboratori amministrativi delle Autorità regionali di protezione è conseguentemente previsto, con il loro consenso e sulla base di un'apposita convenzione, il passaggio dai Comuni al Cantone.

Si tratta di un processo di riforma insito nell'evoluzione storica del ruolo dei Comuni nel settore della protezione del minore e dell'adulto e più in generale nei mutamenti intervenuti negli ultimi decenni a livello di società.

Problemi di natura sociale che in passato potevano essere gestiti adeguatamente a livello locale, richiedono oggi, anche per il vincolo di specializzazione e di professionalizzazione imposto dal diritto federale, un'evoluzione verso una autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione.

La figura del delegato comunale, per il quale non erano previsti requisiti formativi specifici, non sarà conseguentemente più prevista quale membro dell'Autorità di protezione.

Nondimeno i Comuni continueranno a svolgere un ruolo fondamentale nella loro qualità di autorità di prossimità, in particolare per quanto riguarda le attività di prevenzione, aiuto e sostegno, ruolo che andrà rivalutato.

In molti dei nostri Comuni è del resto ormai una realtà consolidata la presenza di Operatori sociali comunali o intercomunali, attivi in modo proficuo in questi ambiti, nel contesto di un concetto di prossimità.

Indispensabile sarà tuttavia l'istituzionalizzazione di un costante e adeguato flusso di informazioni fra i Comuni, quali antenne sul territorio che meglio conoscono le persone, il tessuto sociale e le realtà locali, e le nuove Preture di protezione.

Gli aspetti riguardanti le norme di procedura applicabili dinanzi alle nuove Autorità di protezione, così come le disposizioni organizzative e i rapporti con i prestatori di servizio, saranno disciplinati in una specifica legge, che sarà predisposta in una seconda fase e per l'elaborazione della quale è già attivo un apposito gruppo di lavoro.

La riforma è inserita in "Ticino 2020" e, dal profilo finanziario, risulta conforme ai dettami di tale progetto in ottica di neutralizzazione dei costi nell'ambito della revisione generale di competenze e flussi finanziari tra Cantone e Comuni.

Essa potrebbe comportare un onere netto a carico del Cantone stimato in 19.6 milioni di franchi.

La sua attuazione necessita di una votazione popolare per modificare la Costituzione cantonale, comportando in tal modo anche un'importante esercizio democratico, atto a conferire ancora maggiore legittimità al nuovo assetto proposto.

IV. UN PASSO NECESSARIO

La Commissione giustizia e diritti è convinta che questa importante e storica riforma proposta dal Governo cantonale con il passaggio delle competenze in materia di protezione dei minori e degli adulti dalle attuali 16 Autorità amministrative di livello comunale a un'Autorità giudiziaria cantonale specializzata nel diritto di protezione, costituisca un passo naturale e necessario per migliorare la risposta dello Stato a tutela delle fasce più fragili della popolazione.

Si tratta di un ambito particolarmente delicato che incide direttamente sui diritti fondamentali delle persone, toccando in particolare la libertà personale, l'autonomia privata e la vita familiare, e che ha un'incidenza rilevante sulla nostra società.

Basti pensare che le ARP prendono complessivamente circa 12'000 decisioni all'anno e che a fine 2020 in Ticino vi erano in essere 6'224 misure di protezione che toccavano 4'810 adulti e 1'414 minori.

A chi garantisce l'operatività delle attuali Autorità amministrative con responsabilità e impegno deve essere espresso riconoscimento ed encomio.

Come evidenziato in precedenza, l'accresciuta complessità delle casistiche e la necessità di specializzazione richiedono ora un passaggio naturale di competenze da Autorità amministrative eterogenee a una nuova Autorità giudiziaria indipendente, che possa beneficiare anche di accresciuta autorevolezza e del necessario riconoscimento a livello internazionale.

Anche l'accettazione di misure di protezione che dovessero venire imposte, peraltro in un ambito particolarmente delicato e sensibile, potrà essere diversa a dipendenza del fatto che le stesse siano pronunciate da una semplice Autorità amministrativa di livello comunale, piuttosto che da una Autorità giudiziaria riconosciuta e in grado di offrire tutte le necessarie garanzie.

Al riguardo, pienamente condivisibile appare pure la scelta di istituire Preture di protezione, rivestendo la figura del Pretore anche un carattere di prossimità alla popolazione.

Oltre a una accresciuta autorevolezza e a una migliore accettazione, la riforma proposta comporterà anche maggiori garanzie a favore delle persone coinvolte e in generale dell'immagine dell'Autorità di protezione.

La nuova Autorità beneficerà della legittimazione popolare, essendo prevista la nomina, sia dei Pretori sia degli specialisti, da parte del Gran Consiglio.

La loro designazione avverrà seguendo l'abituale procedura che prevede l'apertura di un concorso e una verifica preliminare di idoneità da parte della Commissione di esperti indipendenti, ciò che dovrebbe garantire una accresciuta professionalità delle figure coinvolte.

I componenti del collegio giudicante saranno inoltre sottoposti alla vigilanza del Consiglio della Magistratura.

L'istituzione di un'autorità giudiziaria cantonale, oltre a garantire maggiore indipendenza, permetterà anche di eliminare le differenze attualmente esistenti in termini di risorse umane e finanziarie messe a disposizione dai singoli Comuni e di uniformare la prassi in materia, evitando segnatamente disparità di trattamento a dipendenza del luogo di domicilio della persona interessata.

Questa uniformità di prassi, unitamente a quella procedurale e all'accresciuta specializzazione saranno le premesse per una giustizia celere e di qualità.

L'istituzione di una autorità di pari livello rispetto alle Preture "ordinarie", potrà peraltro garantire anche una migliore interazione, laddove il Codice civile prevede la competenza di due diverse autorità (il Giudice civile e l'Autorità di protezione) a dipendenza del fatto che sia già pendente una procedura in ambito matrimoniale.

In considerazione della grande mobilità sul territorio cui sempre più si assiste, la giudiziizzazione delle Autorità di protezione, permetterà infine anche di risolvere i problemi di riconoscimento internazionale, poiché diverse Autorità estere, ad esempio l'Italia, talvolta faticano a riconoscere ai fini del collocamento decisioni adottate unicamente da Autorità amministrative.

Una riforma pertanto necessaria per una migliore tutela delle fasce più fragili della popolazione e per una risposta dello Stato al passo con i tempi, celere e di qualità.

V. CONSIDERAZIONI PROCEDURALI

L'attuale sistema ha ripetutamente mostrato quelli che sono i suoi limiti e nel corso degli anni si sono moltiplicate le voci critiche che chiedevano a gran voce una riforma. D'altra parte è anche giusto rilevare che riformare un settore delicato come quello delle autorità di protezione richiede un'attenta analisi di tutte le implicazioni, da ultimo anche di quelle di natura economica.

La Commissione giustizia e più in generale il Parlamento si sono ripetutamente chinati sull'attuale sistema delle autorità di protezione concludendo che, nell'interesse dei cittadini, una riforma è quanto mai opportuna e necessaria. Ed è proprio per l'importanza del tema, che la Commissione ha deciso di voler sottoporre preventivamente ai cittadini la decisione su quello che è il punto principale della riforma proposta, ovvero la creazione delle Preture di protezione. La decisione di procedere prima di tutto con la votazione popolare presenta molteplici vantaggi.

Innanzitutto, come già spiegato, si chiede alla popolazione di esprimersi su quello che è il punto focale della riforma ovvero se si voglia o meno che le autorità di Protezione diventino dei tribunali di prima istanza a tutti gli effetti e che vengano parificate alle Preture. Si tratta di chiedere al cittadino un avallo preventivo, una sorta di mandato popolare per proseguire sulla via tracciata dal messaggio. Questo modo di procedere permette di poter discutere il principio senza che lo stesso possa venir messo in discussione da questioni marginali o di dettaglio. D'altro canto ha pure il pregio di permettere di prendere spunto dalle discussioni che potrebbero emergere in occasione del voto popolare e andare eventualmente a

correggere alcuni punti quando si tratterà di discutere maggiormente nel dettaglio il messaggio pendente.

L'approvazione del principio della riforma da parte della popolazione non si tradurrebbe unicamente in un semplice indicatore per la politica di procedere in un determinato modo ma in un chiaro e preciso obbligo di applicare quella che sarà la volontà popolare e la modifica costituzionale. In un certo senso dunque significa blindare anche dal punto di vista giuridico la volontà di procedere in questo senso eliminando totalmente il rischio che, a causa di questioni secondarie litigiose, la politica possa fallire nell'intento di mettere in campo una riforma che si rileva essere quanto mai necessaria ed opportuna. Infatti, l'emergenza sanitaria rischia di aver acuitizzato alcune situazioni rendendo le persone fragili ulteriormente bisognose e purtroppo, il rischio che ci sia una necessità crescente da parte della popolazione di rivolgersi alle ARP è concreto. La riforma è dunque non solo necessaria e opportuna ma presenta anche una certa urgenza.

Dal punto di vista politico quindi la Commissione ritiene che procedere immediatamente con la richiesta di voto popolare sia la strada migliore. Così procedendo si potrà avere sin da subito un mandato dalla popolazione con un chiaro vincolo, anche giuridico, per tutte le forze politiche di procedere con l'attuazione delle nuove Preture di protezione.

VI. CONCLUSIONI

Con queste premesse, la Commissione giustizia e diritti invita ad approvare la modifica costituzionale tesa all'istituzione delle nuove Preture di protezione quale Autorità giudiziaria cantonale specializzata nel diritto di protezione, annessa al presente rapporto parziale.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Luca Pagani, Sabrina Aldi, Giorgio Galusero, Nicola Corti, Roberta Soldati e Marco Noi, relatori

Bertoli - Dadò - Durisch - Gaffuri - Gendotti - Guscio - Lepori C. - Maderni - Minotti - Petrini - Viscardi

Disegno di

**Costituzione
della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997**
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 22 dicembre 2021 n. 8097 del Consiglio di Stato,

decreta:

I

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

Art. 36 cpv. 1 lett. b, d, e, f

¹Sono eletti dal Gran Consiglio:

(...)

b) il Presidente dell'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi e i giudici dei provvedimenti coercitivi;

(...)

d) i Pretori e i Pretori aggiunti; i Pretori di protezione, i Pretori di protezione aggiunti e i membri specialisti;

e) il Presidente, i Supplenti e i periti del Tribunale di espropriazione;

f) il Magistrato dei minorenni e il Sostituto Magistrato dei Minorenni;

Art. 75 cpv. 1 lett. a, b

¹La giurisdizione civile è esercitata:

a) dalle Giudicature di pace;

b) dalle Preture e dalle Preture di protezione;

(...)

Art. 76 cpv. 1 lett. c

¹La giurisdizione penale è esercitata:

(...)

c) dalla Magistratura dei minorenni

II

¹Ottenuta l'approvazione del popolo, la presente modifica della Costituzione è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.