

Messaggio

numero	data	Dipartimento
8048	25 agosto 2021	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 25 gennaio 2021 presentata da Lea Ferrari e Massimiliano Ay “Diamo fiato e rafforziamo il settore delle curatele”

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 i deputati Lea Ferrari e Massimiliano Ay hanno inoltrato la summenzionata mozione, con la quale, per rispondere alla carenza di curatori professionisti capaci di gestire con la dovuta prossimità e competenza il costante aumento della casistica più complessa, chiedono al Consiglio di Stato un aumento del numero dei curatori ufficiali dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP), da attuare prevedendo un incremento di spesa di CHF 280'000.-.

In base ai calcoli dei mozionanti, l'importo corrisponderebbe indicativamente a 4 unità di lavoro supplementari (curatori UAP – classe di stipendio 7), per una percentuale lavorativa pari al 320% da ripartire in funzione delle esigenze nelle quattro regioni. Il potenziamento potrebbe garantire l'assunzione di almeno 160 ulteriori mandati.

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

2. PREMESSA

L'ambito delle misure di protezione del Codice civile svizzero (CC), adottate dalle Autorità di protezione e giudiziarie, comprende quelle a favore di adulti, cui fanno riferimento i mozionanti, e quelle a favore di minorenni, che pure devono essere considerate.

L'Ufficio dell'aiuto e della protezione assume, su richiesta delle Autorità, mandati a favore di adulti e di minorenni, con un'attenzione particolare a questi ultimi.

La protezione dei minorenni è infatti storicamente di competenza del Cantone, che ne decide e ne finanzia le modalità di attuazione¹.

L'analisi presentata considererà quindi i due settori dell'UAP che prioritariamente rispondono all'intervento su mandato nel duplice processo ex-ante ed ex-post:

- Settore curatele e tutele (CT): per le misure per adulti e minorenni;
- Settore famiglie e minorenni (FM): in particolare per la parte di lavoro su mandato inerente ai minorenni, ritenuto che il Settore interviene anche su auto-segnalazione².

L'analisi farà altresì riferimento alle raccomandazioni emanate dalla Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA), che, attestando la necessità di servizi professionali per l'esecuzione delle misure che richiedono una presa a carico professionale, forniscono parametri quantitativi e qualitativi a supporto di scelte strategiche e organizzative dei Cantoni.

I futuri sviluppi dell'UAP, principale partner delle Autorità regionali di protezione (ARP) nell'esecuzione delle misure, dovranno tenere conto di quelli previsti dal progetto di riorganizzazione delle ARP verso le future Preture di protezione (PdP), che il presente Consiglio intende presentare al Parlamento nel corso dell'autunno e nell'ambito del quale è stato istituito un gruppo di lavoro per approfondire la situazione attuale e le prospettive future dei prestatori di servizio dei provvedimenti decisi dalle Autorità nell'ambito della protezione del minore e dell'adulto³.

Nei capitoli seguenti del presente Messaggio verranno presentati l'UAP e la sua attività, dalle origini fino a oggi, con riferimenti all'evoluzione del diritto di protezione a livello svizzero; verranno poi indicate le principali sfide dell'Ufficio legate all'adempimento dei compiti assegnati dalle Autorità, esaminando le attuali criticità e le possibilità di superarle nell'ottica di un lavoro maggiormente incentrato sulla qualità delle prestazioni in un ambito delicato e complesso.

3. ORIGINE E SVILUPPO DELL'UAP

L'Ufficio dell'aiuto e della protezione è nato nel 2013⁴ dall'accorpamento di due Uffici appartenenti alla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie del Dipartimento della sanità e della socialità che esercitavano attività differenti ma affini nel variegato ambito della protezione di minorenni e adulti in situazione di fragilità:

- l'Ufficio delle famiglie e dei minorenni (UFaM)⁵, che si occupava principalmente della protezione dei minorenni e del sostegno alle loro famiglie, su richiesta delle stesse famiglie o su mandato d'Autorità, trattava il regime di valutazione, autorizzazione e vigilanza delle famiglie affidatarie e aveva al suo interno il Servizio per l'aiuto alle vittime di reati;

¹ Lo sviluppo della protezione rientra anche nel programma di legislatura 2019-2023 ed è uno degli assi del Programma cantonale di promozione dei diritti dei bambini, di prevenzione della violenza e di protezione di infanzia e gioventù (0-25 anni) 2021-2024, presentato di recente dal DSS congiuntamente al DECS e al DI.

² Si parla di auto segnalazione quando sono le famiglie stesse che si rivolgono all'UAP in modo diretto oppure per il tramite di terze persone, che si tratti di professionisti (quali insegnanti, medici, terapeuti, educatori, ecc.) o di conoscenti.

³ Cfr. risoluzione governativa n. 1198 del 10 marzo 2021.

⁴ L'operatività effettiva e completa si ha a partire dal 1° gennaio 2014.

⁵ Il 1° gennaio 2006 il precedente Ufficio del servizio sociale è rinominato Ufficio delle famiglie e dei minorenni (UFaM).

- l'Ufficio delle curatele (UC)⁶, che assumeva mandati per l'esecuzione di misure di protezione decretate dalle Autorità a favore di adulti e minorenni e aveva al suo interno il Servizio che si occupava delle procedure di adozione.

La costituzione dell'UAP, in cui è confluito il potenziamento che i due ex-Uffici hanno ottenuto nel 2013 in occasione della prima riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto⁷, ha implicato un importante riesame dell'assetto a livello organizzativo, infrastrutturale e logistico in un'ottica di razionalizzazione e sviluppo dell'attività, che ha permesso di:

- creare unità di materia, accorpando unità amministrative già precedentemente operative nell'ambito della protezione e divenendo il referente unico nell'ambito della protezione sul territorio cantonale;
- disporre di una massa critica sufficiente per creare delle équipes di prossimità nelle quattro sedi regionali per le zone di Bellinzona e Valli, di Locarno e Valli, di Lugano e di Mendrisio, in particolare decentrando il Settore curatele e tutele e confermando il concetto di prossimità territoriale già sperimentato in ambito di servizio sociale individuale;
- sviluppare un miglior coordinamento interno, attraverso il potenziamento delle équipes regionali coordinate da un capo-équipe in un accorpamento anche dal profilo logistico⁸;
- promuovere l'interdisciplinarietà degli interventi e nel contempo permettere nuove e più dirette sinergie fra i settori e le diverse figure professionali (operatori sociali, curatori, psicologi, segretari, contabili), favorendo un miglioramento della qualità del lavoro.

Successivamente, nel 2017 l'UAP ha inglobato il Servizio Care Team Ticino e nel 2020, a seguito di una riorganizzazione interna, ha costituito il Settore affidamenti familiari e adozioni.

Oggi l'UAP è un ufficio complesso che contempla cinque settori, retti da diverse basi legali⁹, dei quali il Settore famiglie e minorenni e il Settore curatele e tutele costituiscono la parte più significativa, sia in riferimento al numero di utenti sia in riferimento alle unità lavorative

⁶ Il 1° gennaio 2013 il precedente Ufficio del tutore ufficiale (UTU) è rinominato Ufficio delle curatele (UC).

⁷ Il potenziamento, di 9 unità per l'UTU e di 5 unità per l'UFaM (da assumere progressivamente sull'arco di 3 anni dal 1° gennaio 2013), è contenuto nel Messaggio n. 6611 del 7 marzo 2012, inerente alla Modifica della precedente Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999, i cui punti principali sono il passaggio alle attuali Autorità regionali di protezione (ARP, dalle precedenti Commissioni tutorie regionali CTR), con un'aumentata professionalizzazione.

⁸ Si rammenta che precedentemente, tanto a Lugano quanto a Bellinzona, gli ex-Uffici UFaM e UC disponevano di sedi separate: l'atout importante dell'accorpamento anche a livello logistico è stata l'individuazione di sedi sufficientemente ampie in cui accogliere le nuove équipes.

⁹ Le specifiche basi legali dei singoli settori, oltre al Codice civile svizzero e alle Convenzioni internazionali, sono:

- per il Settore FM, la Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie, del 15 settembre 2003) con il relativo Regolamento (del 20 dicembre 2005);
- per il Settore CT, la Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA, dell'8 marzo 1999), con il relativo Regolamento (ROPMA, del 29 novembre 2000);
- per il Settore affidamenti familiari e adozioni, l'Ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione (Ordinanza sull'affiliazione, OAMin, del 19 ottobre 1977) e l'Ordinanza sull'adozione (OAdoz, del 29 giugno 2011);
- per il Servizio aiuto alle vittime di reati, la Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e, a livello cantonale, la corrispondente Legge di applicazione e completamento (LAV) e il relativo Regolamento.

dedicate all'interno dell'Ufficio, con un'operatività su quattro sedi regionali nei principali distretti del Cantone¹⁰, al fine di assicurare una marcata presenza e prossimità territoriale.

Ufficio dell'aiuto
e della protezione (UAP)

Organigramma



4. EVOLUZIONE DELLA CASISTICA TRATTATA DALL'UAP NEI SETTORI FM E CT (2006-2020)¹¹

settore FM	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
FM auto segnalazione	551	534	475	578	616	618	663	677	645	726	655	845	763	846	763
FM mandati	1147	1192	1005	666	668	614	643	631	678	626	597	525	544	560	505
% mandati	67.6	69.1	67.9	53.5	52.0	49.8	49.2	48.2	51.2	46.3	47.7	38.3	41.6	39.8	39.8
totale	1698	1726	1480	1244	1284	1232	1306	1308	1323	1352	1252	1370	1307	1406	1268

settore CT	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
CT mandati minorenni	400	370	347	336	298	253	187	192	200	214	230	259	263	278	266
CT mandati maggiorenni	389	369	356	354	362	344	346	333	329	327	348	349	349	354	353
% minorenni	50.7	50.1	49.4	48.7	45.2	42.4	35.1	36.6	37.8	39.6	39.8	42.6	43.0	44.0	43.0
totale	789	739	703	690	660	597	533	525	529	541	578	608	612	632	619

L'analisi storica dell'evoluzione della casistica in relazione all'evoluzione organizzativa e all'incidenza di alcuni eventi particolarmente significativi permette di trarre le seguenti considerazioni:

- Nel 2006, dopo l'entrata in vigore a livello cantonale della Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie, del 15 settembre 2003) e del suo Regolamento (del 20 dicembre 2005), nasce l'allora Ufficio delle famiglie e dei minorenni. Negli anni successivi, seppur con qualche fluttuazione iniziale, la tendenza è quella di un progressivo aumento dei mandati d'Autorità e di una diminuzione dei dossier in auto segnalazione: è l'inizio del processo di specializzazione nella presa a carico dei minorenni e delle loro famiglie fondato sui bisogni di protezione.

¹⁰La sede di Mendrisio è di riferimento per il Mendrisiotto; quella di Paradiso per il Luganese; la sede di Bellinzona per i distretti Bellinzonese, Riviera, Blenio e Leventina; quella di Locarno per i distretti Locarnese e Vallemaggia.

¹¹Dati ripresi dai rendiconti del Consiglio di Stato e da statistiche interne, fino al 2012 distinti per UFAM e UTU. Dal 2018 si è passati dal conteggio per nucleo familiare al conteggio per minore.

- Dal 2010 al 2013 l'allora Ufficio del tutore ufficiale (poi Ufficio delle curatele) ha avviato un processo di affinamento dei portafogli, con la chiusura progressiva dei casi "semplici" e la rinuncia ad assumere misure puramente amministrative. Statisticamente si assiste a una diminuzione del numero di dossier: è l'inizio del processo di specializzazione nell'assunzione di mandati complessi, di pari passo con l'accresciuto livello formativo dei curatori.
- Dal 1° gennaio 2013 entra in vigore, a livello svizzero, il nuovo diritto di protezione del minore e dell'adulto (Codice civile), che sancisce l'istituzione di un'autorità specializzata per trattare entrambi gli ambiti. In Ticino si modifica di conseguenza l'organizzazione e la procedura in materia, in particolare con il passaggio alle Autorità regionali di protezione con un'aumentata professionalizzazione (dettata dal grado di occupazione dei Presidenti, non inferiore all'80%)¹².
- Nel corso del 2013 viene costituito l'UAP, il cui consolidamento con l'innesto delle unità supplementari accordate con il Messaggio n. 6611 del 7 marzo 2012 si è realizzato nel corso degli anni successivi. Sono aumentati in particolare i dossier gestiti dal Settore CT e la proporzione di quelli a favore di minorenni, che nel 2020 ha superato il 50%. Per quanto riguarda il Settore FM, dal 2016 la proporzione di mandati rispetto alle auto segnalazioni è diventata preponderante.
- Sulla diminuzione delle auto-segnalazioni, che oggi si attestano a circa 1/3 della casistica del Settore FM, ha sicuramente inciso anche la progressiva diffusione dei servizi sociali comunali sul territorio; questi svolgono un importante intervento sociale di prossimità su aspetti che, anche se non espressamente di protezione, hanno una valenza preventiva molto importante. Infatti dal 2013 al 2021 si è passati a una presenza sempre più massiccia e capillare dei servizi sociali comunali sul territorio ticinese: anche a fronte dei processi aggregativi, nel 2013 il 35% dei Comuni disponeva di un servizio sociale, nel 2017 la proporzione si attestava al 42% mentre nel 2021 essa è salita al 59%. Di riflesso, nel 2013 la popolazione domiciliata in Comuni in cui era presente un servizio sociale rappresentava il 64% di quella totale cantonale, nel 2017 essa si attestava al 73%, raggiungendo l'86% nel 2021¹³.

In prospettiva, anche se al momento non si dispone di sufficienti indicatori per esprimersi circa le ricadute della pandemia Covid-19 sulla casistica dell'UAP e sulla gestione degli interventi, l'evoluzione della situazione dovrà essere attentamente monitorata. Questo anche alla luce degli effetti in termini di sofferenza psicologica già evidenti in particolare sui giovani e in previsione degli effetti secondari dell'impatto economico sulle fasce più deboli della popolazione.

Il confronto dei dati 2020 con quelli dell'anno precedente mostra nel Settore FM una leggera diminuzione dei dossier trattati dovuta al calo dei mandati; sono invece leggermente aumentate le auto-segnalazioni. I dati possono essere indicativi degli effetti del COVID-19: da una parte, la chiusura primaverile ha causato un rallentamento dell'attività delle Autorità che potrebbe avere avuto ripercussioni sul resto dell'anno; dall'altra, la destabilizzazione, l'isolamento e la sofferenza generati dalla pandemia e dalle sue conseguenze hanno verosimilmente toccato in modo più importante le famiglie fragili, aumentando le loro difficoltà educative e di gestione delle relazioni intra-familiari e inducendole a rivolgersi di più all'Ufficio. Nel Settore CT nel 2020 i dossier gestiti sono leggermente aumentati. Gli effetti della pandemia si sono fatti sentire sui flussi, diminuiti probabilmente a causa delle

¹²Per il Codice civile si veda l'art. 440. Per quanto attiene alle modifiche organizzative nel Canton Ticino si veda il Messaggio n. 6714 del 28 novembre 2012.

¹³Fonte: dati interni della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie.

chiusure che hanno comportato un rallentamento dell'attività primaverile delle Autorità, con ripercussioni sul resto dell'anno. Il saldo fra aperture e chiusure per il Settore è comunque positivo e ha richiesto un impegno accresciuto.

5. IL RUOLO DELL'UAP NELLA PROTEZIONE DEL MINORE E DELL'ADULTO

La vigente regolamentazione cantonale in materia di protezione del minore e dell'adulto, che fa riferimento anzitutto al Codice civile svizzero, è il frutto di importanti evoluzioni culminate con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2013, dell'attuale diritto federale sulla protezione del minore e dell'adulto, con le rispettive modifiche apportate anche a livello semantico nel passaggio da "diritto di tutela" a "diritto di protezione del minore e dell'adulto"¹⁴.

Da allora in tutta la Svizzera sono state rinominate anche le Autorità chiamate a pronunciarsi in materia di protezione di minori e adulti¹⁵.

In Ticino vi ha fatto eco la revisione della precedente Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutela e curatela e del relativo Regolamento, rinominati con la medesima terminologia¹⁶.

Le misure di protezione stabilite dalle Autorità di protezione e giudiziarie sono essenzialmente di due tipi:

- quelle istituite nell'ambito dell'istruttoria, che costituiscono le dinamiche del processo ex-ante svolto dalle Autorità e a loro necessarie per un'esaustiva valutazione degli elementi in causa e funzionali all'adozione dei provvedimenti di protezione.

Fra le "misure ex ante", tanto sugli adulti quanto sui minorenni, figurano le anamnesi sociali, le valutazioni (o indagini) socio-ambientali oppure le perizie specialistiche in campo medico-psicologico, finalizzate a esaminare/approfondire situazioni di potenziale rischio o pericolo (cfr. art. 446 CC). Esse richiedono, a dipendenza del bisogno e del caso, una competenza sociale, psicologica o psichiatrica;

- quelle decretate ex-post dalle Autorità, ossia dopo valutazione dei bisogni e delle risorse, che come tali presuppongono la definizione di un progetto e di un piano d'intervento specifico volti al raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Fra le "misure ex post" per adulti e minorenni troviamo essenzialmente le misure opportune (cfr. art. 307 CC), le curatele e le tutele (cfr. artt. 306-308, 325, 327a-c, 392-398 CC) e i collocamenti (cfr. art. 310 CC).

La complessità di un numero sempre più importante di situazioni richiede il ricorso a delle figure professionali, sia per il processo ex-ante sia per il processo ex-post.

¹⁴Si veda al riguardo l'interessante rapporto che il Consiglio federale ha emanato nel 2017 in risposta ad alcuni postulati:

www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/gesetzgebung/kesr/ber-br-f.pdf_download.pdf/ber-br-f.pdf.

Le principali modifiche introdotte nel Codice civile (Libro secondo "Del diritto di famiglia", parti seconda e terza) concernono il diritto di protezione dell'adulto, nel quale, in virtù del rafforzamento del principio dell'auto-determinazione, figurano anzitutto il nuovo sistema delle misure, con l'istituto giuridico unico della curatela (da adattare alla situazione concreta), l'abolizione dei concetti di tutela e di interdizione e una diminuita stigmatizzazione sociale (evidenziata ad esempio nell'abbandono della pubblicazione ufficiale delle misure).

¹⁵Autorità regionali di protezione (ARP) in Ticino, Autorités de protection de l'enfant e de l'adulte (APEA) in Svizzera romanda e Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) nella Svizzera tedesca.

¹⁶La Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto e il relativo Regolamento, già citati in calce in precedenza.

L'UAP, mediante i Settori FM e CT, è competente per l'esecuzione delle misure di protezione del minore e dell'adulto ai sensi del Codice civile e secondo le rispettive basi legali di riferimento. Più precisamente, all'interno dell'Ufficio le misure di protezione degli adulti sono di esclusivo appannaggio del Settore CT, mentre le misure di protezione dei minorenni coinvolgono entrambi i Settori.

In particolare, il Settore FM assume la quasi totalità dei mandati di valutazione socio-familiare concernenti le famiglie con minorenni¹⁷ e dei mandati di controllo e informazione (art 307 cpv. 3 CC) intesi come monitoraggio di situazioni di famiglie con minorenni in stato di disagio, per prevenire l'insorgere di problematiche più importanti e fornire sostegno tenendo puntualmente informata l'Autorità¹⁸.

Ha inoltre la competenza esclusiva della gestione degli affidamenti di minorenni fuori famiglia (in famiglie affidatarie o centri educativi), che possono essere oggetto di una decisione di Autorità (art. 310 CC) o richiesti dalle famiglie.

Il Settore CT assume a favore di minorenni il 56% delle tutele (art. 327 CC), il 36% delle curatele di rappresentanza (art. 306 CC), di cui tutte quelle a favore di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati, e il 24% delle curatele educative (art. 308 CC).

Per quanto attiene invece agli adulti, il 12% delle curatele di portata generale (art. 398 CC), che sono le più incisive fra i vari tipi di curatela, e il 5% di tutte le altre (artt. 392-396 CC)¹⁹.

Sono qui di seguito riportati i dati relativi alle prestazioni sopra menzionate erogate dal Settore FM e dal Settore CT nel 2020²⁰.

SETTORE FM – prestazioni²¹	
controllo e informazione	343
valutazione socio familiare	432
affidamento a terzi ²²	558
SETTORE CT – prestazioni	
misure minorenni	
306 CC curatela di rappresentanza dei minori	44
308 CC curatela educativa	241
325 CC amministrazione sostanza dei minori	39
327a CC tutela per minorenni	81
Curatele e tutele minori in casi di adozione LF-CAA artt. 17 e 18	50
misure maggiorenni	
Curatele su misura per adulti (artt. 392-396 CC)	241
398 CC curatela generale	180

¹⁷Questo è uno dei compiti attribuiti all'UAP (Settore FM) dalla Legge per le famiglie (cfr. art. 16 cpv. 1 lett. b).

¹⁸Tale compito è inserito nel Regolamento della Legge per le famiglie (cfr. art. 55a cpv. 3).

¹⁹I dati relativi al 2018, da ritenersi ancora attuali, sono stati presentati nel Rapporto di novembre 2019 del Consiglio di Stato "Riorganizzazione settore della protezione del minore e dell'adulto. Approfondimento sull'organizzazione dell'esecuzione delle misure di protezione". Il raffronto è stato effettuato sulla base degli elementi quantitativi reperiti da più fonti (rendiconti annuali cantonali e comunali, dati elaborati dalle ARP attraverso la COPMA, dati e stime elaborati dall'UAP).

²⁰Dati ripresi dal Rendiconto del Consiglio di Stato 2020:

www4.ti.ch/fileadmin/CAN/TEMI/RENDICONTOCDS/2020/ALLEGATI/4_allegato_statistico_2020_DSS.pdf

Per il settore FM la tabella non comprende la prestazione di intervento sociale su auto segnalazione.

²¹Una prestazione è da intendersi per singolo minore. Un minore può beneficiare di più prestazioni.

²²La prestazione di affidamento a terzi si scompone in valutazione del bisogno, esecuzione (se il bisogno è confermato) e verifica dell'andamento.

6. L'UAP OGGI

A livello svizzero, la COPMA si è chinata sull'esecuzione delle misure che necessitano di una presa a carico professionale, emanando delle raccomandazioni relative alle caratteristiche che deve avere un servizio professionale. Il progetto è stato messo in consultazione presso i Cantoni e se ne prevede l'adozione e la pubblicazione nel secondo semestre 2021²³. L'obiettivo è quello di offrire una base di sviluppo futuro per l'organizzazione delle curatele professionali a livello svizzero, con l'auspicio che in tutte le regioni sia dato seguito in modo progressivo alle raccomandazioni, per allinearvisi in un orizzonte temporale di 10-15 anni.

L'UAP, che di fatto rappresenta uno dei principali partner delle Autorità nell'ambito della protezione dei minorenni e degli adulti, risponde già in massima parte alle raccomandazioni per quanto attiene agli aspetti gestionali, quali la gestione del personale (dai requisiti in fase di assunzione, al sostegno inteso anche come promozione, supervisione, formazione continua, sistemi di valutazione, ecc.), l'organizzazione del servizio (struttura, procedure, processi, ecc.) e lo sviluppo della qualità (cura della qualità, garanzia delle competenze professionali, procedure di controllo).

In tal senso, nei settori FM e CT, l'UAP nel corso degli ultimi anni ha osservato un'importante evoluzione che si riflette ai livelli seguenti:

- assume operatori con un livello di formazione terziaria in ambito sociale, psicologico, educativo, sanitario e con particolare attenzione alle competenze relazionali e di case management;
- è dotato di una struttura (logistica e informatica) e di un'organizzazione professionale e di qualità (supporto amministrativo, linea gerarchica, coordinamento, supervisione, intervizione, lavoro d'équipe, formazione, valutazione periodica);
- è in grado di garantire alla gestione dei mandati una continuità nel tempo e su tutto il territorio cantonale;
- ha sviluppato un'importante esperienza di lavoro all'interno di reti di intervento complesse, grazie anche alle conoscenze del territorio per l'attivazione di risorse specialistiche secondo i bisogni;
- nel Settore CT ciascun curatore è affiancato da un segretario che conosce i dossier e che lo supporta nelle attività amministrative e contabili (modello di lavoro in tandem);
- il Settore CT si è specializzato nella presa a carico di mandati complessi. È utile sottolineare che anche le sinergie e le collaborazioni fra UAP e curatori professionisti comunali e privati (che possono già chiedere consulenza ai curatori dell'Ufficio) sono opportune e saranno ulteriormente da sviluppare: le situazioni evolvono nel tempo, richiedendo adeguamenti nel tipo di presa a carico, che deve essere modulata in modo da essere mirata e proporzionata ai bisogni.

La collaborazione dell'UAP con le Autorità, che riveste grande importanza per l'efficacia e il coordinamento degli interventi, trova riferimento nelle leggi vigenti che ne specificano le condizioni delimitando i rispettivi margini di manovra²⁴.

Per quanto riguarda invece i criteri relativi alla dotazione di personale, l'UAP, che oggi

²³Il documento è accessibile sul sito web della COPMA al seguente indirizzo:

www.kokes.ch/application/files/5516/1768/4905/Recommandations_CP_consultation_15.9.2020.pdf.

²⁴Cfr. Regolamento della Legge per le famiglie, art. 55a, e ROPMA, art. 14.

dispone di 28 unità di personale nel settore FM e 22 nel settore CT²⁵, non risponde pienamente alle raccomandazioni. La COPMA parte da un duplice presupposto: un servizio professionale gestisce solo casi complessi e le esigenze in termini di assistenza personale sono accresciute. Il tempo richiesto per la gestione dei mandati è dunque maggiore.

Altri fattori, pure da considerare, rendono ancor più difficoltoso il già delicato compito dell'intervento in protezione di minori e adulti: di carattere organizzativo, come la gestione dei turn-over e delle assenze prolungate, e di carattere amministrativo, come l'aumento della formalizzazione e la maggiore attenzione richiesta dagli aspetti giuridici e procedurali sempre più presenti.

Ritenuto che i calcoli in termini di dotazione di risorse dipendono da diversi fattori (supporto amministrativo e aspetti organizzativi, situazione geografica, contesto urbano o rurale), la COPMA indica il parametro massimo di 60 dossier gestiti per unità di operatore nell'ambito della protezione degli adulti e di 50 dossier gestiti per unità di operatore nella protezione dei minori.

Ora, il carico di lavoro (portafoglio) di ciascun operatore sociale e curatore dell'UAP si rivela attualmente superiore ai limiti suggeriti dalla COPMA nella misura di poco meno del 10% in base a calcoli effettuati tenendo conto di diverse variabili.

Il numero di dossier elevato pone infatti gli operatori in difficoltà ad accogliere le nuove richieste che portano all'apertura di dossier, imponendo una prioritizzazione severa, costantemente messa a repentaglio dalle urgenze, che impongono un utilizzo non pianificabile delle risorse.

Ciò può impedire di dare tempestiva disponibilità nell'assunzione di nuovi incarichi, anche a causa del ritmo irregolare delle richieste, dettato dall'organizzazione del lavoro dei mandatari (Autorità) e dai bisogni del territorio, e di prolungare i tempi di esecuzione degli interventi richiesti, con particolare riferimento alle valutazioni socio-familiari del processo ex-ante.

Il carico di lavoro attuale aumenta il rischio di una gestione dei casi ritenuta non adeguata (con possibili risvolti sul piano civile e penale) e di ritardi nell'assunzione dei mandati e nel rispetto delle scadenze pianificate.

Nel Settore FM, dove di fatto non è possibile prevedere i flussi di segnalazioni, che dipendono dai bisogni del territorio e, per i mandati, dalle segnalazioni delle Autorità; nei periodi di forte sollecitazione il tempo di attesa per una parte delle richieste può andare dalle quattro alle dodici settimane²⁶. Per quanto riguarda le valutazioni socio-familiari, non è sempre possibile rispettare le scadenze previste per la consegna dei rapporti.

Nel Settore CT, il concetto di tempestività è un po' diverso, prima di tutto perché i mandati, una volta assunti, restano in gestione per periodi medio-lunghi (il tempo medio sul quale un mandato resta attivo è di circa 7 anni²⁷): ciò riduce i movimenti della casistica e i margini per assumere nuovi mandati. È difficile ridurre la durata della presa a carico, perché le situazioni, anche se stabilizzate, continuano a presentare un certo grado di complessità per cui le Autorità faticano a trovare curatori privati disposti ad assumerle.

²⁵Nel calcolo delle unità sono compresi operatori, personale amministrativo e capi équipe.

²⁶La stima fa riferimento alla sede luganese.

²⁷La stima fa riferimento alla sede luganese.

Per entrambi i settori si precisa che vengono comunque sempre garantiti gli interventi in caso di urgenza (sia su mandato che in auto segnalazione). Negli altri casi vengono stabilite delle priorità dopo attenta pre-analisi della situazione e di concerto con le Autorità, informandole dei tempi di attesa per il singolo mandato.

7. L'UAP FRA SVILUPPI E PROSPETTIVE

Con riferimento alle criticità descritte in precedenza e alle raccomandazioni della COPMA, un adeguamento della dotazione di risorse favorirebbe il raggiungimento degli obiettivi seguenti:

- maggior tempo degli operatori da dedicare al singolo dossier e alla relazione con l'utente;
- maggior tempestività nell'assunzione dei nuovi mandati;
- maggior rapidità nell'esecuzione delle misure (in particolare, nel processo ex-ante, le valutazioni socio-familiari presso il Settore FM).

Riguardo agli sviluppi del servizio, l'UAP negli ultimi anni sta promuovendo un'attenta riflessione interna a più livelli, che coinvolge anche il personale e che ha già portato ad alcuni importanti cambiamenti operativi e nell'organizzazione. Ne sono importanti indici:

- la costituzione del Settore affidamenti familiari e adozioni, ufficialmente inserito nell'organigramma dal 2020: un team di operatori è dedicato ai compiti di valutazione e vigilanza e ha permesso di creare un polo di competenza per l'applicazione delle Ordinanze federali in materia di affidamenti e adozioni, di cui l'Ufficio ha la competenza in qualità di Autorità centrale cantonale;
- le sinergie interne all'Ufficio e fra Settori, in particolare nella gestione di interventi differenziati riguardanti tematiche comuni, con una precisa suddivisione dei compiti fra operatori implicati;
- l'integrazione di nuovi progetti strategici e la loro realizzazione operativa all'interno dell'Ufficio, in particolare rispetto al rilevamento precoce delle situazioni di criticità e di maltrattamento che coinvolgono i minori²⁸ e alla prevenzione dei maltrattamenti e degli abusi sessuali su minori in ambito extra-scolastico;
- l'approntamento e l'aggiornamento delle linee operative per governare l'attività interna ai singoli Settori, sotto forma di direttive;
- la promozione della qualità nell'ambito della valutazione periodica dei collaboratori, dove si integrano obiettivi settoriali di sviluppo;
- la tenuta della casistica attraverso uno strumento comune di gestione elettronica dei dossier²⁹;
- il progetto formativo attualmente in corso rivolto a tutti i collaboratori sul tema dei traumi da maltrattamento dei minori e finalizzata a fornire chiavi di lettura comuni sull'argomento, pur nella specificità dei ruoli esercitati.

²⁸Si tratta di un progetto nell'ambito di una collaborazione interdipartimentale (DSS-DI-DECS), che prevede un coordinatore inserito nel Servizio per l'aiuto alle vittime di reati e quattro antenne scolastiche. Il nuovo servizio sarà attivo dall'autunno 2021.

²⁹Oggi per i Settori FM, CT e Affidamenti familiari e adozioni viene utilizzato un unico applicativo informatico (Vis Solutions, sviluppato da Combyte AG di Windisch/AG, www.combyte.ch).

8. CONCLUSIONI

In vista del progetto di riorganizzazione delle Autorità di protezione dei minori e degli adulti, il cui Messaggio è previsto venga licenziato dal Consiglio di Stato entro la fine del 2021, a distanza di 8 anni dal potenziamento concesso nel 2013 in occasione della prima riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto, la valutazione di un adeguamento delle risorse risulta ora opportuna.

Gli sviluppi di Autorità e servizi devono andare di pari passo, affinché alle prime siano in primo luogo garantiti tutti gli elementi valutativi necessari per determinare la misura di protezione più adeguata (provvedimenti ex-ante), secondo il principio della proporzionalità e l'orientamento definito "misure sur mesure" nell'ambito della modifica a livello nazionale del diritto di protezione.

In secondo luogo, sarà importante assicurare alle Autorità la disponibilità di risorse sufficienti e di competenze specifiche, per garantire l'esecuzione efficace dei provvedimenti di protezione che tutelino gli interessi delle persone, minori e adulti, sottoposte a misura (provvedimenti ex-post).

Quanto proposto dai mozionanti è quindi già al vaglio del presente Consiglio, che valuterà gli adeguamenti necessari nell'ambito del menzionato progetto di riorganizzazione delle Autorità di protezione, che comprende anche l'adeguamento delle risorse per i prestatori di servizio.

L'Ufficio continuerà nel frattempo a focalizzarsi sul miglioramento degli interventi sulle casistiche maggiormente complesse, che richiamano a più dimensioni e che necessitano di appoggiarsi a figure professionali adeguate e capaci d'interagire con una rete allargata, favorendone un adeguato coordinamento.

Il Consiglio di Stato propone di ritenere evasa la mozione. Sarà di sua competenza quantificare gli adeguamenti e stabilirne modalità e tempi di realizzazione in un'ottica di neutralità finanziaria tra Cantone e Comuni.

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

MOZIONE

Diamo fiato e rafforziamo il settore delle curatele

del 25 gennaio 2021

1. Introduzione

Nell'ambito della protezione dell'adulto, l'assunzione dei mandati di curatela assegnati dall'Autorità Regionale di Protezione (ARP) viene garantita anzitutto dai curatori ufficiali dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP), dai curatori professionisti e dai curatori privati. Da quanto ci risulta, i curatori operanti presso l'UAP sono al momento ripartiti nel modo seguente: tre unità di lavoro a tempo pieno nella regione del Bellinzonese e Valli; due a tempo pieno e una all'80% in quella del Locarnese e Valli; due a tempo pieno, una al 90% e due all'80% in quella del Luganese; due a tempo pieno in quella del Mendrisiotto.

2. I limiti della situazione attuale

Da più parti ormai si lamenta una carenza di curatori ufficiali e, più in generale, di curatori professionisti capaci di gestire con la dovuta prossimità e competenza il costante aumento della casistica soprattutto più complessa. Questo problema, che affonda le radici in una sproporzione eccessiva tra i curatori disponibili e i mandati assunti, comporta in definitiva uno scadimento della qualità della presa a carico e una crescente pressione sulle condizioni d'impiego degli operatori. In questo senso, non mancano le testimonianze che attestano una disponibilità insufficiente degli stessi curatori dell'UAP, i quali si trovano sempre più oberati dal lavoro e con un minore tempo da dedicare alle persone seguite.

3. La nostra proposta

Nell'ottica di destinare al settore delle curatele le risorse necessarie affinché possa svolgere al meglio i suoi compiti, un aumento del numero dei curatori ufficiali dell'UAP appare quindi ampiamente giustificato e imprescindibile. Un potenziamento del servizio risulta tanto più urgente se consideriamo che, a causa delle pesanti ripercussioni dell'emergenza sanitaria, le situazioni di precarietà delle persone più in difficoltà sono andate col tempo ad aggravarsi. La misura andrebbe inoltre incontro al bisogno dei Comuni, i quali sono tenuti a garantire tra l'altro un numero adeguato di curatori professionisti (art. 15 cpv. 2 LPMA). Grazie alla loro formazione e al loro supporto amministrativo, i curatori ufficiali possono assumere infatti un ampio numero di mandati, altrimenti a carico dei diversi curatori attivi a livello comunale.

4. Attuazione

I conti preventivi 2021 del Cantone, alla posizione 226, indicano una uscita del settore curatele e tutele di fr. 2'564'700.-.

La presente mozione chiede al Consiglio di Stato di prevedere un incremento di spesa di fr. 280'000.- che - comprensiva di oneri sociali e spese diverse - corrisponderebbe indicativamente a quattro unità di lavoro supplementari (curatori UAP - classe di stipendio 7), per una percentuale lavorativa pari al 320% che si potrà ripartire in funzione delle esigenze nelle quattro regioni dove opera il servizio (ad a titolo di esempio: quattro figure all'80%). Secondo i parametri UAP, è possibile affermare che un tale investimento potrebbe garantire l'assunzione di almeno 160 ulteriori mandati.

Lea Ferrari e Massimiliano Ay