

Messaggio

numero	data	Dipartimento
8042	18 agosto 2021	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 25 gennaio 2021, presentata da Roberta Soldati e cofirmatari “Potenziamo i punti di incontro per agevolare il diritto dei bambini di poter incontrare il proprio genitore (papà o mamma) non affidatario”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre le nostre considerazioni in merito alla mozione in oggetto.

1. CONTENUTI DELLA MOZIONE

In data 25 gennaio 2021, la deputata Roberta Soldati e cofirmatari hanno presentato la mozione “Potenziamo i punti d’incontro per agevolare il diritto dei bambini di poter incontrare il proprio genitore (papà o mamma) non affidatario”, attraverso la quale viene chiesto di:

- fare un’indagine presso tutti i punti di incontro presenti sul territorio ticinese per raccogliere i seguenti dati: numero dei diritti di visita che vengono esercitati presso la struttura, la loro durata e fasce orarie; numero dei servizi di accompagnamento e riconsegna dei minori presso la struttura, tempo impiegato per espletare questo servizio e fasce orarie. L’indagine deve essere effettuata sull’arco degli ultimi 4 anni. Ciò permetterà di comprendere l’evoluzione delle casistiche;
- pianificare un potenziamento dei punti di incontro (anche mediante una differenziazione dell’offerta dei due servizi - esercizio effettivo del diritto di visita presso la struttura e quello di consegna e riconsegna del minore), ipotizzando altresì, per un contenimento dei costi, una collaborazione con altre strutture e servizi già esistenti sul territorio (es. coinvolgimento dell’assistente sociale comunale o enti privati).

Preso atto dei contenuti della mozione, lo scrivente Consiglio si esprime come segue.

2. PREMESSA

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (CRC), ratificata dalla Svizzera nel 1997, pone l’accento sul diritto dei bambini di intrattenere relazioni con i propri genitori. In particolare, ciò viene indicato all’art. 9 cpv. 3: “Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario all’interesse preminente

del fanciullo”. Quest’ultima specificazione è importante, in quanto la sua corretta applicazione implica un attento lavoro d’esame delle autorità e dei servizi di protezione preposti.

Il diritto viene inoltre menzionato all’art. 273 del Codice Civile Svizzero: “1. I genitori che non sono detentori dell’autorità parentale o della custodia nonché il figlio minore hanno reciprocamente il diritto di conservare le relazioni personali indicate dalle circostanze. 2. Se l’esercizio o il mancato esercizio delle relazioni personali è pre-giudizievole al figlio, oppure altri motivi lo esigono, l’autorità di protezione dei minori può richiamare ai loro doveri i genitori, gli affilianti o il figlio e dare loro istruzioni. 3. Il padre o la madre può esigere che il suo diritto all’esercizio delle relazioni personali sia regolato.”. L’art. 274 ne specifica poi alcune condizioni: “1. Padre e madre devono astenersi da tutto ciò che alteri i rapporti del figlio con l’altro genitore o intralci il compito dell’educatore. 2. Il diritto alle relazioni personali può essere negato o revocato se pre-giudica il bene del figlio, se i genitori se ne sono avvalsi in violazione dei loro doveri o non si sono curati seriamente del figlio, ovvero per altri gravi motivi. Ulteriori indicazioni sono contenute negli articoli 274a, 275 e 275a CC.

Il diritto di mantenere relazioni con i genitori trova una sua applicazione operativa anche nella Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie, art. 18), che consente di organizzare tra le prestazioni di servizio educativo quelle assicurate da enti pubblici o privati finalizzate “al mantenimento delle relazioni personali tra figli minorenni e genitori”. Il regolamento della Legge per le famiglie (artt. 57 e 58) disciplina inoltre le condizioni necessarie per un eventuale finanziamento cantonale per l’erogazione di queste prestazioni.

Se buona parte dei diritti di mantenere le relazioni personali, regolamentati dall’autorità (Pretura o Autorità regionale di protezione a dipendenza dei casi), vedono la collaborazione consensuale dei genitori, sussistono una serie di situazioni che presentano delle criticità e che impongono l’adozione di misure di protezione al fine di ristabilire un contatto genitoriale conforme alle esigenze.

Nello specifico, l’autorità può indirizzare i genitori a rivolgersi a un servizio di consulenza, richiedere una perizia socio-familiare, esortare i genitori a tentare una mediazione, designare un curatore di procedura per il minore, rammentare ai genitori i loro doveri, indirizzare delle istruzioni o delle ingiunzioni ai genitori, ordinare una sorveglianza educativa, fissare l’estensione delle relazioni personali in maniera forzata, istituire una curatela di sorveglianza del diritto di visita, apportare delle limitazioni al diritto di visita, ordinare l’esecuzione del diritto di visita in una determinata maniera (COPMA – Droit de protection de l’enfant – Guide pratique, n. 15.27).

In questo senso, il supporto da parte di curatori educativi professionisti e di servizi specialistici può rivelarsi utile in situazioni conflittuali o di messa in pericolo del minore, segnatamente per favorire l’esercizio delle relazioni personali tra i figli minorenni e i propri genitori non affidatari.

Nel nostro Cantone il diritto di visita nella forma accompagnata, messo generalmente in atto a seguito di un divorzio oppure nell’ambito dell’adozione di misure di protezione, viene di regola esercitato in appositi spazi adibiti all’esercizio di tale diritto.

Sul territorio troviamo diversi servizi che offrono specificatamente questa prestazione, denominata “Punto d’incontro” e finanziata in base all’art. 18 delle Legge per le famiglie; in particolare l’Associazione Casa Santa Elisabetta e la Culla Arnaboldi. Si osserva inoltre che

anche i Centri educativi per minorenni (CEM) possono offrire questa prestazione in caso di bisogno da parte degli ospiti da loro accolti.

Il presente approfondimento è limitato al Punto di incontro, in quanto risulta essere il servizio più sollecitato dalle autorità nell'ambito della gestione dei diritti di visita, nonché l'unico appositamente finanziato a tale scopo.

Quest'ultimo offre un luogo neutro a disposizione dei bambini, dei genitori e delle autorità, con lo scopo di preservare, nel limite del possibile, un diritto fondamentale del minorenne: la continuità della relazione tra il minorenne e i genitori attraverso lo svolgimento del diritto di visita, a prescindere dalla separazione della coppia. Il Punto di incontro si propone quindi nelle situazioni in cui, per gravi conflitti, il diritto di visita è minacciato o compromesso e necessita quindi l'intervento di un terzo garante. Lo scopo è quello di permettere al minorenne la ripresa delle relazioni affettive con il genitore dal quale vive separato, in ambiente rassicurante e protetto, in un luogo di incontro provvisorio e di transizione, atto a favorire la gestione autonoma del diritto di visita.

Il Punto d'incontro (Cfr. messaggio n. 5280 del 25 giugno 2002) è quindi chiamato ad essere:

1. Luogo di sorveglianza del diritto di visita a garanzia dell'incolumità psico-fisica del minorenne. Si attiva in situazioni in cui la relazione tra il minorenne e il genitore non affidatario è perturbata a causa di comportamenti patologici del genitore che implicano un rischio reale per il ragazzo. L'attivazione del diritto di visita sorvegliato avviene a condizione che il mantenimento della relazione abbia un senso nel processo di crescita e di strutturazione dell'identità del minorenne. Il Punto di incontro rappresenta – soprattutto per l'autorità – anche un luogo di osservazione delle situazioni in cui esistono dei dubbi sull'adeguatezza della relazione genitore-figlio durante il diritto di visita o sulle ripercussioni che tale relazione può avere sul benessere psico-fisico del minorenne. L'operatore sociale è in generale presente durante lo svolgimento del diritto di visita.
2. Luogo di passaggio per mediare il diritto di visita al momento della consegna o della riconsegna del bambino da un genitore all'altro. Si attiva nelle situazioni in cui la relazione fra i due genitori non è sufficientemente adeguata e rispettosa degli interessi prevalenti del minore, per esercitare il diritto di visita autonomamente, senza alcun intermediario. La presenza dell'operatore sociale al momento del passaggio permette di evitare sgradevoli episodi di violenza – fisica o verbale – per rancori mai sopiti fra gli adulti, che altrimenti potrebbero coinvolgere il bambino provocandogli veri e propri traumi. Il passaggio può anche essere organizzato in modo tale che i due genitori non si incontrino. In tali situazioni, il genitore affidatario accompagna il proprio bambino al Punto di incontro.

Anche per il Punto di incontro, così come per tutti i provvedimenti di protezione, l'accesso dei membri delle famiglie alle prestazioni avviene per decisione d'autorità o dopo valutazione dei bisogni da parte dell'unità amministrativa preposta ad assicurare le prestazioni di servizio sociale.

I Punti di incontro gestiti dall'Associazione Casa Santa Elisabetta si trovano a Lugano (anno di apertura 1994), a Bellinzona (attivo dal 2004), a Locarno (2007) e Chiasso (2017). Inoltre, da alcuni anni è stato riconosciuto un Punto d'incontro anche presso il nido dell'infanzia Culla Arnaboldi di Lugano, in particolare per i bambini fino ai 6 anni ospiti in protezione dal nido.

Il Dipartimento della sanità e della socialità già nel 2019 ha avviato un'analisi sulle modalità di erogazione di questa prestazione, al fine di migliorare qualitativamente l'offerta. In tale

direzione, i primi provvedimenti avviati dall'Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani (UFaG) hanno riguardato gli aspetti logistici e organizzativi.

Ulteriori provvedimenti, attivati a partire dal 2020 o dal 2021, hanno riguardato l'organizzazione dei diritti di visita anche presso la neonata Casa Estia, gestita dall'associazione Casa Santa Elisabetta (da ottobre 2020), il miglioramento delle prestazioni educative, nonché il potenziamento del personale educativo del servizio (2021).

Per sopperire al bisogno di garantire i diritti di visita nella forma accompagnata, diverse Autorità regionali di protezione e Preture affidano il compito anche a curatori privati o ad altri enti (es. Associazione Agape, Cooperativa Baobab). Risulta pertanto difficile effettuare una quantificazione esatta in ragione del fatto che queste misure sono adottate in modo sussidiario all'offerta citata in precedenza.

3. CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLE RICHIESTE DELLA MOZIONE

In merito alle richieste dei mozionanti, lo scrivente Consiglio esprime le seguenti considerazioni, rimandando per un approfondimento alla scheda di progetto allegata, redatta dall' UFaG.

- 1. fare un'indagine presso tutti i punti di incontro presenti sul territorio ticinese per raccogliere i seguenti dati: numero dei diritti di visita che vengono esercitati presso la struttura, la loro durata e fasce orarie; numero dei servizi di accompagnamento e riconsegna dei minori presso la struttura, tempo impiegato per espletare questo servizio e fasce orarie. L'indagine deve essere effettuata sull'arco degli ultimi 4 anni. Ciò permetterà di comprendere l'evoluzione delle casistiche***

Durante il secondo semestre del 2019 e il primo semestre del 2020 l'UFaG ha effettuato una rilevazione dettagliata dell'attività svolta presso il Punto d'incontro riconosciuto e sussidiato tramite la Legge per le famiglie evidenziando la necessità di potenziare il servizio al fine di favorire l'incontro tra i minorenni e il/i genitore/i non affidatario/i e al contempo rafforzare la qualità (dal profilo educativo) delle prestazioni, nonché delle condizioni di lavoro degli educatori che vi operano.

L'analisi svolta dall'UFaG ha rilevato alcune criticità, in particolare riguardo alle risorse educative a disposizione, agli spazi disponibili, ai giorni e orari di apertura e al lavoro di rete e nel contempo ha permesso di identificare ed introdurre delle adeguate misure per migliorare l'offerta territoriale di questo delicato settore.

Si ritiene dunque che il documento allegato risponda alle richieste espresse dai mozionanti, limitatamente alle situazioni di competenza dell'UFaG e finanziate in base alla Legge per le famiglie.

- 2. pianificare un potenziamento dei punti di incontro (anche mediante una differenziazione dell'offerta dei due servizi - esercizio effettivo del diritto di visita presso la struttura e quello di consegna e riconsegna del minore), ipotizzando altresì, per un contenimento dei costi, una collaborazione con altre strutture e servizi già esistenti sul territorio (es. coinvolgimento dell'assistente sociale comunale o enti privati)***

Per garantire una prestazione di accompagnamento educativo adeguata, sia per il minore sia per la sua famiglia, l'UFaG, in collaborazione con la direzione del servizio e sulla scorta dell'analisi effettuata, ha predisposto un rafforzamento dei Punti d'incontro, che ha permesso di aumentare la quantità delle situazioni seguite e nel contempo garantire la qualità delle prestazioni erogate in un ambiente sicuro, protetto e professionale.

Le misure introdotte si sono concretizzate nel potenziamento del personale che ha consentito un adeguamento organizzativo dei Punti d'incontro (es. ampliamento fasce orarie e giorni di attività).

Per quanto attiene all'adeguamento del personale si segnala che in aggiunta alle 3.1 unità riconosciute nel 2020, il contratto di prestazione del 2021 prevede il potenziamento del ruolo del coordinatore del servizio dal 60% al 100% (+40% attivo dal gennaio 2021), nonché il potenziamento di un ulteriore 160% (da attivare nel corso dell'autunno), per giungere a una dotazione complessiva di personale a fine 2021 di 55.1 unità.

Il nuovo assetto consentirà di poter seguire un numero maggiore di situazioni, assorbendo in gran parte la domanda al momento insoddisfatta. La nuova organizzazione permetterà inoltre di orientare i diritti di visita nei giorni lavorativi per i genitori di bambini piccoli e i genitori che non svolgono un'attività lavorativa (p.es. persone in invalidità o disoccupazione). Il potenziamento del servizio sul fine settimana è stato predisposto tenuto conto delle esigenze dei genitori che lavorano o sono in formazione.

In base all'analisi dei dati e del funzionamento attuale del servizio, emerge con chiarezza che quest'ultimo rappresenta un contesto di protezione efficace per chi vi fa ricorso, soprattutto se le condizioni strutturali per esercitare un lavoro d'osservazione e di sostegno alla genitorialità da parte del personale educativo sono date. Il potenziamento del servizio lo rende più performante dal punto di vista delle aperture (maggiore accessibilità per le famiglie), del numero delle situazioni che possono essere seguite, della frequenza secondo cui possono essere svolti gli incontri settimanali e non di meno della qualità dell'accompagnamento che può essere promosso.

Il presente Consiglio si impegna a mettere in atto delle modalità per rafforzare la collaborazione tra le Autorità, gli Uffici cantonali e i prestatori di servizio coinvolti e quindi migliorare il processo di erogazione della prestazione nel suo complesso. In questo modo si intende assicurare ulteriormente il diritto dei minorenni di intrattenere una relazione costruttiva con i propri genitori e a questi ultimi di recuperare, dove possibile, il ruolo genitoriale e l'esercizio di adeguate relazioni personali.

4. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato è consapevole che i bisogni delle famiglie sono in continuo mutamento e si impegna a rispondere, per quanto possibile, in maniera adeguata agli stessi.

Il potenziamento effettuato rappresenta una prima risposta, concreta, che sarà costantemente monitorata in funzione dell'evoluzione dei bisogni e di altre eventuali risposte che potrebbero rendersi necessarie.

Si segnala infine che il tema sollevato dalla mozione verrà anche ripreso nell'ambito del "Piano d'azione cantonale contro la violenza domestica" in fase di elaborazione.

In conclusione, in ragione di quanto espresso, il Consiglio di Stato ritiene di aver ottemperato alle richieste della mozione e propone pertanto che la stessa possa essere considerata evasa.

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

Allegato: Rafforzamento del servizio Punto d'incontro di Casa Santa Elisabetta, Scheda di progetto aggiornata ad aprile 2021, DSS/DASF/UFaG, 30 aprile 2021.

Annessa: Mozione del 25 gennaio 2021

MOZIONE

Potenziamo i punti di incontro per agevolare il diritto dei bambini di poter incontrare il proprio genitore (papà o mamma) non affidatario

del 25 gennaio 2021

La Convenzione dell'ONU sui diritti dell'infanzia sancisce il diritto alla salvaguardia e al benessere del fanciullo. In esso è incluso il diritto di intrattenere una relazione personale con entrambi i genitori.

Non di rado, a causa di problematiche e conflitti familiari (il cui merito non ci concerne) le autorità giudiziarie e amministrative (ARP) intervengono adottando delle misure che limitano fortemente il diritto di visita fra il bambino e il genitore non affidatario.

Spesso in queste decisioni viene imposto l'obbligo di esercitare il diritto di visita presso un punto di incontro, o rispettivamente, laddove la conflittualità genitoriale è tale, viene sancita la consegna e riconsegna del minore presso questo istituto.

Sul territorio del nostro Cantone sono attivi diversi punti di incontro che svolgono un ottimo lavoro. Essi fanno il possibile per poter far fronte alle numerose richieste e pianificare il maggior numero possibile di appuntamenti per permettere ai bambini di incontrare il genitore non affidatario.

Queste strutture sono tuttavia confrontate con dei limiti: sia dal profilo del personale (rispetto dei turni di lavoro e vacanze), sia logistico, poiché il numero di locali a disposizione per permettere gli incontri genitore-figlio non sono molti (rispetto delle privacy delle singole fattispecie).

Un altro limite è certamente quello della fascia temporale dove il servizio può essere effettivamente attivo. Infatti dal momento in cui il bambino incomincia a frequentare la scuola, compatibilmente con gli orari di lavoro del genitore, l'esercizio del diritto di visita deve per forza di cosa avvenire entro una determinata fascia oraria.

Questi limiti possono costituire un deterrente per l'incremento della durata e della frequenza dei diritti di visita. Non di rado viene imposto che l'incontro sia limitato a 1 ora soltanto ogni 15 giorni e tale modalità resta invariata per numerosi mesi (fino ad arrivare anche ad un anno).

A conti fatti, persino certi carcerati vedono più spesso i loro figli.

Ciò viola arbitrariamente il diritto del minore a intrattenere un rapporto equilibrato e costante con il proprio genitore (padre o madre). Un buon rapporto con entrambi i genitori costituisce uno dei pilastri fondamentali per uno sviluppo psico-fisico equilibrato e armonioso del bambino.

Anche durante le festività di Natale (con le restrizioni della pandemia in corso) ci saranno stati dei bambini che non hanno potuto incontrare il papà o la mamma e trascorrere con loro del tempo.

Mediante la presente mozione, si chiede al Consiglio di Stato, di voler attivarsi al più presto per:

- fare un'indagine presso tutti i punti di incontro presenti sul territorio ticinese per raccogliere i seguenti dati: numero dei diritti di visita che vengono esercitati presso la struttura, la loro durata e fasce orarie; numero dei servizi di accompagnamento e riconsegna dei minori presso la struttura, tempo impiegato per espletare questo servizio e fasce orarie. L'indagine deve essere effettuata sull'arco degli ultimi 4 anni. Ciò permetterà di comprendere l'evoluzione delle casistiche;
- pianificare un potenziamento dei punti di incontro (anche mediante una differenziazione dell'offerta dei due servizi - esercizio effettivo del diritto di visita presso la struttura e quello di

consegna e riconsegna del minore), ipotizzando altresì, per un contenimento dei costi, una collaborazione con altre strutture e servizi già esistenti sul territorio (es. coinvolgimento dell'assistente sociale comunale o enti privati).

Roberta Soldati
Filippini - Galeazzi - Morisoli
Pamini - Pellegrini - Pinoja