

Messaggio

numero

7519

Concerne

data

28 marzo 2018

Dipartimento

ISTITUZIONI / SANITÀ E SOCIALITÀ

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 di 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 informatico AGITI/Juris nelle Autorità regionali di protezione

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente Messaggio ci pregiamo sottoporre alla vostra attenzione la richiesta di posticipo del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione nell'ambito della riorganizzazione generale del settore della protezione del minore e dell'adulto e, contestualmente alla stessa, l'approvazione del credito per l'introduzione di un unico applicativo informatico nel settore. Il Messaggio in oggetto scaturisce dalle indicazioni della Sottocommissione tutele e curatele della Commissione della legislazione del Gran Consiglio, che, come verrà illustrato in seguito, ha espressamente richiesto al Consiglio di Stato di approfondire la variante inerente al modello amministrativo per la futura organizzazione del settore, una variante esposta dal Governo in maniera sommaria all'interno del Messaggio governativo n. 7026 del 23 dicembre 2014. L'importante riorganizzazione delle Autorità regionali di protezione è inserita nel progetto denominato "Giustizia 2018".

I. INTRODUZIONE

Vista la natura del presente Messaggio, le considerazioni di questo capitolo si concentreranno sugli aspetti organizzativi con riferimento al settore della protezione del minore e dell'adulto e ai cambiamenti intervenuti negli ultimi anni.

1. Breve cronistoria

Nel delicato ambito della protezione del minore e dell'adulto sono diverse le tappe fondamentali, sia a livello legislativo che quello organizzativo, che hanno contraddistinto questo settore negli ultimi anni. Fulcro di questo percorso è la revisione del Codice civile svizzero in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione, adottata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 2008 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2013; una modifica che, dal punto di vista organizzativo, ha sancito l'istituzione di un'Autorità di protezione specializzata e interdisciplinare (cfr. art. 440 del Codice civile),

composta di un collegio decisionale di un minimo di tre membri, la cui organizzazione compete ai Cantoni, i quali decidono la natura dell'Autorità – amministrativa o giudiziaria –, se prevedere un sistema di milizia o professionale oppure se scegliere un sistema misto organizzato sul piano comunale, regionale o cantonale.

In vista dell'entrata in vigore del nuovo diritto federale, il Consiglio di Stato ha affidato all'avv. Kurt Affolter il mandato di verificare l'organizzazione delle Autorità tutorie nel nostro Cantone. Nel rapporto, consegnato nel giugno 2008, emergeva innanzitutto che, in linea di massima, l'allora organizzazione esistente permetteva, senza particolari difficoltà, l'introduzione del nuovo diritto di protezione, anche se alcune misure sarebbero state necessarie. Il rapporto evidenziava come il fatto che i Presidenti e i membri delle allora Commissioni tutorie regionali – entrate in vigore nel 2001 – non esercitassero la loro attività a titolo principale risultasse essere un chiaro svantaggio. Lo stesso auspicava un aumento del grado d'occupazione dei membri o almeno del Presidente e una riduzione del numero delle Autorità, da diciotto a circa quattro (ognuna con un bacino d'utenza di 70'000-80'000 abitanti). Anche la gestione a titolo professionale dei mandati avrebbe dovuto essere potenziata; il perito suggeriva inoltre l'ampliamento dell'Ufficio del tutore ufficiale e consigliava di accorpate l'Autorità di vigilanza, quale Ispettorato, al Tribunale di appello. Inoltre, indicava la necessità di completamente ridefinire il ruolo e il profilo professionale dei delegati comunali. Infine, egli ammoniva sul fatto che, con il nuovo diritto e i conseguenti nuovi compiti, la problematica relativa alla mancanza di risorse destinate al settore si sarebbe acuita nel corso degli anni.

Preso atto del contenuto del rapporto Affolter e del rapporto del 31 marzo 2009 allestito dal gruppo di accompagnamento che ha affiancato il mandante nella valutazione, il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo di lavoro invitato a presentare un modello per la riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto. Questo gremio nel mese di marzo 2010 ha stilato un primo rapporto in cui veniva suggerita la sostituzione degli organi amministrativi con un'Autorità giudiziaria, senza tuttavia dare indicazioni di quella che avrebbe dovuto essere la sua struttura, né esplicitando quali sarebbero state le necessità nel caso in cui fosse stato potenziato il Tribunale di appello in qualità di Autorità di reclamo. Successivamente, nel maggio 2010, il Governo ha chiesto al gruppo di lavoro di presentare un confronto tra il mantenimento del modello amministrativo e la realizzazione del modello giudiziario. Dopo aver analizzato vantaggi e svantaggi sulla base degli obiettivi auspicati, come pure le opportunità e le minacce in fase esecutiva, il gruppo di lavoro ha espresso nel suo rapporto finale del dicembre 2010 il proprio favore per il modello giudiziario. Nel comparare in seguito i tre modelli giudiziari ipotizzabili (Preture, Tribunale di famiglia e Tribunale di protezione), il gruppo di lavoro ha optato per le Preture, in particolare alla luce della possibilità di poter ricorrere a persone e strutture già esistenti.

2. Messaggio n. 6611 del 7 marzo 2012

Sulla base degli approfondimenti effettuati in vista dell'entrata in vigore del nuovo diritto federale, in data 7 marzo 2012 il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio di modifica della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele. La modifica, adottata dal Gran Consiglio il 26 settembre 2012 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2013 – fatti salvi gli artt. 6 cpv. 1, 8 cpv. 4 e 9 cpv. 1 in vigore dal 1° novembre 2013 – si traduceva nelle seguenti misure principali dal punto di vista organizzativo:

- mantenimento delle precedenti Commissioni tutorie regionali, ma sotto la nuova denominazione di Autorità regionali di protezione, confermandone il medesimo numero sul territorio (diciotto) nonché la natura comunale o intercomunale;

- inserimento, a seguito della votazione popolare del 3 marzo 2013, del grado minimo di occupazione dei Presidenti delle Autorità regionali di protezione all'80% (vincolo che tuttavia non tocca i membri e i relativi supplenti);
- creazione della Camera di protezione presso il Tribunale di appello, che funge da Autorità giudiziaria di reclamo e assume la competenza di Autorità di vigilanza del settore (Ispettorato);
- potenziamento delle risorse dell'Ufficio famiglie e minorenni e dell'Ufficio del tutore ufficiale (oggi conglobati nell'Ufficio dell'aiuto e della protezione).

Nel contesto del citato Messaggio, l'Esecutivo aveva altresì fissato il termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione al 31 maggio 2018 visto l'allora auspicata istituzione del Tribunale di famiglia, con il Parlamento che, tramite l'art. 52a della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele, ha richiesto al Governo, entro il 31 dicembre 2014, di compiere una verifica sull'efficienza e sull'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni di esecuzione ai sensi del diritto federale e di presentare quindi al Legislativo un rapporto in merito che proponesse i necessari adeguamenti legislativi per la riorganizzazione del settore.

3. Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014

Entro il termine previsto dal Parlamento, il Consiglio di Stato, in data 23 dicembre 2014, ha licenziato il Messaggio n. 7026 concernente il rapporto in materia di protezione del minore e dell'adulto, con proposte legislative per la riorganizzazione del settore. La proposta principale contenuta nel Messaggio verteva sull'attribuzione delle competenze in materia alle Preture, con l'accorpamento delle Autorità regionali di protezione all'interno di queste Autorità giudiziarie. Una proposta che si basava pure sul rapporto elaborato dal preposto gruppo di lavoro costituito dall'Esecutivo nel 2013 nell'ambito del progetto denominato "Giustizia 2018", gruppo di lavoro che aveva condiviso le considerazioni del predetto gruppo del 2009 sui vantaggi del modello giudiziario per la futura struttura del settore. In questo contesto, nel Messaggio è stata tuttavia anche esposta sommariamente, in via secondaria, la variante inerente al modello amministrativo per la riorganizzazione del settore, affinché il Gran Consiglio potesse procedere a una decisione definitiva circa il modello organizzativo da seguire nell'ambito della protezione del minore e dell'adulto.

II. INDICAZIONI DEL PARLAMENTO E LAVORI DI APPROFONDIMENTO PRELIMINARI DELLA DIVISIONE DELLA GIUSTIZIA

A seguito del Messaggio n. 7026 licenziato dal Consiglio di Stato il 23 dicembre 2014, il Gran Consiglio ha approfondito i contenuti dello stesso per il tramite della costituita Sottocommissione tutele e curatele della Commissione della legislazione. Quest'ultima ha audizionato gli attori coinvolti nel progetto di riorganizzazione, con particolare riferimento ai Presidenti delle Autorità regionali di protezione e ai Pretori. In data 24 maggio 2016, la Sottocommissione ha quindi incontrato il Direttore del Dipartimento delle istituzioni, la Direttrice della Divisione della giustizia, l'allora Direttore della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e la responsabile dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione, ai quali sono state evidenziate le perplessità emerse nell'ambito delle valutazioni riguardanti il Messaggio governativo. Una posizione ribadita nella missiva del 22 giugno 2016, indirizzata alle Direzioni del Dipartimento delle istituzioni e della Divisione della giustizia, con la quale la Sottocommissione ha chiesto al Dipartimento, e per esso alla Divisione della giustizia, di approfondire il *"mantenimento del modello amministrativo, con la*

diminuzione del numero delle Autorità regionali di protezione e/o centralizzazione, rispettivamente la cantonalizzazione delle competenze". Alla base di questa richiesta v'erano le criticità riferite al modello giudiziario proposto dal Consiglio di Stato, ritenuto dalla Sottocommissione *"una soluzione irreversibile"*, oltre che le problematiche legate alla sua implementazione, su tutte lo stravolgimento dell'attività delle Preture. Oltre a ciò, si rileva come l'Ufficio federale di giustizia, in risposta a una richiesta puntuale della citata Sottocommissione, avesse confermato l'impossibilità di separare le competenze di protezione dei minori da quelle degli adulti in due autorità differenti.

Nel corso dell'autunno 2016, la Divisione della giustizia – che, rammentiamo, a inizio 2016 ha conosciuto anche un cambiamento alla testa della medesima – ha dunque svolto nel contesto del progetto "Giustizia 2018", come richiesto dal Legislativo, un lavoro di analisi preliminare in merito al modello amministrativo, peraltro già indicato sommariamente all'interno del Messaggio n. 7026. La Divisione della giustizia ha incontrato nuovamente i molteplici attori che roteano attorno a questo vasto e delicato settore tra cui il Presidente della Camera di protezione del Tribunale di appello, gli interlocutori interni all'Amministrazione cantonale – ovvero i rappresentanti del Dipartimento della sanità e della socialità, in particolare la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e l'Ufficio dell'aiuto e della protezione, la Sezione degli enti locali e l'Istituto di formazione continua, che si occupa della formazione di base dei curatori –, il Presidente dell'Assemblea dei Presidenti delle Autorità regionali di protezione e alcuni Presidenti delle Autorità, i responsabili dell'Associazione dei curatori e tutori della Svizzera italiana, l'Associazione curatori Ticino, l'Associazione Genitori Non affidatari e l'Associazione dei Comuni Ticinesi.

Questo lavoro di analisi preliminare ha permesso di evidenziare alcuni punti condivisi quali ad esempio la necessità di potenziamento delle Autorità regionali di protezione su vari livelli, la mancanza di uniformità nelle procedure e nelle decisioni e la convergenza su un modello organizzativo di tipo amministrativo – in merito al quale i Comuni avevano già avuto modo di esprimere la loro preferenza, rispetto al modello giudiziario –, visto anche il confronto con gli altri Cantoni (ad oggi infatti, venti Cantoni sono organizzati mediante il modello amministrativo). Le risultanze di cui sopra sono state presentate dalla Divisione della giustizia, in data 6 dicembre 2016, all'attenzione della Sottocommissione tutele e curatele del Gran Consiglio, che ha indicato di proseguire gli approfondimenti legati all'implementazione del modello amministrativo "cantonalizzato".

Nella primavera 2017, la Divisione della giustizia ha quindi coinvolto i Comuni, in particolare i Comuni sede delle Autorità regionali di protezione, nell'aggiornamento dei dati finanziari complessivi dei costi di funzionamento delle stesse (personale, logistica, informatica, materiale, ecc.) relativi agli anni 2015-2016; costi di funzionamento che, indicativamente, si situano a quota 5.5 milioni di franchi, ai quali si aggiungono 4.5 milioni di franchi riferiti ai costi delle misure, la cui metà viene recuperata dai Comuni presso i pupilli. Dati che, tuttavia, richiedono ulteriori approfondimenti quanto alle spese non direttamente legate all'attività delle Autorità regionali di protezione ma che rientrano nel computo globale dei costi ad esse correlati (vedasi ad esempio il lavoro in ambito contabile svolto in gran parte dai servizi finanziari dei Comuni). Questa raccolta dati è stata accompagnata dalla continuazione del lavoro di analisi della Divisione, che ha puntualmente incontrato tutti gli otto Presidenti delle sedici Autorità regionali di protezione. Nel periodo novembre 2017-marzo 2018, un'ampia ispezione congiunta dell'Ispettorato della Camera di protezione e della Divisione della giustizia ha completato la raccolta di informazioni con l'audizione di tutti i membri e gli operatori delle Autorità di protezione, con riferimento tra l'altro agli aspetti logistici e alle dotazioni di sistemi informati attuali.

Questi approfondimenti hanno confermato soprattutto come le Autorità regionali di protezione garantiscano oggi l'adempimento dei compiti principali ad esse attribuiti dalla legge seppur in maniera molto eterogenea a livello di prassi adottate, come pure di organizzazione interna e di messa a disposizione di risorse. Un'analisi che ha messo in evidenza la mancanza di un coordinamento centrale del settore ad opera dei Comuni stessi, denotando di fatto sedici realtà molto diverse tra loro nonché, come detto, l'assenza di una rete intercomunale volta ad assicurare una conduzione nonché una gestione univoca ed equilibrata del settore. Questi approfondimenti hanno comunque consentito di appurare la necessità di non denaturare l'assetto attuale del settore bensì di apportare alcune misure, condivise da più parti, volte a consolidare lo stesso, in particolare con il potenziamento delle risorse dell'intero sistema – in particolare umane e informatiche e quindi logistiche – a disposizione. L'attuale difformità delle risorse di cui dispongono le Autorità di protezione è peraltro per molti versi anche la causa della mancanza di uniformità decisionale e procedurale.

III. POSIZIONE DEL GOVERNO

1. Opportunità e necessità di un modello amministrativo “cantonalizzato”

“I complessi problemi psicosociali che vanno affrontati nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti (...) fanno sì che anche in futuro le autorità di protezione dei minori e degli adulti debbano soddisfare standard elevati” (cfr. Messaggio del Consiglio federale n. 06.063, pag. 6460). Questo scriveva l'Esecutivo federale nel Messaggio concernente la modifica del Codice civile svizzero in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione, specificatamente in merito all'art. 440 del Codice civile, che sancisce il vincolo di specializzazione delle Autorità di protezione cantonali.

Osservando l'evoluzione di questo settore nel nostro Cantone negli ultimi anni, si può affermare che questo vincolo attualmente non è adempiuto presso tutte le Autorità regionali di protezione in maniera simile. E ciò per diversi motivi: dalla mancanza endemica di risorse – umane, informatiche e logistiche – alla non presenza di una vera e propria rete tra le diverse Autorità regionali di protezione, passando per le carenze a livello di uniformità delle prassi in uso nelle differenti Autorità. Problematiche condivise da tutti gli attori interessati – in primo luogo dai Presidenti, dai membri e dai collaboratori delle Autorità regionali di protezione stesse –, che oggi costituiscono una priorità da affrontare in particolare a livello organizzativo.

In questo contesto, e alla luce degli approfondimenti effettuati nell'ambito del Messaggio di del 23 dicembre 2014, il Consiglio di Stato condivide la posizione del Parlamento circa l'opportunità di mantenere l'attuale assetto amministrativo quanto all'organizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto, assetto che si fa preferire a quello giudiziario sotto diversi punti di vista. Innanzitutto, esso rappresenta la soluzione meno invasiva e segnatamente il modello maggiormente condiviso dagli attori coinvolti, aspetto che, nel campo di ogni politica all'interno del settore pubblico, costituisce un fattore essenziale affinché una riforma persegua obiettivi fattibili e a beneficio della cittadinanza. Oltre a ciò, il modello amministrativo, che permette di far capo a strutture già esistenti, risulta maggiormente flessibile data la snellezza delle procedure (che devono tuttavia rispettare la legislazione in materia) e la prossimità alle persone, queste ultime perno del settore della protezione da sempre caratterizzato da uno stretto legame con il territorio. In quest'ottica, il passaggio dall'attuale sistema comunale o intercomunale a un modello organizzativo di tipo giudiziario appare come una sorta di *ultima ratio*, ritenute le criticità

citare anche nel Messaggio n. 7026 tra cui lo stravolgimento dell'assetto delle Preture – Autorità giudiziarie che, oggi, secondo il Consiglio della Magistratura, assicurano in maniera soddisfacente i loro compiti –, che rischia di avere un impatto negativo sulla loro attività e di conseguenza sul buon funzionamento della giustizia civile di primo grado. Con il modello amministrativo è inoltre possibile già apportare quei correttivi richiesti da alcuni attori in merito alla formazione delle Autorità di protezione, al fine anche di migliorare la qualità delle decisioni rese, tenendo conto non solo degli aspetti giuridici, ma anche di quelli più legati alla persona. Nondimeno, non è necessaria un'autorità giudiziaria per migliorare la formazione e il supporto ai curatori.

Preso atto della convergenza di molti fattori determinanti sul mantenimento del modello amministrativo, il Governo ritiene, come detto, urgente e prioritario intervenire a livello dell'organizzazione del settore; un intervento volto a stabilizzare e rafforzare lo stesso nel suo complesso, rispondendo alle problematiche emerse in sede di analisi e appurate da più parti. A tal proposito, l'Esecutivo concorda dunque con la Sottocommissione tutele e curatele del Gran Consiglio sulla necessità di procedere a un passaggio di competenze, nell'ambito dell'organizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto, dai Comuni al Cantone, mediante la "cantonalizzazione" delle Autorità regionali di protezione presso i servizi dell'Amministrazione cantonale. Un'impostazione, quella cantonale, che, rispetto all'attuale sistema comunale-regionale, consentirebbe di concretizzare un coordinamento centrale di un settore unico, che assicuri una conduzione efficace a tutti i livelli e che colmi le lacune manifestatesi nel corso degli anni, supportando altresì le autorità nelle sfide future. A mente del Consiglio di Stato, il collocamento ottimale del settore all'interno dell'Amministrazione cantonale risulta essere la Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni, che legittimerebbe – visto il suo ruolo quale anello di congiunzione tra Potere esecutivo e giudiziario – la natura giudicante di queste Autorità, anche in termini di autorevolezza, concetto ritenuto significativo da più parti. Inoltre, in termini di sinergie amministrative, la "cantonalizzazione" favorirà la collaborazione con i servizi preposti all'esecuzione dei mandati di protezione del Dipartimento della sanità e della socialità, segnatamente l'Ufficio dell'aiuto e della protezione.

Nel discorso generale legato al rischio di denaturare un settore che oggi, comunque, garantisce i compiti principali definiti dalla legge, rientra anche la distribuzione sul territorio delle Autorità regionali di protezione. Rispetto alle prime proposte, già emerse nel rapporto Affolter, che si traducevano nella riduzione a quattro Autorità regionali di protezione, il Governo ritiene importante – considerate le peculiarità uniche di questo settore e del nostro Cantone, caratterizzato da differenze sostanziali del tessuto sociale nelle diverse regioni – confermare sin d'ora un'equa distribuzione sul territorio di queste Autorità, seppur con una diminuzione del loro numero, oggi pari a sedici, che, come già sottolineato nel Messaggio n. 7026, pone evidenti problemi tra cui una mancanza di uniformità decisionale e procedurale, una dispersione di risorse e l'itineranza dei Presidenti, che non assicurano un'adeguata efficienza ed efficacia lavorativa.

2. Correlazione con il Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014

Il Messaggio n. 7026, Rapporto del Consiglio di Stato in materia di protezione del minore e dell'adulto e proposte legislative per la riorganizzazione del settore, proponeva in via principale l'attribuzione delle competenze di queste autorità amministrative alle Preture. In via secondaria, era pure indicata la variante inerente al modello amministrativo per la riorganizzazione del settore, affinché il Parlamento potesse procedere a una decisione definitiva circa il modello organizzativo da stabilire. La presente proposta di mantenere il modello amministrativo "cantonalizzando" le Autorità di protezione è quindi da intendersi

quale complemento – espressamente richiesto dalla specifica Sottocommissione del Legislativo – al Messaggio n. 7026. Una proposta che permetterà di definire nel dettaglio le implicazioni di una riorganizzazione che in ogni caso comporterà il passaggio di competenza comunale delle Autorità di protezione a quello cantonale, sia esso amministrativo o giudiziario. Una proposta quindi che risulta necessaria, qualsivoglia orientamento organizzativo decida il Gran Consiglio.

IV. DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

1. Posticipo del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione e istituzione di un gruppo di progetto

Nell'ambito delle riflessioni di cui ai paragrafi precedenti, il Governo ritiene fondamentale sviscerare fin nei minimi particolari la variante prediletta dalla già citata Sottocommissione del Legislativo, relativa al modello amministrativo "cantonalizzato" per il settore della protezione del minore e dell'adulto, in modo da poter presentare al Gran Consiglio una proposta dettagliata, segnatamente a livello delle conseguenze dirette ed indirette in termini finanziari, logistici, informatici e di gestione delle risorse umane. In quest'ottica, lo scrivente Consiglio reputa necessario istituire un apposito gruppo di progetto, nominando un responsabile *ad hoc*, che dia seguito agli approfondimenti eseguiti negli ultimi mesi e tuttora in corso. Un gruppo di progetto che si occupi, oltre che della presentazione al Governo e quindi al Parlamento di una proposta di riorganizzazione del settore secondo il modello amministrativo "cantonalizzato", anche della concretizzazione del medesimo. Un aspetto, quest'ultimo, essenziale, atteso come questa riorganizzazione – che rappresenta, per la sua portata nonché per la natura del settore interessato, un *unicum* nel nostro Cantone – sia contraddista da molteplici e variegati attori e fattori. In questo senso, il gruppo di progetto in questione si differenzia sostanzialmente dai gruppi di lavoro creati nel campo della protezione del minore e dell'adulto, volti ad effettuare e proporre delle riflessioni di carattere generale, in particolare in merito all'impostazione da seguire – amministrativa vs giudiziaria – per l'organizzazione del settore. Oggi infatti si segnala una convergenza di fondo – istituzionale, politica e operativa – sul modello organizzativo da seguire e implementare, convergenza che consentirà dunque al gruppo di progetto di lavorare in maniera incisiva.

Occorre sottolineare come, sebbene la prima proposta del Governo di cui al Messaggio n. 7026 contempli il modello giudiziario, il lavoro del gruppo di progetto, permetterà di definire nel dettaglio le implicazioni di una riorganizzazione che in ogni caso, come già detto, comporterà il passaggio delle competenze delle Autorità di protezione da un modello regionale a quello cantonale, sia esso amministrativo o giudiziario. Il lavoro del gruppo di progetto risulta quindi importante per qualsivoglia orientamento decida di approvare il Parlamento.

La prima tappa del lavoro del gruppo di progetto sarà la presentazione di un rapporto circoscritto all'attenzione del Consiglio del Stato, che potrà così stabilire le linee guida della riorganizzazione, elaborando quindi un Messaggio governativo che permetta al Gran Consiglio di determinarsi in modo definitivo sulla futura struttura dell'intero settore. A tal proposito, appare lapalissiana l'impossibilità di procedere con la riorganizzazione del settore entro il termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione, fissato dalla legge al 31 maggio 2018. Per questo motivo, e in ragione degli argomenti sovraesposti, con il presente Messaggio lo scrivente Consiglio sottopone al Parlamento la richiesta di posticipo del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di

protezione fino al momento in cui entrerà in vigore la nuova organizzazione del settore, che, come detto, sarà oggetto di un ulteriore Messaggio governativo. In tal senso, una prima tempistica ipotizzabile quanto all'entrata in vigore della futura struttura – tenuto conto dell'ampiezza e delle caratteristiche del progetto – si traduce verosimilmente nel 2020, dunque a due anni di distanza dall'attuale data di decadenza organizzativa prevista dalla legge. Il fatto di legare la decadenza delle Autorità regionali di protezione all'entrata in vigore della riorganizzazione è considerato dal Consiglio di Stato, oltre che coerente dal profilo legislativo, un atto doveroso soprattutto nei confronti delle collaboratrici e dei collaboratori del settore, chiamati quotidianamente ad assicurare dei compiti rilevanti in un settore sempre più complesso e che negli ultimi anni hanno vissuto in una condizione d'incertezza pressoché permanente nei confronti del loro futuro professionale.

2. Priorità d'intervento: introduzione dell'applicativo informatico AGITI/Juris

Dal punto di vista delle priorità d'intervento, lo scrivente Consiglio tiene a rimarcare l'importanza che rivestirà nella riorganizzazione del settore la dotazione delle Autorità regionali di protezione di strumenti informatici efficaci e adeguati, obiettivo già parte integrante del Messaggio n. 7026. In quest'ultimo, infatti, era già previsto come le collaboratrici e i collaboratori delle Autorità regionali di protezione – nell'ambito dell'accorpamento delle Autorità presso le Preture – sarebbero stati dotati dell'applicativo informatico AGITI/Juris, oggi in uso presso tutte le Autorità giudicanti del Cantone (Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato compreso). L'investimento informatico, e i rispettivi crediti, erano di conseguenza già stati quantificati nel Messaggio (cfr. Messaggio n. 7026 pag. 24). In questo contesto, l'impostazione a livello informatico che contraddistingueva il Messaggio governativo del 2014 è mantenuta anche nel modello amministrativo "cantonalizzato", con le Autorità regionali di protezione che saranno dotate dell'applicativo informatico AGITI/Juris. Un'impostazione che permetterà innanzitutto di potenziare e uniformare gli strumenti informatici a disposizione del settore, portando dei benefici fattivi all'attività delle Autorità regionali di protezione e di conseguenza alle collaboratrici e ai collaboratori ivi attribuiti. In secondo luogo, l'applicativo informatico in questione, oltre a favorire il trasferimento di incarti all'interno del settore, rinsalderà ulteriormente la natura giudicante delle Autorità regionali di protezione, visto che queste ultime si avvarranno dell'applicativo informatico in uso presso la Magistratura ticinese, in particolare presso la loro Autorità di vigilanza e di ricorso, fattore che contribuirà a rafforzare le sinergie tutti gli attori istituzionali.

Se la dotazione delle Autorità regionali di protezione dell'applicativo informatico AGITI/Juris rappresenta una costante nelle discussioni relative alla riorganizzazione del settore, il Governo sottolinea la particolarità e l'importanza di questo ambito dal punto di vista delle tempistiche d'attuazione. In quest'ottica, sarà fondamentale garantire l'operatività informatica di tutte le Autorità regionali di protezione con il nuovo applicativo prima dell'entrata in vigore della riorganizzazione, un aspetto che richiederà, di conseguenza, l'introduzione anticipata e pianificata dell'applicativo. A tal proposito, il Consiglio di Stato, contestualmente all'istituzione del gruppo di progetto, considera quanto sopra una priorità d'intervento al fine di mettere a disposizione del settore le risorse di cui esso abbisogna per accrescere la propria efficienza ed efficacia organizzativa, oltre che la qualità nella resa delle decisioni. Una priorità d'intervento che richiede di conseguenza da subito lo sblocco dei crediti previsti nel Messaggio n. 7026 per la messa a disposizione degli strumenti informatici e l'adeguamento dell'applicativo informatico AGITI/Juris alle esigenze della struttura (cfr. Messaggio n. 7026, pag. 24). In quest'ottica, occorre tuttavia adeguare il credito previsto nel dicembre 2014, pari a fr. 480'000.--, in base all'evoluzione del progetto sia a livello informatico sia dal punto di vista organizzativo. In primo luogo,

rispetto alle previsioni del 2014, la politica dei prezzi che contraddistingue il fornitore dell'applicativo informatico AGITI/Juris è naturalmente mutata secondo le logiche del libero mercato; d'altra parte, anche le prime ipotesi inerenti al nuovo assetto organizzativo "cantonalizzato", segnatamente dal profilo delle risorse umane a disposizione, hanno conosciuto un cambiamento. Se all'epoca infatti si prevedeva quale contingente verosimile per le Autorità di protezione accorpate presso le Preture complessive 60 unità (collaboratori a tempo pieno), oggi si è maggiormente orientati a 80 unità quale numero – prettamente indicativo a questo stadio della riorganizzazione – degli effettivi necessari per la futura struttura "cantonalizzata". Una cifra che tiene conto avantutto dei potenziamenti effettuati in questi anni da taluni Comuni e in seconda analisi della conclamata necessità, ravvisata da più parti, di un adeguamento trasversale delle risorse delle Autorità di protezione. Le considerazioni di cui sopra si traducono in un adeguamento dei costi ricorrenti della riorganizzazione in ambito informatico – e dunque del relativo investimento – quantificabile in fr. 70'000.-- (fr. 20'000.-- per l'investimento e fr. 50'000.-- di costi ricorrenti) che si aggiungono al credito inizialmente previsto nel Messaggio n. 7026, portando quest'ultimo a complessivi fr. 550'000.--. Un investimento che sarà valutato e riaggiornato nell'ambito del gruppo di progetto.

L'introduzione nelle Autorità di protezione dell'applicativo informatico AGITI/Juris si rende necessaria qualsivoglia modello organizzativo verrà deciso dal Parlamento, ritenuto come si prospetti in ogni caso la "cantonalizzazione" del settore. La concretizzazione anticipata di questo ambito della riorganizzazione, fondamentale al fine di procedere celermente all'implementazione del nuovo applicativo informatico all'interno delle Autorità regionali di protezione, prescinde quindi dalla proposta complessiva di modello amministrativo "cantonalizzato", sulla quale spetterà al Parlamento determinarsi in ultima analisi. Ciò visto segnatamente che la necessità di giungere in tempi brevi a un'uniformazione informatica con l'introduzione dell'applicativo AGITI/Juris è ritenuta un'urgenza da parte di tutti gli attori interessati e in particolare dal Gran Consiglio medesimo, dato che la problematica inerente alla *"mancanza di accesso al sistema AGITI"* era già stata evidenziata dalla Sottocommissione tutele e curatele nella missiva del 22 giugno 2016 indirizzata alle Direzioni del Dipartimento delle istituzioni e della Divisione della giustizia.

3. Legame con il progetto "Ticino 2020"

Il modello amministrativo "cantonalizzato", che comporterà un trasferimento di competenze dal profilo dell'organizzazione del settore, implicherà giocoforza un passaggio anche degli oneri finanziari cui si farà carico il Cantone, soprattutto per quanto attiene i costi di funzionamento delle Autorità regionali di protezione. Per questo motivo, il progetto di riorganizzazione del settore della protezione e dell'adulto è strettamente legato alla riforma denominata "Ticino 2020", all'interno della quale il progetto in questione è stato inserito in modo da esaminare gli oneri supplementari per il Cantone e le necessarie modalità di compensazione nel contesto della ridefinizione dei compiti e dei flussi tra i due livelli istituzionali. Un ambito, questo, che costituisce una conseguenza diretta della riorganizzazione e che era già previsto nel Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014, dove si esplicitava che, *"indipendentemente dal modello adottato, la ripartizione degli oneri tra il Cantone e i Comuni dovrà essere definita nell'ambito della revisione dei flussi finanziaria tra questi enti"* (Messaggio n. 7026, pag. 25).

V. LA DECADENZA ORGANIZZATIVA DEL MESSAGGIO N. 6611

Come illustrato nell'introduzione di questo Messaggio (cfr. parte I, pag. 2) in data 7 marzo 2012 il Consiglio di Stato ha licenziato il Messaggio n. 6611 di modifica della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele. Il 26 settembre 2012, il Gran Consiglio ha poi adottato le modifiche che sono entrate in vigore il 1° novembre 2013, salvo gli artt. 6 cpv.1, 8 cpv. 4 e 9 cpv. 1. L'Esecutivo, oltre alle misure organizzative sovraesposte, aveva fissato il termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione al 31 maggio 2018.

In questo contesto, il Governo tiene a precisare che il termine di decadenza inserito nella legge era di natura ordinativa e strettamente connesso all'istituzione del Tribunale di famiglia, secondo l'orientamento di allora. L'indicazione mirava a chiarire che il periodo di nomina delle Autorità regionali di protezione – in funzione dal 1° ottobre 2016 – sarebbe stato inferiore ai quattro anni previsti dalla Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto, dato che la nuova struttura sarebbe dovuta entrare in vigore, nelle intenzioni iniziali, il 1° giugno del 2018. Ora, come descritto nei paragrafi precedenti, l'iter procedurale relativo alla riorganizzazione del settore ha conosciuto un percorso differente rispetto a quanto ipotizzato all'epoca, contestualmente all'istituzione del termine di decadenza delle Autorità regionali di protezione, avantutto con la proposta di accorpamento delle competenze in materia all'interno delle Preture (cfr. Messaggio n. 7026) e quindi con la richiesta della Sottocommissione tutele e curatele di approfondire il mantenimento di un modello amministrativo con la "cantonalizzazione" del settore, di cui il presente Messaggio costituisce il perno iniziale.

Questo percorso ha implicato giocoforza un posticipo delle tempistiche ipotizzate a suo tempo e in generale un cambiamento d'impostazione circa la natura organizzativa futura del settore. Ne discende che anche il termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione, fissato al 31 maggio 2018 e legato all'entrata in funzione del Tribunale di famiglia, non ha oggi più ragion d'essere. Stante la situazione legislativa attuale, l'Autorità regionale di protezione uscente rimarrà dunque in ogni caso in carica fino alla costituzione di quella nuova giusta l'art. 8 cpv. 5 della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto, che prevede come il periodo di nomina sia di quattro anni e scada il 30 settembre seguente le elezioni comunali, dunque in ogni caso il 30 settembre 2020. Un termine che il Governo, mediante il presente Messaggio, intende legare direttamente all'entrata in funzione della nuova organizzazione del settore, al fine di perseguire una maggior coerenza dal profilo legislativo (cfr. parte IV, capitolo 1). Una decisione che non muta nella sua sostanza i motivi di fondo relativi all'istituzione del termine di decadenza organizzativa, che, indipendentemente dagli orizzonti temporali e organizzativi previsti, è pensato e voluto nell'ottica della concretizzazione della nuova struttura.

Lo scrivente Consiglio tiene dunque a sottolineare come, in attesa della decisione finale del Parlamento, che si auspica possa giungere in tempi brevi data la delicatezza dell'ambito in questione, non verrà in nessun modo a crearsi un vuoto legislativo, a fronte della decadenza delle Autorità regionali di protezione fissata dalla legge al 31 maggio 2018. Questo principalmente poiché, come descritto, questo termine è di natura prettamente organizzativa e direttamente correlato all'entrata in funzione della nuova struttura. Le Autorità regionali di protezione continueranno dunque, come oggi, ad assicurare i compiti ad esse attribuiti dalla legge e a svolgere le proprie funzioni.

VI. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E CONSEGUENZE FINANZIARIE

1. Relazione con le Linee direttive

Il presente Messaggio, come sottolineato *sub* III. 2 che precede, è da intendersi quale complemento del Messaggio governativo n. 7026 del 23 dicembre 2014. In generale, la riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto si integra coerentemente con le Linee Direttive 2015-2019 del Consiglio di Stato. In particolare, essendo parte integrante del progetto "Giustizia 2018", la riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto è prevista nell'ambito di intervento prioritario "Popolazione e flussi migratori", in particolare alla scheda n. 24 "Riforma del Potere giudiziario"

2. Investimenti

Come indicato all'interno del Messaggio (cfr. *sub* capitolo IV. parte 2), nell'ambito della dotazione delle Autorità di protezione dell'applicativo informatico AGITI/Juris si è reso necessario l'aggiornamento del credito previsto nel Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014, in base all'evoluzione del progetto sia a livello informatico (politica dei prezzi applicata dal fornitore) sia dal punto di vista organizzativo (esigenza indicativa in termini di risorse della nuova organizzazione "cantonalizzata").

Collegamenti con il piano finanziario degli investimenti

La spesa è prevista nel piano finanziario degli investimenti, iscritta nel settore 22 "Giustizia", posizione 228 ed è collegata al seguente elemento WBS:

951 50 1546 AGITI Autorità di protezione fr. 500'000.--

3. Conseguenze finanziarie ricorrenti

In ambito informatico, la dotazione delle Autorità di protezione dell'applicativo informatico AGITI/Juris comporterà dei costi annui ricorrenti stimati in fr. 50'000.-- (licenze per l'uso degli applicativi, manutenzione, ecc.).

4. Conseguenze a livello di Enti locali

Questa proposta non ha implicazioni finanziarie sui Comuni, benché della stesse ne verrà tenuto conto nell'ambito del progetto "Ticino 2020" (cfr. *sub* IV. 3).

5. Conseguenze finanziarie complessive della riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto

Si precisa che le conseguenze complessive in termini di risorse umane, finanziarie e logistiche derivanti dalla "cantonalizzazione" delle Autorità regionali di protezione, saranno approfondite dal Consiglio di Stato mediante il gruppo di progetto come indicato *sub* IV.1 che precede. Il tutto verrà sottoposto al Parlamento contestualmente alla decisione definitiva sul modello organizzativo (cantonale amministrativo o giudiziario) da adottare.

VII. CONCLUSIONI

Con il presente Messaggio il Consiglio di Stato sottopone alla cortese attenzione del Gran Consiglio la richiesta di 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. Oltre a ciò, si chiede lo sblocco dei crediti informatici previsti nel Messaggio n. 7026 inerenti all'implementazione dell'applicativo AGITI/Juris all'interno delle Autorità regionali di protezione, adeguando gli stessi all'evoluzione sia in termini informatici che organizzativi della riorganizzazione.

In quest'ottica, il Governo ha voluto meglio contestualizzare questa richiesta nei paragrafi precedenti nell'ambito del progetto di riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto e dell'evoluzione che ha caratterizzato lo stesso negli ultimi mesi, in particolare con la richiesta della Sottocommissione tutele e curatele del Parlamento di approfondire la variante inerente al modello amministrativo "cantonalizzato". Un modello che, oltre a essere stato espressamente indicato dalla predetta Sottocommissione, risulta essere la soluzione maggiormente condivisa da parte degli attori interessati. Questa convergenza sul futuro assetto del settore permette oggi di dare, finalmente, uno slancio decisivo alla sua riorganizzazione.

Il Consiglio di Stato è cosciente della vasta portata e dell'unicità del progetto in atto, inserito altresì nel più ampio progetto di riassetto dell'organizzazione giudiziaria cantonale denominato "Giustizia 2018", che sta richiedendo un importante impegno da parte dei Dipartimenti interessati. Un impegno dovuto, ritenuto come la riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto sia volta a migliorare l'attività di uno degli ambiti pubblici maggiormente addentro al nostro tessuto sociale. Un'attenzione accresciuta e che si impone in ossequio alla legislazione federale in materia, alla natura e alle caratteristiche di un settore confrontato quotidianamente con delle decisioni che toccano da vicino i diritti fondamentali dei cittadini e delle persone a loro vicine.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto dell'8 marzo 1999 (LPMA)

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 28 marzo 2018 n. 7519 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

Il numero romano III della modifica del 26 settembre 2012 (BU 2013, 127) della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999 è così modificato:

III.

Le Autorità regionali di protezione decadono con l'entrata in vigore della loro riorganizzazione.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra in vigore il 31 maggio 2018.

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente lo stanziamento di un credito di investimento di 500'000 franchi e di un aumento delle spese di gestione corrente del Centro sistemi informativi di 50'000 franchi per gli adattamenti conseguenti all'introduzione dell'applicativo informatico AGITI/Juris nelle Autorità regionali di protezione

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 28 marzo 2018 n. 7519 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

È stanziato un credito di 500'000 franchi per gli adattamenti informatici conseguenti all'introduzione dell'applicativo informatico AGITI/Juris nelle Autorità regionali di protezione.

Articolo 2

Il credito di 500'000 franchi è iscritto nel conto investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Centro sistemi informativi.

Articolo 3

È stanziato un credito annuale di 50'000 franchi ricorrente per le spese corrente dei diversi sistemi implementati.

Articolo 4

Il credito annuale ricorrente è iscritto nel conto di gestione corrente del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Centro sistemi informativi.

Articolo 5

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