
Messaggio

numero

8097

data

22 dicembre 2021

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente Messaggio sottoponiamo alla vostra cortese attenzione la proposta di riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione, con la postulata istituzione delle nuove Preture di protezione. Una riforma che persegue l'obiettivo di cogliere l'evoluzione organizzativa naturale delle Autorità di protezione verso il modello giudiziario, migliorando la risposta dello Stato in questo ambito delicato della nostra società, a tutela delle fasce più fragili della popolazione¹.

¹ Nel rispetto del principio della neutralità di genere, l'uso del maschile per la denominazione delle funzioni indicate nel presente Messaggio va compreso con una connotazione inclusiva femminile.

Il Messaggio è strutturato come segue:

I.	INQUADRAMENTO DELLA RIFORMA	5
1.	Contesto.....	5
1.1	Il diritto di protezione dei minori e degli adulti	5
1.2	L'autorità di protezione dei minori e degli adulti	6
1.3	Le Autorità regionali di protezione.....	6
2.	Iter politico-istituzionale.....	7
2.1	Genesi.....	8
2.2	Rapporto Affolter del 2008 e Rapporti dei Gruppi di lavoro cantonali del 2010...8	
2.3	Messaggio n. 6611 del 7 marzo 2012	9
2.4	Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014	9
2.5	Messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015 concernente la riforma "Ticino 2020" 10	
2.6	Messaggio n. 7519 del 28 marzo 2018	10
2.7	Rapporto del Gruppo di progetto del 2020	11
3.	Perimetro	11
3.1	Delimitazione	11
3.2	Definizione	12
3.3	La figura del curatore	13
3.4	Ricoveri a scopo di assistenza.....	14
II.	NUOVO INDIRIZZO ORGANIZZATIVO	14
1.	Evoluzione naturale verso il modello giudiziario.....	15
1.1	Precisazione	15
1.2	La "giudiziarizzazione" delle Autorità di protezione	15
1.3	Il settore del diritto di famiglia.....	16
2.	La "cantonalizzazione" delle Autorità di protezione.....	17
2.1	Passaggio delle competenze	17
2.2	Evoluzione del ruolo dei Comuni.....	17
III.	RAFFRONTO INTERCANTONALE	18
IV.	ISTITUZIONE DELLE PRETURE DI PROTEZIONE	19
1.	Legislazione cantonale.....	19
2.	Natura e competenze.....	19
3.	Assetto organizzativo	19
3.1	Presenza sul territorio e prossimità al cittadino	21
4.	Principi procedurali.....	22
5.	Risorse umane.....	23
5.1	Composizione	23
5.2	Nomina.....	24
5.3	Requisiti	25
5.4	Compiti principali.....	26
5.5	Collocazione salariale	27
5.6	Fabbisogno di personale.....	28

5.7	Passaggio del personale dai Comuni al Cantone	31
5.8	Dotazione graduale del personale	33
6.	Risorse logistiche	34
7.	Risorse informatiche	35
8.	Coordinamento delle Preture di protezione	36
8.1	In generale	36
8.2	L'importanza degli aspetti comunicativi	37
9.	Autorità di vigilanza	38
V.	IMPATTO FINANZIARIO DELLE PRETURE DI PROTEZIONE	39
1.	Principi e perimetro del trasferimento degli oneri finanziari	39
2.	Situazione attuale	39
2.1	Ripartizione degli oneri di funzionamento delle Autorità regionali di protezione	39
2.2	Quantificazione dell'onere finanziario di funzionamento a carico dei Comuni	40
2.3	Riassunto della situazione attuale	41
3.	Situazione futura con istituzione delle Preture di protezione	41
3.1	Fase 1	41
3.2	Fase 2	43
4.	Implementazione della nuova Autorità giudiziaria	43
VI.	RELAZIONE CON IL DIRITTO FEDERALE E LA COSTITUZIONE CANTONALE	44
1.	Relazione con il diritto federale	44
2.	Relazione con la Costituzione cantonale	45
2.1	Le Preture di protezione	45
2.2	Ulteriori adeguamenti costituzionali	45
VII.	MODIFICHE LEGISLATIVE	47
1.	Normative interessate	47
2.	Commento ai singoli articoli	47
2.1	Costituzione cantonale	47
2.2	Legge sull'organizzazione giudiziaria	48
2.3	Legge sugli onorari dei magistrati	53
2.4	Modifica di altre leggi	53
VIII.	CONSULTAZIONE	58
IX.	RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE	59
X.	CONSEGUENZE FINANZIARIE E IN MATERIA DI RISORSE UMANE	59
1.	Piano finanziario degli investimenti	59
2.	Gestione corrente	60
3.	Risorse umane	60
XI.	CONSEGUENZE PER I COMUNI: RIFORMA "TICINO2020"	60
XII.	IMPATTO AMBIENTALE	60

XIII. ENTRATA IN FUNZIONE E FASE TRANSITORIA.....	61
1. Entrata in funzione delle Preture di protezione	61
2. Lavori preparatori	62
3. Fase transitoria	62
XIV. CONCLUSIONI.....	62

I. INQUADRAMENTO DELLA RIFORMA

1. Contesto

1.1 *Il diritto di protezione dei minori e degli adulti*

Il Codice civile svizzero (CC) del 10 dicembre 1907 riconosce alle persone maggiorenni (art. 14 CC) e capaci di discernimento (art. 16 CC) la capacità civile. Essa presenta due componenti essenziali: l'attitudine a godere dei diritti civili, ovvero essere soggetti a diritti e obbligazioni (art. 11 CC), rispettivamente avere l'esercizio dei diritti civili, segnatamente far produrre agli atti determinati effetti giuridici (artt. 12-19 CC).

Le persone che dispongono della capacità civile sono soggetti di diritto indipendenti e autonomi, responsabili dei loro atti. Per le persone minorenni sono invece i genitori a fungere da garanti e a essere responsabili della loro protezione. Nell'eventualità in cui gli adulti e i genitori non possano o non riescano ad assumersi queste responsabilità e provvedere alla protezione propria e dei figli, il nostro ordinamento provvede a tutelare i membri più vulnerabili della società. Questa protezione, o altresì assistenza in senso lato, può essere fornita dalla cerchia di persone vicine al soggetto interessato e/o dalla collettività pubblica tramite prestazioni di natura materiale (assicurazioni o aiuto sociali), prestazioni personali (accompagnamento della persona interessata con supporto nei compiti quotidiani) o prestazioni giuridiche (accompagnamento o rappresentanza negli atti giuridici e nella gestione degli affari amministrativi e finanziari). Quest'ultima tipologia di assistenza viene assicurata tramite l'adozione di misure di protezione.

Le misure di protezione consacrate dal Codice civile sono in particolare la curatela (artt. 308 e 390 segg. CC), la tutela (art. 311 CC), il ricovero a scopo di assistenza (art. 429 CC), la privazione del diritto di determinare il luogo di dimora (art. 310 CC), la privazione dell'autorità parentale (art. 311 CC) e la regolamentazione dei diritti di visita (art. 307 CC). Tali misure di protezione rappresentano un intervento importante nella sfera dei diritti e delle libertà individuali e sono consentite solo laddove si danno i seguenti presupposti: nel caso di persone minorenni, il bene del minore deve essere messo in pericolo, mentre nel caso di persone maggiorenni deve sussistere un bisogno di aiuto e protezione.

I provvedimenti pertinenti alla singola situazione devono essere adottati nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà sanciti dal Codice civile (art. 389 CC), secondo cui i provvedimenti di protezione sono decretati soltanto in caso di assoluta necessità e in assenza di altra valida soluzione, rispettivamente in ossequio a una corretta procedura.

Il diritto di protezione dei minori e degli adulti fornisce gli strumenti giuridici a tutela degli interessi e del bene della persona, in ragione del suo stato di vulnerabilità o debolezza. Tale diritto compete alla Confederazione, come disposto dalla Costituzione federale (art. 122 cpv. 1 Cost.). In tale campo, il Legislatore federale ha emanato le norme materiali applicabili e le principali disposizioni procedurali, mentre i Cantoni provvedono alla loro attuazione (art. 46 cpv. 1 Cost.), istituendo le preposte autorità e gli organi di ricorso – ad eccezione del Tribunale federale –, dirimendo la questione del finanziamento delle misure di protezione ordinate dalle autorità.

1.2 L'autorità di protezione dei minori e degli adulti

Il Codice civile attribuisce all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (di seguito: Autorità di protezione) la competenza di decidere e applicare le misure di protezione per minori (privazione dell'autorità parentale o del diritto di determinare il luogo di dimora, collocamento in istituto o in famiglia, misura di controllo e di verifica, ecc.) e per adulti (curatela, misura ambulatoriale o stazionaria, ecc.). Sono riservate le questioni matrimoniali e taluni aspetti riguardanti i minori per i quali è prevista la competenza del giudice civile, nel nostro Cantone esercitata dalle Preture. Il Libro secondo del Codice civile denominato "Del diritto di famiglia" (artt. 90-456 CC) enumera dunque le numerose competenze dell'Autorità di protezione, segnatamente il campo di applicazione del diritto di protezione dei minori e degli adulti.

Il Codice civile sancisce il vincolo di specializzazione dell'Autorità di protezione (art. 440 cpv. 1 CC), che prevede come i membri della stessa debbano essere degli specialisti di una delle discipline essenziali nella protezione dei minori e degli adulti, ovvero sia, oltre al diritto, psicologia o pedagogia e lavoro sociale, essendo imperativo che l'autorità disponga delle conoscenze scientifiche e tecniche necessarie alla luce della complessità delle tematiche da dirimere. Il vincolo di specializzazione impone quindi per legge l'interdisciplinarietà del collegio giudicante dell'Autorità di protezione, con la presenza, accanto alle competenze di diritto sancite dal diritto federale, di comprovate competenze specialistiche in altri campi tra cui in particolare quello psicologico o pedagogico e quello inerente al lavoro sociale, ritenuti centrali dalla Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (di seguito: COPMA). Altre competenze auspicate ai sensi del diritto federale fanno riferimento all'ambito medico, contabile e attuariale.

1.3 Le Autorità regionali di protezione

L'Autorità di protezione nel nostro Cantone è oggi esercitata dalle sedici Autorità regionali di protezione presenti sul territorio, con un'organizzazione amministrativa di tipo comunale/inter-comunale. Ogni Autorità regionale di protezione è competente per un determinato comprensorio di Comuni e fa capo a un Comune sede di riferimento, che, unitamente ai Comuni parte del comprensorio – di principio secondo una chiave di riparto finanziaria stabilita in base al numero di abitanti – è chiamato ad assicurarne l'organizzazione, il funzionamento e l'operatività, sopportandone i rispettivi oneri finanziari. Come detto, le competenze delle Autorità regionali di protezione sono stabilite dal Codice civile, mentre le principali basi legali cantonali che ne regolano l'organizzazione e la procedura sono fissate in particolare dalla Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA) dell'8 marzo 1999 e dal relativo

Regolamento (ROPMA) del 29 novembre 2000, in subordine dalla Legge sulla procedura amministrativa (LPAm) del 24 settembre 2013.

Le Autorità regionali di protezione sono un'autorità collegiale composta da tre membri: un Presidente di formazione giuridica, un Membro permanente generalmente di formazione sociale, psicologica o educativo-pedagogica e un Delegato comunale. Per ogni membro è previsto un supplente. Il Presidente, il Membro permanente e i loro supplenti sono nominati dal Municipio del Comune sede di competenza (art. 8 cpv. 1 LPMA). La nomina del Presidente e del suo supplente è preavvisata dal Consiglio di Stato (artt. 1c e 1d ROPMA). Il Municipio di ogni Comune del circondario designa un Delegato comunale quale membro dell'Autorità regionale di protezione e un suo supplente (art. 8 cpv. 3 LPMA). Le Autorità regionali di protezione sono inoltre dotate di servizi di supporto al collegio giudicante, in cui trovano collocazione le collaboratrici e i collaboratori dell'autorità designati dal Comune sede di competenza: il servizio amministrativo, il servizio rendiconti e il servizio giuridico.

Le Autorità regionali di protezione si attivano sulla base di un'istanza e/o di una segnalazione oppure d'ufficio (art. 22 LPMA). Esse esaminano accuratamente ogni segnalazione; se ritenuto necessario, viene formalmente aperta l'istruttoria probatoria e vengono ordinati tutti gli accertamenti e le parti hanno il diritto di esprimersi. Tra gli accertamenti ordinati rientrano a titolo esemplificativo l'acquisizione di documenti, le perizie, i rapporti medici, i rapporti scolastici, i rapporti di polizia e ogni altra prova considerata necessaria nella procedura di accertamento per l'istituzione della misura di protezione. Al termine degli atti istruttori le parti possono ancora esprimersi, in ossequio al diritto di essere sentito; in seguito viene emanata la decisione formale. Nell'ambito dell'attività delle Autorità regionali di protezione vige il segreto tutorio (art. 451 cpv. 1 CC), considerata *“una condizione essenziale per la riuscita e il mantenimento di un rapporto di fiducia con l'interessato”*, che *“contribuisce in modo determinante al successo della misura”* (FF 2006 6476 ad art. 451 CC).

Contro le decisioni rese dalle Autorità regionali di protezione è data facoltà di reclamo, giusta la Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) del 10 maggio 2006 alla Camera di protezione del Tribunale di appello (art. 48 lett. f LOG) e successivamente al Tribunale federale secondo quanto disposto dalla Legge sul Tribunale federale (LTF) del 17 giugno 2005 (artt. 72 segg. LTF). Nel caso del ricovero a scopo d'assistenza decretato dalle Autorità regionali di protezione, contro la decisione è data facoltà di ricorso in prima istanza alla Commissione giuridica designata dal Consiglio di Stato giusta l'art. 14 della Legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP) del 2 febbraio 1999 e in seconda istanza alla Camera di protezione del Tribunale di appello (art. 48 lett. f cifra 8 LOG).

2. Iter politico-istituzionale

La riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione ha conosciuto un iter politico-istituzionale impegnativo, correlato in particolare alla complessità dell'ambito in questione, che ha influenzato la mancata convergenza dei vari e molteplici attori toccati sul modello organizzativo da adottare per le Autorità di protezione. Il percorso che ha portato il Governo a proporre la riforma oggetto del presente Messaggio è dunque articolato, come palesano le tappe principali che hanno caratterizzato questa riorganizzazione, riportate nei prossimi paragrafi in forma riassuntiva, rimandando per i dettagli ai documenti citati nel testo.

2.1 **Genesi**

Fulcro della riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione è la revisione del Codice civile in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione, di cui al Messaggio del Consiglio federale del 28 giugno 2006, adottata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 2008 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2013. Questa modifica legislativa ha sancito l'istituzione di un'Autorità di protezione specializzata (art. 440 cpv. 1 CC), suscettibile di rispondere in maniera completa e adeguata ai bisogni dei minori e degli adulti in difficoltà. Essa è composta da 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. Tra le molteplici novità legislative introdotte sul piano federale si evidenzia l'introduzione del concetto di "misura di protezione su misura" mediante degli strumenti giuridici flessibili tesi, come riportato nel Messaggio del Consiglio federale, "a fornire un'assistenza adeguata ai reali bisogni dell'interessato, alla luce del principio secondo cui lo Stato deve limitarsi a fornire l'assistenza necessaria e ingerire il meno possibile nell'autonomia dell'interessato." (FF 2006 6405).

2.2 **Rapporto Affolter del 2008 e Rapporti dei Gruppi di lavoro cantonali del 2010**

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 allora Commissioni tutorie regionali, entrate in funzione nel 2001 quale evoluzione delle precedenti Delegazioni tutorie comunali. Nel rispettivo Rapporto del giugno 2008, emergeva innanzitutto che, in linea di principio, l'organizzazione esistente permetteva l'introduzione del nuovo diritto di protezione, anche se alcuni correttivi si rendevano necessari. Il Rapporto evidenziava infatti come il fatto che i membri delle Commissioni tutorie regionali non esercitassero la loro attività a titolo principale risultasse essere un chiaro svantaggio. Si auspicava pertanto un aumento del grado d'occupazione dei membri o almeno del Presidente, evidenziando la necessità di ridefinire il ruolo e il profilo del Delegato comunale, nonché una riduzione del numero delle autorità, da diciotto a indicativamente quattro, ognuna con un bacino d'utenza di circa 80'000 abitanti. Il perito suggeriva di accorpate l'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello. Rimarcava inoltre che, con i compiti derivanti dal nuovo diritto di protezione, il problema delle risorse, in particolare umane, a disposizione delle autorità, si sarebbe ulteriormente acuito.

Preso atto del Rapporto dell'avv. Kurt Affolter, il Consiglio di Stato ha istituito un Gruppo di lavoro, presieduto dal Prof. Dr. avv. Francesco Trezzini, Pretore di Lugano, invitato a presentare un modello per la riorganizzazione delle Autorità di protezione. Tale gremio ha stilato nel mese di marzo 2010 un primo Rapporto in cui si proponeva la sostituzione delle allora Autorità amministrative comunali/inter-comunali con un'Autorità giudiziaria. In esito allo stesso, il Governo ha richiesto al medesimo Gruppo di lavoro di compiere un confronto tra il mantenimento del modello amministrativo e la realizzazione del modello giudiziario. Dopo aver analizzato le varie ipotesi, il Gruppo di lavoro ha espresso nel suo Rapporto finale del dicembre 2010 il proprio favore per la variante giudiziaria. Nel comparare i modelli giudiziari ipotizzati in sostituzione delle allora Commissioni tutorie regionali, il Gruppo di lavoro ha optato per le Preture, considerate in particolare le sinergie nel settore del diritto di famiglia e la possibilità di ricorrere a persone e strutture già esistenti.

2.3 *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 n. 6611 concernente la 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 è tradotta nelle seguenti misure principali a livello organizzativo:

- mantenimento delle Commissioni tutorie regionali, ma sotto la nuova denominazione di Autorità regionali di protezione, con conferma del numero di autorità sul territorio (allora diciotto) nonché dell'organizzazione amministrativa comunale/inter-comunale;
- inserimento, a seguito della votazione popolare del 3 marzo 2013, del grado minimo di occupazione all'80% dei Presidenti delle Autorità regionali di protezione (vincolo che tuttavia non tocca gli altri membri dell'autorità e i relativi supplenti);
- creazione della Camera di protezione presso la Sezione di diritto civile del Tribunale di appello, che funge da Autorità giudiziaria di reclamo e assume la competenza di Autorità di vigilanza (Ispettorato).

Contestualmente al Messaggio n. 6611, l'Esecutivo aveva altresì fissato il termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione al 31 maggio 2018, in vista dell'entrata in funzione del nuovo assetto organizzativo, 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 delle autorità.

2.4 *Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014*

Il Consiglio di Stato, in data 23 dicembre 2014 rispettando il termine posto dal Parlamento, 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. Contestualmente al licenziamento del presente Messaggio, lo stesso è stato ritirato parzialmente, siccome precisato dalla proposta qui in esame.

La proposta principale del Messaggio n. 7026 verteva sulla “giudiziarizzazione” delle Autorità regionali di protezione e di riflesso sulla “cantonalizzazione” delle competenze, mediante il loro accorpamento nelle Preture. Il Gran Consiglio ha approfondito i contenuti del Messaggio, in particolare per il tramite dell'allora Sottocommissione tutele e curatele dell'allora Commissione della legislazione. Nel mese di maggio 2016, la Sottocommissione ha incontrato i rappresentanti dei Dipartimenti delle istituzioni e della sanità e della socialità, ai quali sono state evidenziate le criticità emerse nel corso delle valutazioni, soprattutto legate all'accorpamento delle Autorità regionali di protezione presso le Preture, che, uditi vari attori tra cui segnatamente i Pretori e i Presidenti delle Autorità regionali di protezione, poneva diverse problematicità nella sua implementazione. Una posizione ribadita nella missiva del 22 giugno 2016 indirizzata al Dipartimento delle istituzioni, tramite la quale la Sottocommissione richiedeva 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*”.

Il Dipartimento delle istituzioni ha dato seguito alle indicazioni della Sottocommissione, approfondendo la variante circa il mantenimento del modello amministrativo con la “cantonalizzazione” delle Autorità regionali di protezione. Questi lavori hanno portato il Consiglio di Stato a determinarsi in merito ai passi da intraprendere in questa riforma. Nell’autunno del 2017, il Governo, prendendo atto dell’esame effettuato dal Dipartimento delle istituzioni, ha deciso la formalizzazione all’attenzione del Parlamento di un Messaggio governativo incentrato – ritenute le tempistiche dilatate della riforma – sulla richiesta di proroga del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione, fissato al 31 maggio 2018, nonché l’istituzione di un apposito Gruppo di progetto che approfondisse il tema della “cantonalizzazione” delle Autorità di protezione, in modo da proseguire con le verifiche riorganizzative. L’esito dei lavori del predetto Gruppo di progetto è confluito nel presente Messaggio che ha aggiornato la proposta di riorganizzazione delle Autorità di protezione ritenendo altresì le frattanto modificate norme di legge federali, motivo per cui, lo scrivente Consiglio ha, come indicato, ritirato parzialmente il Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014.

2.5 Messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015 concernente la riforma “Ticino 2020”

Con il Messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015, approvato dal Parlamento nella seduta del 23 settembre 2015, il Governo ha sottoposto al Gran Consiglio la richiesta di un credito quadro e di spesa relativi all’elaborazione del progetto denominato “Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi” inerente alla “Riforma dei rapporti fra Cantone e Comuni”. Senza addentrarci in questa sede nei contenuti e nell’evoluzione di tale riforma, la stessa mira in termini generali a rafforzare il federalismo tramite il riordino e la ridefinizione dei rapporti tra Cantone e Comuni, ripristinando un sistema istituzionale performante, lineare e trasparente (cfr. per i dettagli compendio al Messaggio n. 7038, pagg. 4-6).

Dal profilo dei flussi finanziari tra i due livelli istituzionali, la riforma “Ticino 2020” persegue l’obiettivo di ristabilire il cosiddetto principio di equivalenza, rispondente al semplice concetto “*chi comanda, paga*”, eliminando la perequazione indiretta che determina dinamiche finanziarie poco trasparenti e controllabili. In tale ottica, “*il Consiglio di Stato ha aggiunto un vincolo supplementare chiedendo che la neutralità finanziaria globale della riforma non fosse garantita solo sul cittadino ma anche sulle finanze cantonali e comunali*” (cfr. Rapporto della Direzione di progetto “Ticino 2020” del 2017, pag. 13). Coerentemente con lo spirito della riforma “Ticino 2020”, la riorganizzazione delle Autorità di protezione è stata inserita in questo progetto e quindi nella disanima della ridefinizione dei compiti e dei flussi tra i due livelli istituzionali, ritenendo il principio della neutralità finanziaria complessiva della stessa.

2.6 Messaggio n. 7519 del 28 marzo 2018

Con il Messaggio n. 7519 del 28 marzo 2018, approvato dal Parlamento nella seduta del 28 maggio 2018, è stata sancita la proroga del termine di decadenza organizzativa della Autorità regionali di protezione, legando quest’ultimo all’entrata in funzione del nuovo assetto organizzativo. Parimenti, nel Messaggio è stato varato il credito per la dotazione degli strumenti informatici delle Autorità di protezione, mediante l’applicativo AGITI/Juris in uso presso le Autorità giudiziarie cantonali.

Nel Messaggio è stata ribadita l'intenzione del Governo di istituire un Gruppo di progetto teso ad approfondire la "cantonalizzazione" delle Autorità di protezione. A quel momento, infatti, sembrava profilarsi tra gli attori coinvolti nel settore una certa convergenza circa il modello amministrativo, che l'allora Sottocommissione tutele e curatele del Gran Consiglio aveva chiesto al Dipartimento delle istituzioni di verificare. Un'ipotesi che il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno contestualizzare – viste le tempistiche dilatate della riforma e la conseguente evoluzione generale del settore – in un'ottica aggiornata con l'istituzione di un preposto gremio di lavoro, formalmente costituito all'inizio del 2019.

Per quanto attiene alla ripartizione degli oneri finanziari tra Cantone e Comuni, nel Messaggio n. 7519 è stato esplicitato il legame tra la riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione e il progetto "Ticino 2020", all'interno del quale la riforma è stata inserita *"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"* (cfr. Messaggio n. 7519, pag. 9).

2.7 Rapporto del Gruppo di progetto del 2020

Nel mese di marzo 2020, il Gruppo di progetto istituito dal Governo ha rassegnato il proprio Rapporto finale. Il gremio, coordinato dalla Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni, ha potuto contare sull'apporto specialistico di rappresentanti della Camera di protezione del Tribunale di appello, delle Autorità regionali di protezione, della Magistratura dei minorenni, della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, della Divisione delle risorse, della Sezione degli enti locali e dei Comuni ticinesi.

Il Gruppo di progetto, in una prospettiva complessiva, ha approfondito tramite un'analisi strutturata e attualizzata i modelli alternativi per il futuro assetto organizzativo delle Autorità di protezione. Dal profilo concettuale, è stato dapprima esaminato il sistema delle attuali Autorità regionali di protezione, identificando i possibili modelli organizzativi alternativi ed effettuando quindi una valutazione comparativa per ognuno di essi. L'analisi svolta ha portato il Gruppo di progetto a proporre al Consiglio di Stato un indirizzo organizzativo innovativo rispetto a quelli presentati nell'ambito della riforma, incarnato dall'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione, le Preture di protezione. Una nuova entità indipendente, disgiunta organizzativamente, operativamente e logisticamente dalle attuali Preture, a differenza della proposta del Messaggio n. 7026.

Il Governo, sulla scorta della disanima promossa dal Gruppo di progetto, ha deciso il ri-orientamento della riforma, posta in consultazione tra il 1° febbraio e il 30 aprile 2021 presso i molteplici attori interessati e ulteriormente affinata nel presente Messaggio. Una riforma vertente dunque sulla "giudiziarizzazione" delle Autorità di protezione mediante l'istituzione delle nuove Preture di protezione in sostituzione delle attuali Autorità regionali di protezione, con il relativo passaggio di competenze dai Comuni al Cantone.

3. Perimetro

3.1 Delimitazione

Il presente Messaggio è circoscritto, coerentemente con l'iter politico-istituzionale, alla riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione.

Il Governo è consapevole che la riorganizzazione delle Autorità di protezione deve essere accompagnata, nell'ottica del funzionamento efficace del sistema, dal rafforzamento dei rispettivi prestatori di servizio (a titolo esemplificativo uffici e servizi cantonali, servizi e curatori comunali, curatori privati professionisti/volontari, ecc.), che assicurano un compito essenziale nell'ambito dei provvedimenti di protezione dei minori e degli adulti. Un'importanza colta dal Consiglio di Stato, che nel mese di marzo 2021 ha istituito un apposito Gruppo di lavoro coordinato dal Presidente della Camera di protezione del Tribunale di appello, giudice Franco Lardelli, con il compito di effettuare un'accurata analisi in questo ambito dalla particolare complessità.

L'impostazione adottata, conforme ai contenuti del Messaggio n. 7026, è pure coerente con l'approccio adottato dalla COPMA relativo all'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione. La stessa ha infatti dapprima effettuato un'analisi sull'organizzazione delle Autorità di protezione (cfr. CAT, *L'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et modèles)*, RDT 2008 pagg. 129 ss.), approfondendo in seguito l'ambito delle curatele professionali (cfr. COPMA, *Recommandations relatives à l'organisation des services des curatelles professionnelles*, 18 giugno 2021).

3.2 Definizione

Il Consiglio di Stato, facendo proprie le risultanze preliminari del Gruppo di lavoro riguardante i prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione (indicato *sub* parte I, cap. 3.1), ritiene opportuno esplicitare nel presente Messaggio la definizione, e la rispettiva collocazione, delle attività principali inerenti al settore della protezione del minore e dell'adulto. Una definizione che consentirà altresì di meglio situare la funzione svolta da alcuni attori del settore, in particolare i Comuni. In tale contesto, le attività principali concernenti il settore della protezione del minore e dell'adulto si suddividono in attività di prevenzione, aiuto e sostegno e in attività di protezione d'autorità, e meglio:

- *Attività di prevenzione, aiuto e sostegno*: tutto quanto avviene nell'ambito dell'autodeterminazione della persona bisognosa, del sostegno fornitogli dalla famiglia, da altre persone a lei vicine o da servizi privati o pubblici (piani socio-educativo e socio-assistenziale), *senza* alcun intervento delle Autorità di protezione.
- *Attività di protezione d'autorità (dal momento dell'intervento d'ufficio o a seguito dell'avvenuta segnalazione alle Autorità di protezione giusta gli artt. 314c ss. e 443 CC)*:
 - o *accertamento*: tutti gli atti volti alla raccolta delle informazioni occorrenti e all'assunzione delle prove necessarie per l'istituzione di misure di protezione, nel caso in cui gli aiuti e i sostegni forniti dalle attività di prevenzione, aiuto e sostegno non siano sufficienti (art. 446 CC), richiamati i principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dal Codice civile (art. 389 CC);
 - o *esecuzione*: tutti gli atti conseguenti a una decisione resa dalle Autorità di protezione (supercautelare, cautelare o di merito) che prevede l'istituzione di una misura di protezione, volti alla messa in atto della stessa².

² Per quanto attiene alle attività di protezione d'autorità, in termini strettamente operativi si segnala che durante l'esecuzione dei provvedimenti supercautelari e cautelari vanno disposti ulteriori accertamenti da parte delle Autorità di protezione. Inoltre, in presenza di decisioni di merito e se le circostanze mutano, viene avviata una nuova procedura di accertamento in vista di un'eventuale modifica o di una nuova decisione. Una decisione può quindi avere quale scopo l'accertamento di una determinata situazione.

Nel merito della definizione delle attività concernenti il settore della protezione del minore e dell'adulto, si rimarca come le attività di prevenzione, aiuto e sostegno non siano comprese nel perimetro della presente riforma, rivestendo tuttavia una valenza essenziale: maggiore è l'efficacia degli aiuti e dei sostegni forniti da queste attività, minore è infatti la necessità di un intervento delle Autorità di protezione, rammentati i principi di sussidiarietà e proporzionalità imposti dal Codice civile. In quest'ottica, il Consiglio di Stato ha circoscritto le valutazioni in corso da parte del preposto Gruppo di lavoro di cui si è detto (*sub parte*. I, cap. 3.1) alle attività di protezione d'autorità, seguendo gli sviluppi della riorganizzazione delle Autorità di protezione al fine di accompagnare i cambiamenti introdotti in seno all'autorità giudicante con il rafforzamento dei relativi prestatori di servizio.

3.3 La figura del curatore

Nelle attività conseguenti a una decisione d'autorità (attività di esecuzione), un ruolo importante è assunto dalla figura del curatore (artt. 400 segg. CC). In tale contesto, *"l'autorità di protezione (...) nomina quale curatore una persona fisica che sia idonea, dal profilo personale e delle competenze, ad adempiere i compiti previsti, disponga del tempo necessario e svolga personalmente i suoi compiti."* (art. 400 CC). Il curatore, citando la dottrina, *"fait partie des organes spécifiques à la protection de l'adulte, à côté de l'autorité de protection (art. 440 CC) et de l'autorité de surveillance (art. 441 CC); à ce titre, le curateur assume les mandats de protection que l'autorité de protection lui confie (art. 440 CC)"* (cfr. P. MEIER, *Droit de la protection de l'adulte*, Zurigo, Schulthess, 2016, n. 934 e n. 935 pag. 449). Il curatore si occupa dell'esecuzione del provvedimento di protezione, svolgendo un compito di valenza pubblica. Tale ruolo può essere rivestito da una figura vicina alla persona oggetto della misura di protezione, il cosiddetto *"curatore privato volontario"*, da una figura terza libero-professionista definita *"curatore privato professionale"*, oppure da un *"curatore ufficiale"* scelto tra il personale del proposto servizio cantonale o comunale. Nella scelta del curatore l'autorità tiene conto dei desideri della persona interessata dal provvedimento di protezione, verificando che la persona proposta sia idonea e disposta a investirsi della curatela (art. 401 CC). Nell'ottica di accrescere le possibilità di successo della misura di protezione, è infatti fondamentale instaurare un rapporto di fiducia tra il curatore e la persona oggetto del provvedimento. La responsabilità circa l'operato del curatore è assunta dal Cantone (art. 454 CC).

Nell'ambito degli approfondimenti di cui sopra riguardanti i prestatori di servizio delle Autorità di protezione, il preposto Gruppo di lavoro sarà chiamato a esaminare il ruolo del curatore, al fine di rafforzare questa importante figura, ciò posto come la persona chiamata ad assumere questa funzione *"doit posséder les aptitudes et les connaissances nécessaires aux tâches prévues (art. 440 cpv. 1 CC) [...] et avoir non seulement les compétences professionnelles nécessaires, mais aussi les qualités personnelles et relationnelles requises pour l'exécution du mandat de protection"* (cfr. P. MEIER, op. cit., n. 941 pag. 451).

Per quanto attiene in particolare alla figura del curatore privato, in ossequio altresì alle indicazioni formulate dall'allora Commissione della legislazione nel Rapporto n. 7519 del 2 maggio 2018, sono stati implementati dei correttivi puntuali tra cui in particolare la divulgazione, anche con la collaborazione della Camera di protezione del Tribunale di appello d'intesa con la Divisione della giustizia, di un Manuale destinato ai curatori privati.

Il Manuale si inserisce nella Strategia cantonale di prevenzione della violenza che coinvolge i giovani (0-25 anni) 2017-2020, strumento di prevenzione globale, interdipartimentale e intersettoriale, con l'obiettivo di ridurre la violenza che coinvolge i giovani, rafforzando il senso di appartenenza e il sentimento generale di sicurezza. Questo obiettivo globale voleva essere raggiunto con la messa in atto di misure concrete nell'ambito "famiglia, scuola e spazio sociale". Il "Manuale del curatore" concretizza la Misura 3 della Strategia nell'ambito "famiglia", volta al miglioramento della rete della protezione dei minorenni, in modo da rafforzare le competenze e la rete dei curatori pubblici e privati.

3.4 Ricoveri a scopo di assistenza

Una tematica legata al presente Messaggio, pur non rientrando nel perimetro riorganizzativo dell'autorità giudicante, riguarda le procedure inerenti ai ricoveri a scopo di assistenza. In generale, ai sensi del Codice civile il ricovero a scopo di assistenza è un provvedimento di protezione che non conduce alla designazione di un mandatario ma porta esclusivamente sull'assistenza personale, con l'obiettivo di permettere alla persona bisognosa di ritrovare la sua indipendenza e la sua autonomia. Il ricovero a scopo di assistenza può essere decretato sia dalle Autorità di protezione (art. 428 CC) sia da un medico abilitato all'esercizio in Svizzera (art. 429 CC). Contro le decisioni delle Autorità di protezione e del medico può essere interposto ricorso in prima istanza presso la Commissione giuridica designata dal Consiglio di Stato giusta la Legge sull'assistenza sociopsichiatrica, in seconda istanza presso la Camera di protezione del Tribunale di appello e quindi al Tribunale federale.

Il nuovo indirizzo organizzativo delle Autorità di protezione impone un cambiamento procedurale nell'adozione dei ricoveri a scopo di assistenza, tramite una modifica puntuale e limitata della Legge sull'assistenza sociopsichiatrica postulata nel presente Messaggio. In particolare, con la nuova organizzazione le decisioni rese dalle Preture di protezione nell'ambito dei ricoveri a scopo di assistenza potranno essere impugnate direttamente alla Camera di protezione del Tribunale di appello, superando il livello ricorsuale dato dalla Commissione giuridica, mantenuto invece per i ricorsi per i quali non è espressamente indicata un'istanza differente come ad esempio per i ricoveri decretati da un medico abilitato all'esercizio in Svizzera.

II. NUOVO INDIRIZZO ORGANIZZATIVO

Il presente Messaggio postula la riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione tramite l'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria, le Preture di protezione, inserita nell'organizzazione giudiziaria cantonale. Una proposta organizzativa che segue la normale evoluzione di questa importante autorità e che implica la "giudiziarizzazione" delle attuali Autorità amministrative, connotandole della loro appropriata natura sancita dal Codice civile, così da migliorare la risposta dello Stato in questo ambito delicato della nostra società, a tutela delle fasce più fragili della popolazione.

Il Governo tiene in questa sede a evidenziare l'attività svolta oggi con responsabilità e impegno dalle Autorità regionali di protezione, e quindi da presidenti, presidenti aggiunti e supplenti, membri e supplenti, collaboratrici e collaboratori ivi operanti. Un'attività attinente a un ambito complesso, delicato e sensibile, con decisioni che intervengono in modo importante, quanto invasivo, nella vita dei cittadini, toccando la loro libertà personale, l'autonomia privata e la vita familiare. Tale premessa, a valere a mente dello scrivente Consiglio quale encomio delle Istituzioni per la funzione esperita negli anni dall'Autorità tutoria del nostro Cantone – dalle Delegazioni tutorie comunali alle Autorità regionali di protezione, passando per le Commissioni tutorie regionali –, è altresì da estendere ai Comuni, competenti per il funzionamento delle Autorità regionali di protezione, che stanno ricoprendo tale ruolo nell'ottica di garantire l'operatività delle autorità ai sensi della legge.

1. Evoluzione naturale verso il modello giudiziario

1.1 *Precisazione*

L'indirizzo organizzativo oggetto nel presente Messaggio è innovativo rispetto a quelli studiati in passato, che prevedevano la riunione delle competenze del settore del diritto di famiglia in un'unica Autorità giudiziaria, inizialmente presso l'ipotizzato Tribunale di famiglia e in seguito nelle Preture come nella proposta del Messaggio n. 7026. In questo contesto, il Governo tiene qui a precisare che l'ipotesi di creazione di un Tribunale di famiglia non è ritenuta una prospettiva concreta, per diverse ragioni. Da un lato si sottolinea l'impatto incisivo che questa prospettiva comporterebbe sull'organizzazione giudiziaria cantonale, che verrebbe stravolta con particolare riferimento alle Preture – le quali perderebbero la loro competenza in materia di diritto di famiglia con delle importanti conseguenze in particolare per le Preture di Valle la cui esistenza potrebbe essere messa in discussione –, alla Pretura penale – in cui operano parzialmente i Pretori di Valle –, alle Giudicature di pace e al Tribunale di appello. Un fattore emerso anche durante la trattazione del Messaggio n. 7026, con le preoccupazioni di un accorpamento delle Autorità di protezione all'interno delle Preture. Dall'altro, si evidenziano i vincoli derivanti dal diritto federale di specializzazione e di interdisciplinarietà che caratterizzano l'operato delle Autorità di protezione: un tratto distintivo della *governance* e dello spirito che fondano l'organizzazione rispettivamente l'attività di queste autorità ai sensi del diritto federale. In aggiunta, va evidenziato come qualsivoglia nuova organizzazione debba consolidarsi negli anni, prima di eventualmente evolvere in un'ulteriore forma organizzativa.

1.2 *La "giudiziarizzazione" delle Autorità di protezione*

Le Autorità di protezione sono a pieno titolo un'autorità giudicante che applica il diritto civile e adotta decisioni che incidono direttamente sui diritti fondamentali delle persone, toccando la libertà personale, l'autonomia privata e la vita familiare. In tal senso, parafrasando la disanima del Gruppo di progetto costituito in materia, l'autorevolezza delle Autorità di protezione è data dalla loro qualifica giurisdizionale e così pure dal livello della competenza specialistica, dalla vicinanza ai protagonisti e dal modo con il quale affrontano il caso familiare. Un aspetto che esplicita l'esigenza di "giudiziarizzare" le Autorità di protezione inserendole nell'ordinamento giudiziario cantonale, connotandole dell'appropriata natura giudiziaria sancita dal Codice civile che pertiene loro, con il relativo passaggio da Autorità amministrative comunali/inter-comunali ad Autorità giudiziarie cantonali.

La “giudiziarizzazione” delle Autorità di protezione comporta un’accesciuta autorevolezza dell’autorità, intrinsecamente legata alla natura giudiziaria e all’indipendenza della stessa in quanto appartenente al terzo potere dello Stato, anche in termini di immagine nei confronti della cittadinanza, rispondendo all’attuale criticità legata alla difficoltà di riconoscimento delle decisioni rese verso istituzioni giudiziarie ed enti esteri nell’ambito di vertenze internazionali. Se durante la trattazione del Messaggio n. 7026 si era infatti ipotizzata quale variante organizzativa una “cantonalizzazione” amministrativa delle Autorità di protezione, gli approfondimenti effettuati hanno evidenziato due aspetti in particolare. Da un lato tale variante avrebbe funto da passaggio unicamente “intermedio” verso il modello giudiziario; dall’altro, la “cantonalizzazione” amministrativa delle Autorità di protezione avrebbe mantenuto invariate alcune problematiche relative segnatamente all’autorevolezza e al riconoscimento all’estero delle decisioni rese dalle autorità. In tal senso, l’istanza giudiziaria si rivela in grado di meglio garantire l’osservanza dei principi e delle regole di procedura (diritto di essere sentito, conduzione delle inchieste e delle udienze, conoscenze del contenzioso giuridico, motivazione delle decisioni, legami con altre istanze, ecc.). Da un punto di vista prettamente percettivo, inoltre, il livello di accettazione di decisioni che toccano direttamente i diritti della persona risulta maggiore quando esse sono prese da un’Autorità giudiziaria rispetto a un’Autorità amministrativa.

1.3 Il settore del diritto di famiglia

Nel settore del diritto di famiglia occorre segnalare un ulteriore aspetto che contribuisce all’evoluzione naturale delle Autorità protezione verso il modello giudiziario. Sino all’entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di autorità parentale e mantenimento del figlio minore, la determinazione circa la competenza tra le autorità – se fosse quindi competente il giudice civile o l’Autorità di protezione – dipendeva esclusivamente dallo stato civile dei genitori del minore. In questo contesto, le modifiche legislative inerenti alle nuove norme in materia di autorità parentale, entrate in vigore il 1° luglio 2014, e al nuovo diritto in materia di mantenimento del figlio, entrato in vigore il 1° gennaio 2017, hanno introdotto alcune eccezioni a questo principio, instaurando la ripartizione differenziata dei compiti tra il giudice civile e l’Autorità di protezione (RU 2014 357 e RU 2015 4299). Tali modifiche legislative hanno di fatto generato una sovrapposizione delle procedure tra le Preture e le Autorità di protezione. Con queste modifiche, infatti, il giudice chiamato a pronunciarsi sull’azione di paternità di genitori non coniugati deve pronunciarsi anche sull’attribuzione dell’autorità parentale e il giudice chiamato a giudicare un’azione di mantenimento è competente anche per trattare tutte le pratiche inerenti all’autorità parentale congiunta e ad altre questioni relative alla protezione del minore.

La sovrapposizione delle competenze nel settore del diritto di famiglia è attestata anche negli altri Cantoni, come confermato dalla COPMA (cfr. in particolare COPMA, *Guide pratique Protection de l’enfant*, Zurigo/San Gallo, Dike, 2017). Una problematicità acuita in ispecie laddove le Autorità di protezione seguono il modello amministrativo, ritenuta la differente natura delle autorità: “*les conséquences les plus marquées se rencontrent dans les cantons, nombreux, qui ont confié les tâches (...) à une autorité administrative (...). Dans ces cantons, la nature de l’autorité, sa composition et les règles de procédure varieront en fonction de l’état civil des père et mère, de la question à trancher et du stade de la procédure (décision initiale ou modification d’une précédente décision) auquel on se trouve*” (cfr. COPMA, op. cit., n. 6.49 pagg. 204-205). Elementi che sono stati ritenuti nella presente riorganizzazione.

2. La “cantonalizzazione” delle Autorità di protezione

2.1 Passaggio delle competenze

La “giudiziarizzazione” dell’Autorità di protezione mediante l’istituzione di una nuova Autorità giudiziaria inserita nell’organizzazione giudiziaria cantonale comporta la conseguente “cantonalizzazione” delle competenze, con il passaggio delle stesse dai Comuni al Cantone. Un passaggio che s’inserisce anch’esso nell’evoluzione naturale delle Autorità di protezione, consentendo di conseguire una struttura equilibrata e omogenea, a partire dal numero e dalla distribuzione delle autorità sul territorio, rispetto all’attuale organizzazione per sua natura eterogenea visto la presenza di sedici Autorità regionali di protezione, il cui funzionamento spetta a sedici Comuni sede, che non fanno capo a un coordinamento inter-comunale né a livello amministrativo, né a livello operativo, se non limitatamente a collaborazioni puntuali (per esempio, nell’ambito del passaggio di incarti per competenza).

Le nuove Preture di protezione saranno quindi dotate di equivalenti risorse (umane, logistiche, informatiche e di riflesso finanziarie), tese a stabilizzarne il funzionamento in un’ottica di efficienza ed efficacia. Una dotazione equivalente sia in termini numerici che dal profilo delle competenze interdisciplinari presenti nelle Autorità di protezione, con particolare riferimento al vincolo di specializzazione imposto dal diritto federale, oggi adempiuto in modo dissimile e con un differente grado di specializzazione. In tal senso, la “cantonalizzazione” dell’Autorità di protezione permetterà di superare le principali criticità riscontrate nella situazione contingente, tra cui si segnalano gli effettivi di personale generalmente non adeguati per far fronte al complesso e accresciuto carico di lavoro, così come gli spazi logistici non sempre adatti e rappresentativi dal punto di vista istituzionale, ciò che ha pure un influsso sulla percezione dell’autorevolezza nell’operato delle autorità. Inoltre, con l’istituzione delle nuove Preture di protezione verranno uniformati le procedure e i processi di lavoro, concorrendo, oltre a ottimizzare l’organizzazione interna, a migliorare l’immagine delle autorità verso l’esterno, segnatamente nei confronti dei fruitori delle prestazioni e degli addetti ai lavori.

2.2 Evoluzione del ruolo dei Comuni

Il processo di riforma dell’organizzazione delle Autorità di protezione è insito all’evoluzione storica del ruolo dei Comuni nel settore della protezione del minore e dell’adulto, e, più nel complesso, ai mutamenti che hanno contraddistinto la società negli ultimi decenni. In passato, infatti, i problemi di natura sociale che richiedevano l’adozione di provvedimenti di protezione potevano essere gestiti in modo adeguato a livello locale. Questo grazie alla profonda conoscenza del territorio e delle persone, considerato il tessuto sociale e il contatto più prossimo che interveniva tra i Comuni e i propri cittadini.

L’organizzazione delle Autorità di protezione richiede tuttavia oggi di coglierne l’evoluzione naturale verso il modello giudiziario, con la contestuale “cantonalizzazione” delle competenze. Un cambiamento da leggersi anche in funzione dell’evoluzione del ruolo dei Comuni nel settore, con la figura del Delegato comunale che conoscerà un cambiamento, non essendo prevista all’interno del collegio giudicante delle Preture di protezione. In origine, il Delegato comunale è stato concepito quale “antenna” e punto di riferimento per i propri concittadini, al fine di avvicinare le Autorità di protezione alle realtà locali.

In questo senso, non erano previsti dei requisiti formativi specifici, prevedendo unicamente la conoscenza del territorio e della popolazione locale. Tale figura ricoperta da profili professionali variegati, nel tempo ha nondimeno perso vigore in considerazione dell'evoluzione della società verso un'attestata complessità delle casistiche, che impone, in ossequio al diritto federale, delle competenze specialistiche comprovate dal necessario curriculum di studio e professionale.

L'abolizione della figura del Delegato comunale quale membro delle Autorità di protezione implica la ridefinizione del ruolo dei Comuni nel settore della protezione del minore e dell'adulto. In tale ottica, facendo riferimento alla definizione delle attività inerenti al settore della protezione del minore e dell'adulto (cfr. *sub* parte I, cap. 3.2), il ruolo dei Comuni a seguito della riforma è circoscritto prettamente alle attività di prevenzione, aiuto e sostegno, rientrando nell'autonomia decisionale dei Comuni. Un'autonomia decisionale che, inserendosi in un contesto istituzionale di collaborazione generale tra le varie autorità, comporta la facoltatività da parte dei Comuni di dotarsi di una figura legata al concetto di "prossimità" nel settore della protezione del minore e dell'adulto. Una figura assunta, a titolo esemplificativo, dagli Operatori sociali comunali o inter-comunali, che rappresentano una realtà consolidata in diverse regioni del Cantone.

III. RAFFRONTO INTERCANTONALE

Sino all'entrata in vigore del nuovo diritto federale al 1° gennaio 2013, l'organizzazione delle Autorità di protezione era fortemente diversificata da Cantone a Cantone. Nei Cantoni francofoni l'Autorità tutoria era generalmente di natura giudiziaria, mentre gran parte dei Cantoni germanofoni e il Canton Ticino erano orientati verso il modello amministrativo. Contrariamente al progetto preliminare del Consiglio federale, che prevedeva come l'Autorità di protezione fosse un'Autorità giudiziaria, il Legislatore federale ha preferito mantenere aperta la natura organizzativa dell'autorità lasciando ai Cantoni la libertà di organizzare la stessa, nel rispetto dei vincoli imposti dal diritto federale. In quest'ottica, la maggior parte dei Cantoni ha conservato la propria organizzazione. Nei Cantoni germanofoni, così come nei Cantoni Ticino, Vallese e Giura, le Autorità di protezione sono state mantenute a livello amministrativo, mentre i Cantoni di Friburgo, Ginevra, Neuchâtel e Vaud hanno proseguito con il modello giudiziario.

Nello specifico, attualmente nel Canton Ginevra vi è un Tribunale specializzato nel diritto di protezione, nel Canton Neuchâtel un Tribunale regionale, mentre nei Cantoni di Friburgo e Vaud è la giustizia di pace – intesa in modo differente rispetto al Ticino – competente in materia. Con l'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione, due Cantoni sono passati da un'autorità amministrativa a un'autorità giudiziaria: il Canton Argovia ha istituito un Tribunale di famiglia mentre il Canton Sciaffusa ha costituito un Tribunale specializzato nel diritto di protezione. Dal punto di vista istituzionale, la metà dei Cantoni – Appenzello Esterno, Argovia, Berna, Grigioni, Giura, Nivaldo, Obvaldo, Sciaffusa, Svitto, Soletta, Turgovia, Uri e Zugo – ha "cantonalizzato" le Autorità di protezione, che precedentemente erano organizzate a livello comunale. Attualmente, solo sei Cantoni (Basilea Campagna, Lucerna, San Gallo, Ticino, Vallese e Zurigo) contano ancora delle autorità amministrative comunali/inter-comunali. Nei restanti Cantoni le Autorità di protezione sono quindi delle autorità cantonali.

In generale, emerge con evidenza quale denominatore comune la spinta a un'accresciuta professionalizzazione delle Autorità di protezione, forgiata sul vincolo di specializzazione sancito dal diritto federale. Diversi Cantoni tra i quali ad esempio Argovia, Ginevra e Vallese, infatti, indipendentemente dall'organizzazione delle Autorità di protezione, hanno promosso o stanno elaborando un processo di riforma per rispondere ai requisiti posti sul funzionamento dell'autorità. Una tendenza alla professionalizzazione che si manifesta in particolare, oltre che dal profilo dei servizi di supporto dell'autorità, a livello dei Membri specialisti presenti nel collegio giudicante.

IV. ISTITUZIONE DELLE PRETURE DI PROTEZIONE

1. Legislazione cantonale

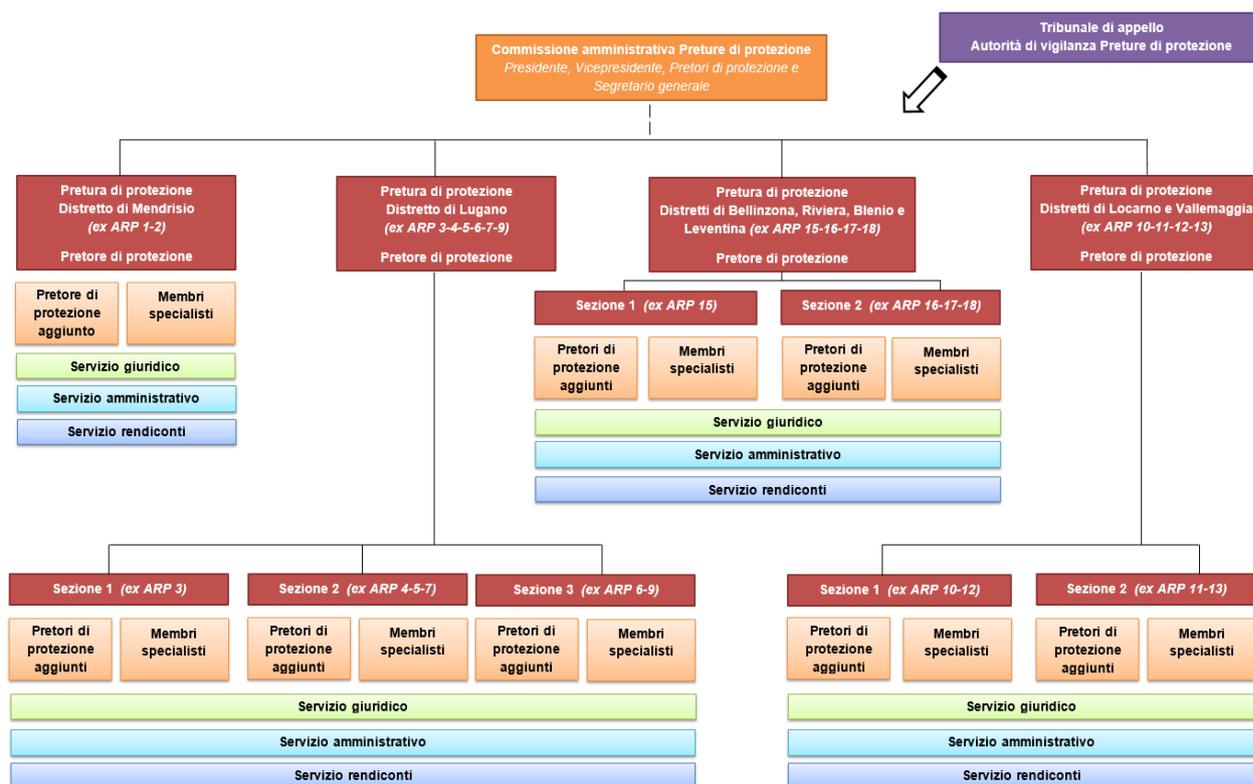
Il presente Messaggio è incentrato sulla riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione, e meglio sull'istituzione delle nuove Preture di protezione sancita formalmente nella Costituzione cantonale e nella Legge sull'organizzazione giudiziaria, oggetto delle proposte di modifiche costituzionali e legislative qui annesse. In quest'ottica, le norme relative al funzionamento delle Preture di protezione e alle procedure ivi applicate sono rinviate a una specifica legge, che sarà predisposta in una seconda fase in vista dell'entrata in funzione della nuova autorità, ritenendo sia gli sviluppi della riforma nonché gli approfondimenti in corso a livello dei prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione (*sub parte I*, cap. 3.2). Parimenti, gli aspetti peculiari in termini organizzativi della nuova Autorità giudiziaria saranno esplicitati in un apposito regolamento, a cui si farà riferimento nei prossimi paragrafi.

2. Natura e competenze

Le Preture di protezione sono a tutti gli effetti una nuova Autorità giudiziaria cantonale. Il loro carattere è quindi giudiziario alla stregua delle altre Magistrature permanenti cantonali ed è sancito formalmente dalla Costituzione cantonale e dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria. Le Preture di protezione, indipendenti e autonome nell'espletamento dei compiti ad esse conferiti dalla legge, giudicano tutti i casi che il Libro secondo del Codice civile sottopone alla competenza dell'Autorità di protezione.

3. Assetto organizzativo

Lo schema seguente – allegato per completezza e per una migliore visualizzazione grafica al presente Messaggio – illustra l'assetto organizzativo delle Preture di protezione:



Nota: le Sezioni relative alle Preture di protezione di maggiori dimensioni, qui trasposte graficamente a livelli diversificati tenuto conto delle esigenze grafiche, sono situate al medesimo rango gerarchico.

L'assetto organizzativo delle Preture di protezione è connotato in particolare dalle seguenti caratteristiche principali che saranno meglio esplicitate nei capitoli successivi:

- le Preture di protezione sono formalmente quattro, dirette da quattro Pretori di protezione, evoluzione che, rispetto alle attuali sedici Autorità regionali di protezione, risponde alla necessità di ridurre il numero, ottimizzando l'organizzazione;
- la competenza territoriale delle quattro Preture di protezione è data dai Distretti e deriva altresì dal principio di riunione delle attuali Autorità regionali di protezione;
- le Preture di protezione di maggiori dimensioni sono composte da Sezioni – secondo una ripartizione che sarà regolata nel regolamento – collocate sul territorio in modo da assicurarne la prossimità al cittadino;
- a livello logistico, le entità presenti sul territorio secondo l'assetto organizzativo ipotizzato sono dunque potenzialmente otto, tese ad assicurare una loro presenza equilibrata su scala cantonale;
- i quattro Pretori di protezione formano la Commissione amministrativa, organo di coordinamento teso a garantire l'uniformità organizzativa e procedurale nell'operato delle Preture di protezione e delle rispettive Sezioni;
- le quattro Preture di protezione con le rispettive Sezioni si compongono, in termini organici, dei collegi giudicanti – in cui trovano collocazione i membri dell'autorità – e dei servizi di supporto assicurati in modo trasversale nella Pretura di protezione dal servizio giuridico, dal servizio amministrativo e dal servizio rendiconti;
- la direzione e l'organizzazione interna della Pretura di protezione è di competenza del Pretore di protezione, in applicazione e nel rispetto di quanto sancito a livello della Commissione amministrativa;

Messaggio n. 8097 del 22 dicembre 2021

- l'Autorità di vigilanza procedurale delle Preture di protezione è confermata presso il Tribunale di appello.

3.1 Presenza sul territorio e prossimità al cittadino

La tabella seguente mostra statisticamente lo scenario che verrà a concretizzarsi con l'istituzione delle Preture di protezione, riunendo le attuali sedici Autorità regionali di protezione. Come detto, le autorità di maggiori dimensioni saranno organizzate in Sezioni dislocate sul territorio, coordinate tra di loro a livello cantonale, proprio per garantire la prossimità alla cittadinanza nonché procedure e prassi simili.

PRETURE DI PROTEZIONE	Abitanti	%	Misure adulti	%	Misure minori	%	Misure totali	%	Decisioni	%	Mis/Ab
Distretto di Mendrisio (ex ARP 1-2)	50'420	14%	699	15%	289	20%	988	16%	1'384	12%	0.02
Distretto di Lugano	150'500	43%	1'756	37%	527	37%	2'283	37%	5'928	53%	0.02
Sezione 1 (ex ARP 3)	62'315	18%	933	19%	282	20%	1'215	20%	3'518	32%	0.02
Sezione 2 (ex ARP 4-5-7)	46'472	13%	355	7%	96	7%	451	7%	1'231	11%	0.01
Sezione 3 (ex ARP 6-9)	41'713	12%	468	10%	149	11%	617	10%	1'179	11%	0.01
Distretti di Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina	80'340	23%	1'149	24%	331	23%	1'480	24%	1'654	15%	0.02
Sezione 1 (ex ARP 15)	55'511	16%	860	18%	236	17%	1'096	18%	1'042	9%	0.02
Sezione 2 (ex ARP 16-17-18)	24'829	7%	289	6%	95	7%	384	6%	612	5%	0.02
Distretti di Locarno e Vallemaggia	69'726	20%	1'206	25%	267	19%	1'473	24%	2'169	19%	0.02
Sezione 1 (ex ARP 10-12)	44'913	13%	791	16%	159	11%	950	15%	1'524	14%	0.02
Sezione 2 (ex ARP 11-13)	24'813	7%	415	9%	108	8%	523	8%	645	6%	0.02
TOTALI	350'986	100%	4'810	100%	1'414	100%	6'224	100%	11'135	100%	0.02

Nota: i dati delle misure di protezione e del numero di abitanti sono relativi al 2020 (Fonti: Sezione degli enti locali e Camera di protezione del Tribunale di appello). I dati riguardanti le decisioni complessive delle Autorità regionali di protezione fanno riferimento alla raccolta dati effettuata nel 2018 dalla Camera di protezione del Tribunale di appello. Le percentuali indicate nella tabella risultano arrotondate rispetto al calcolo aritmetico.

Come evidenziano le statistiche, la distribuzione tra le Preture di protezione delle misure di protezione in proporzione al numero di abitanti risulta omogenea. Tale omogeneità, oltre a denotare l'equilibrio complessivo dell'assetto organizzativo proposto, porta all'assunzione del numero di abitanti quale fattore di paragone tra le varie autorità e di riflesso quale criterio per l'elaborazione degli indicatori di riferimento, in particolare a livello delle risorse umane. La taglia media di abitanti del comprensorio delle Preture di protezione si situa attorno a 88'000 abitanti circa, inserendosi coerentemente con le indicazioni dottrinali, secondo le quali un'Autorità di protezione dovrebbe in principio essere competente per un bacino di popolazione tra i 50'000 e i 100'000 abitanti (cfr. P. MEIER, op. cit., n. 119 pag. 58) nonché con le raccomandazioni formulate nel 2008 dall'avv. Kurt Affolter. Una cifra che occorre leggere in una prospettiva estesa rispetto agli aspetti prettamente organizzativi, focalizzando l'esigenza di specializzazione dell'Autorità di protezione imposta dal diritto federale. In questo senso, una massa critica significativa dal punto di vista degli abitanti del comprensorio permette all'autorità di confrontarsi con un ventaglio e con una varietà di casistiche ampliati, consentendo quindi di perseguire una maggior competenza in materia e di rafforzare l'interdisciplinarietà professionale nella valutazione e nel giudizio della fattispecie. Anche in questa prospettiva va dunque interpretato il tema della prossimità al cittadino, particolarmente sensibile in questo settore, sottolineando avantutto la capillarità dell'assetto organizzativo proposto, che prevede la costituzione formale di quattro Preture di protezione con una collocazione logistica delle rispettive Sezioni che ne assicura la prossimità, con potenziali otto entità presenti sul territorio cantonale, coordinate tra loro.

In questo contesto, occorre cogliere l'essenza del termine "prossimità", pena il rischio di un suo utilizzo in termini non corretti. L'autorità "prossima" al cittadino non può essere intesa unicamente dal profilo della distanza fisica, ma soprattutto dalla sua capacità di assicurare in modo confacente i compiti ad essa attribuiti dalla legge. Un principio caposaldo di qualsiasi Stato di diritto – che si ritrova nelle riorganizzazioni del settore in altri Cantoni – particolarmente ritenuto nell'istituzione delle Preture di protezione, che coniuga un'equilibrata presenza sul territorio dell'autorità al rafforzamento della sua natura e della sua specializzazione. Questo al fine di accrescere le garanzie nel suo operato dal punto di vista procedurale (autorevolezza, indipendenza e qualità), che contribuiscono a rinsaldare il legame – e quindi la prossimità istituzionale in un'accezione più completa del termine – che intercorre tra l'autorità e la cittadinanza, anche a livello della sua immagine.

4. Principi procedurali

Nell'opera di forgiatura delle Preture di protezione, con riferimento segnatamente agli approfondimenti in atto concernenti i prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione (*sub* parte I, cap. 3.2), si porrà il quesito circa l'estensione dei compiti delle Autorità di protezione in termini procedurali. Ciò in specie per quanto attiene ai membri del collegio giudicante, alla luce della rafforzata presenza di competenze nelle discipline ritenute centrali dal diritto di protezione (psicologia o pedagogia e lavoro sociale).

L'art. 446 CC esplicita che l'Autorità di protezione "*esamina d'ufficio i fatti*" (cpv. 1 CC), raccogliendo le informazioni e le prove occorrenti. In tal senso, "*può incaricare degli accertamenti una persona o un servizio idonei. Se necessario ordina che uno specialista effettui una perizia*" (art. 446 cpv. 2 CC). In questo contesto, il Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica del Codice civile in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione del 28 giugno 2006 indica che l'art. 446 cpv. 2 CC "*concretizza il principio inquisitorio rendendo possibile un appropriato ed efficace chiarimento della situazione e consentendo di incaricare degli accertamenti una persona o un servizio idonei, per esempio un cancelliere, un assistente sociale, un medico o un altro specialista*" (cfr. FF 2006 6465). Ampliando tale concetto, il Consiglio federale evidenzia che "*se non dispone delle conoscenze necessarie per trattare un caso, l'autorità deve ordinare che un esperto effettui una perizia. Situazioni di questo tipo si presentano in particolare nei casi di ricovero a scopo di assistenza e limitazione della capacità d'agire a causa di una turba psichica o di una disabilità mentale* (cpv. 2 terzo periodo). Secondo la giurisprudenza attuale relativa all'articolo 397e numero 5 vCC e in deroga all'articolo 374 cpv. 2 vCC, se uno dei membri del collegio giudicante dispone delle conoscenze necessarie, non occorre rivolgersi a un esperto esterno" (cfr. FF 2006 6466).

Questi principi – prescindendo dal tema dei ricoveri a scopo di assistenza – sono stati negli anni confermati dalla giurisprudenza del Tribunale federale e dalla dottrina. Citando in particolare il Professor Philippe Meier, membro del Comitato permanente della COPMA: "*lorsque l'un des membres de l'autorité de protection dispose des connaissances spécifiques nécessaires pour traiter le cas, il ne sera pas nécessaire de faire appel à un expert externe*" (cfr. P. MEIER, op. cit., n. 210 pag. 105). Un principio corroborato dalla giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. segnatamente DTF 140 III 97, pagg. 99 e 100; sentenze 5A_912/2014 del 27 marzo 2015 e 5A_798/2015 del 9 agosto 2016), che circoscrive lo stesso alla specializzazione e quindi alle competenze del membro dell'Autorità di protezione, che devono essere garantite affinché le valutazioni svolte

– adeguatamente protocollate (cfr. P. MEIER, op. cit., n. 210 pag. 105) – possano fungere da valido elemento nella fase di accertamento dell'autorità. In aggiunta, si segnala come lo studio di recente pubblicazione elaborato dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani concernente l'applicazione nel nostro Paese del diritto di partecipazione del minore ai sensi dell'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo sottolinei che *“dans une cadre d'une procédure, ce sera en principe le tribunal ou l'autorité (...) qui veillera à ce que les enfants puissent participer et que leurs opinions soient prises en compte”* (cfr. CSDU, *Résumé – Mise en œuvre du droit de participation inscrit à l'art. 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant*, Berna, 2019, pag. 6).

Le considerazioni surriportate risultano importanti al fine di determinare il perimetro dei compiti attribuiti in particolare ai Membri specialisti delle Preture di protezione, rispettivamente le modalità di attivazione e di interazione dei preposti prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione. Un perimetro il cui confine verrà approfondito da parte del Gruppo di lavoro istituito dal Consiglio di Stato nel mese di marzo 2021 e verrà sancito in un'apposita legge, che, seguendo gli sviluppi della riforma, espliciterà in vista dell'entrata in funzione della nuova autorità gli aspetti di dettaglio relativi al funzionamento delle Preture di protezione e alle procedure.

5. Risorse umane

In questo capitolo vengono enunciati gli elementi relativi all'organico delle Preture di protezione, secondo la suddivisione tra il collegio giudicante e i servizi di supporto.

5.1 Composizione

Collegio giudicante

Il collegio giudicante delle Preture di protezione è composto da tre membri: il Pretore di protezione o il Pretore di protezione aggiunto, che lo presiede, e i due Membri specialisti: di principio uno in ambito psicologico/pedagogico e l'altro in ambito di lavoro sociale, vista la centralità di queste discipline nel diritto di protezione. Nell'ottica di assicurare delle prestazioni professionali di qualità e di sviluppare una pratica coordinata, deve essere garantita la presenza permanente nell'autorità di questi Membri specialisti.

Ai fini di una possibile ulteriore specializzazione delle Preture di protezione in prospettiva futura, la legge prevede la possibilità della presenza nel collegio giudicante anche di un Membro specialista in ambito medico, le cui discipline di specializzazione (ad esempio psichiatria e psicoterapia, pedopsichiatria, neuropsichiatria infantile, geriatria o pediatria), così come le modalità di coinvolgimento (vedi presenza puntuale “su chiamata”) saranno definite all'interno del regolamento. L'unica riserva nella composizione del collegio giudicante delle Preture di protezione è imposta dall'imprescindibile esigenza di disporre di un Membro specialista in ambito di lavoro sociale, competenza che funge da denominatore comune in tutte le casistiche trattate dalle Autorità di protezione.

Servizi di supporto

Affinché le Preture di protezione adempiano in modo efficace ai propri compiti, esse necessitano di servizi che ne supportino l'attività dal profilo interdisciplinare. In tale ottica,

è essenziale che il collegio giudicante possa avvalersi del supporto diretto di questi servizi, da qui l'importanza di disporne all'interno dell'autorità:

- *Servizio giuridico*: il servizio giuridico si compone, come per le Preture, dei Segretari assessori, che supportano il collegio giudicante e in generale l'attività dell'autorità. Questo servizio rappresenta un elemento di rafforzamento rispetto al sistema attuale, in cui solo alcune autorità annoverano la funzione del giurista di supporto. In quest'ottica, la presenza dei Segretari assessori permette di superare la criticità oggi riscontrata nell'assunzione da parte del servizio amministrativo di compiti che non rientrano nelle competenze e nelle responsabilità ad esso attribuite.
- *Servizio amministrativo*: il servizio amministrativo si compone delle usuali funzioni previste a livello dell'Amministrazione cantonale, segnatamente dai Segretari, Segretari aggiunti e Collaboratori amministrativi. L'autorità di maggiori dimensioni può contare sulla presenza di un Caposervizio del settore amministrativo per il coordinamento dell'attività, che assolve pure compiti su scala cantonale ai fini del coordinamento delle procedure amministrative, fungendo da punto di riferimento.
- *Servizio rendiconti*: il servizio rendiconti apporta le competenze specialistiche nell'approvazione dei rendiconti e dei rapporti morali. Una presenza che consente di risolvere l'attuale criticità inerente ai ritardi nell'approvazione degli stessi, conformemente agli artt. 410 e 411 CC, con conseguente remunerazione posticipata dei prestatori di servizio (in particolare i curatori). Il servizio si compone delle funzioni già previste a livello dell'Amministrazione cantonale in campo contabile, come il Contabile revisore, e delle usuali funzioni in ambito amministrativo. Anche per questo servizio l'autorità di maggiori dimensioni può contare sulla presenza di un Caposervizio, che dispone di competenze di coordinamento su scala cantonale.

5.2 **Nomina**

Collegio giudicante

I membri del collegio giudicante sono eletti dal Gran Consiglio e la vigilanza sul loro operato è svolta dal Consiglio della magistratura. Rispetto alla proposta del Messaggio n. 7026, non solo il Pretore di protezione e il Pretore di protezione aggiunto, ma anche i Membri specialisti delle Autorità di protezione sono nominati dal Gran Consiglio. Un indirizzo che si rende oltremodo necessario in modo da parificare la posizione dei membri, accrescendo la legittimazione istituzionale dell'intero collegio giudicante. I Membri specialisti delle Preture di protezione fungono di fatto da giudici (magistrati) non togati nei rispettivi campi specialistici. Un'impostazione interdisciplinare che si ritrova in altre Autorità giudiziarie quali ad esempio il Tribunale dei minorenni (art. 5 della Legge sull'organizzazione della autorità penali minorili). L'elezione dei Membri specialisti da parte del Gran Consiglio è dunque coerente con quella in essere per altre Autorità giudiziarie tra cui in particolare il predetto Tribunale dei minorenni e il Tribunale delle espropriazioni, i cui periti che compongono formalmente il collegio giudicante sono nominati dal Gran Consiglio (art. 35 cpv. 2 della Legge di espropriazione).

Con riferimento al processo di selezione dei candidati alla carica di Membro specialista, un aspetto da valutare contestualmente agli sviluppi della riforma sarà la composizione della Commissione di esperti indipendenti ai sensi dell'art. 5 della Legge sull'organizzazione giudiziaria per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione dei magistrati, nell'ottica di assicurare le competenze specialistiche necessarie per ossequiare in modo adeguato i compiti attribuiti dalla legge. Si rinuncia in questa sede a proporre una specifica modifica in quanto si prevede una revisione della Legge sull'organizzazione giudiziaria che includa anche la Commissione di esperti indipendenti, derivante dalle riflessioni in atto da parte della Commissione giustizia e diritti contestuali alla procedura di nomina dei magistrati e alla sorveglianza degli stessi oggetto di un parere giuridico.

Servizi di supporto

L'autorità di nomina del personale dei servizi di supporto è assunta dall'Autorità giudiziaria medesima, come avviene per le altre Magistrature permanenti cantonali giusta la Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (art. 2 LORD). Come indicato nei capitoli successivi, si propone che in una fase iniziale tale competenza sia delegata provvisoriamente al Consiglio di Stato, allo scopo di gestire il processo di riorganizzazione assicurando in tal modo la continuità dell'operato delle autorità.

5.3 Requisiti

Collegio giudicante

Il vincolo di specializzazione delle Autorità di protezione sancito dal diritto federale non si limita a un semplice cumulo di discipline in seno al collegio giudicante, ma è da intendersi quale capacità di mettere in relazione diversi approcci scientifici e professionali, valorizzando le competenze specialistiche nell'interesse del minore o dell'adulto oggetto della misura di protezione. L'implementazione di tale requisito cogente del diritto federale richiede quindi che nella designazione di tutti i membri vengano considerate un'ampia formazione e l'esperienza nel settore, solide competenze e spiccate qualità umane. Oltre ai requisiti accademici ed esperienziali, i membri del collegio giudicante devono disporre di una marcata propensione all'ascolto, all'incontro e di capacità comunicative volte al coinvolgimento attivo delle persone interessate da un provvedimento di protezione.

Qui di seguito i requisiti puntuali dei membri del collegio giudicante:

- *Pretore di protezione e Pretore di protezione aggiunto*: i requisiti alla carica ricalcano quelli previsti dalla Costituzione cantonale e dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria per i magistrati dell'ordine giudiziario: cittadinanza svizzera (art. 29 cpv.1 Cost./TI) e possesso di un dottorato in giurisprudenza o di un titolo equivalente o del certificato di capacità per l'esercizio dell'avvocatura (art. 17 cpv. 1 LOG). Viste le peculiarità della funzione, saranno da preferire candidati con requisiti esperienziali e attitudini personali che verranno esplicitati nel regolamento, comprovati da una procedura di *assessment*. Lo scrivente Consiglio tematizzerà tale importante aspetto con l'autorità di nomina nell'ambito delle riflessioni in corso relative alla procedura di elezione dei magistrati.

- *Membri specialisti*: i requisiti alla carica sono sanciti dalla Costituzione cantonale con riferimento alla cittadinanza svizzera (art. 29 cpv. 1 Cost./TI) e dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria. In quest'ottica, la Legge sull'organizzazione giudiziaria prevede che i Membri specialisti delle Preture di protezione devono disporre di una formazione in psicologia, pedagogia, medicina e lavoro sociale, oltre ad aver maturato una comprovata esperienza professionale nella disciplina di competenza. I requisiti formativi ed esperienziali di dettaglio per la carica, nonché le attitudini personali comprovate da una procedura di *assessment* – che, come detto, il Consiglio di Stato tematizzerà con l'autorità di nomina nell'ambito delle riflessioni in corso relative alla procedura di elezione dei magistrati –, saranno esplicitati nel regolamento, come avviene in particolare nel Canton Ginevra che conosce già un modello giudiziario specializzato con la presenza del *Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant*.

Servizi di supporto

Per i funzionari dei servizi di supporto delle Preture di protezione valgono i requisiti trasversali posti per le rispettive funzioni a livello dell'Amministrazione cantonale. Tenuto conto che il vincolo di specializzazione si estende a tutta l'autorità, saranno da preferire candidati con esperienze in analoghi contesti; un requisito che potrà essere inserito nei bandi di concorso quale criterio preferenziale.

5.4 Compiti principali

Collegio giudicante

- *Pretore di protezione*: dirige la Pretura di protezione (organizzazione, attribuzione e assegnazione delle risorse, ripartizione degli incarti, controllo dell'attività a livello operativo e finanziario, formazione interna, controllo uniformità applicazione direttive dell'ispettorato, ecc.) e partecipa all'attività propriamente giudiziaria svolgendo le funzioni riservate alla sua competenza presiedendo il collegio giudicante (istruzione, conduzione della procedura, conduzione di udienze, esame e valutazione della documentazione, degli atti, delle prove, preparazione ed emissione delle decisioni e/o predisposizione delle misure cautelari nei casi di urgenza). I compiti di dettaglio verranno definiti dal regolamento.
- *Pretore di protezione aggiunto*: partecipa all'attività propriamente giudiziaria svolgendo le funzioni riservate alla sua competenza presiedendo il collegio giudicante (istruzione, conduzione della procedura, conduzione di udienze, esame e valutazione della documentazione, degli atti, delle prove, preparazione ed emissione delle decisioni e/o predisposizione delle misure cautelari nei casi di urgenza). I compiti di dettaglio verranno definiti dal regolamento.
- *Membro specialista in ambito psicologico/pedagogico*: partecipa alle udienze, mette a disposizione le proprie competenze scientifiche occupandosi in particolare dell'esame e della valutazione della situazione, delle audizioni dei minori e degli adulti nel quadro dell'accertamento, della redazione di sintesi degli elementi e delle informazioni raccolti, della gestione del contatto e della cooperazione con le scuole e gli enti di accudimento della prima infanzia, con i servizi specializzati e con la polizia, in caso di rischi per l'incolumità della persona e/o durante la fase di collocamento o di ricovero, del

reclutamento, dell'istruzione, dell'accompagnamento e della consulenza ai curatori privati. Il perimetro di indagine e di valutazione del Membro specialista verrà meglio definito nell'apposita legge riguardante il funzionamento dell'autorità e le procedure.

- *Membro specialista in ambito lavoro sociale*: partecipa alle udienze, supporta l'autorità con un ruolo maggiormente operativo occupandosi in particolare dell'accertamento della fattispecie, dei sopralluoghi, delle audizioni degli adulti nel quadro dell'accertamento, della realizzazione dell'inventario dei beni della persona/situazione personale e finanziaria, dell'esame dei rapporti sociali e socio ambientali, della collaborazione con le autorità e i servizi, della promozione e del coordinamento del lavoro di rete con i servizi interessati, dell'assunzione di prove, del reclutamento, dell'istruzione, dell'accompagnamento e della consulenza ai curatori privati. Il perimetro di indagine e di valutazione del Membro specialista verrà meglio definito nell'apposita legge riguardante il funzionamento dell'autorità e le procedure.

Servizi di supporto

- *Servizio giuridico*: si occupa segnatamente dell'esame delle questioni giuridiche particolari su richiesta del Pretore di protezione e del Pretore aggiunto di protezione, della redazione dei progetti di decisione, della gestione della documentazione tecnica in materia di protezione dei minori e degli adulti, della consulenza giuridica generale agli utenti, del supporto giuridico e della formazione ai curatori, ecc.
- *Servizio amministrativo*: si occupa segnatamente della gestione e del contatto con l'utenza e con le altre autorità/servizi, di fornire supporto pratico in ambito amministrativo all'autorità, compresi i curatori, della gestione dell'incarto, della conduzione dei registri delle misure, della preparazione dei verbali, della gestione amministrativa, della preparazione delle statistiche, dell'archiviazione, ecc.
- *Servizio rendiconti*: si occupa segnatamente della verifica degli inventari di patrimoni, della verifica dei rendiconti, del controllo e della salvaguardia della custodia patrimoniale e degli affari con gli istituti finanziari, del controllo sull'investimento e sulla custodia dei beni, della consulenza e del supporto ai curatori in materia di inventari, dei rendiconti e della custodia patrimoniale dei beni del curatelato nonché di fornire altri consigli pratici in materia e della preparazione delle statistiche necessarie, ecc.

5.5 Collocazione salariale

Collegio giudicante

I membri delle Preture di protezione trovano la rispettiva collocazione salariale all'interno della Legge sugli onorari dei magistrati. L'analisi relativa alla collocazione salariale pone delle differenze tra i membri, tenuto conto dei requisiti posti alla carica:

- *Pretore di protezione e Pretore di protezione aggiunto*: il salario del Pretore di protezione e del Pretore di protezione aggiunto è equiparato a quello del Pretore rispettivamente del Pretore aggiunto ai sensi della Legge sugli onorari dei magistrati.

- *Membro specialista in ambito psicologico/pedagogico*: si propone di fissare il salario del Membro specialista in ambito psicologico-pedagogico a fr. 146'328.-- annuali, che corrispondono al salario massimo raggiungibile sull'arco dell'intera carriera professionale da parte del Segretario assessore (classe 11), in modo da evitare una potenziale disparità di trattamento tenuto conto dei requisiti posti e dei compiti attribuiti. Tale soglia è coerente con la proposta del Messaggio n. 7026, che prevedeva l'equiparazione del salario del Membro specialista a quello del Collaboratore scientifico dell'Amministrazione cantonale (classi 9/10). In questo contesto, il salario del Membro specialista in ambito psicologico/pedagogico risulta maggiorato rispetto al massimo previsto per la funzione di Collaboratore scientifico dell'Amministrazione cantonale, con una differenza di fr. 8'490.-- annuali che corrispondono in sostanza a una classe aggiuntiva. Un aumento giustificato visto il ruolo assunto, con i rispettivi compiti e responsabilità decisionali, quale membro del collegio giudicante.
- *Membro specialista in ambito di lavoro sociale*: per il Membro specialista in ambito di lavoro sociale si ritiene necessario, come avviene ad esempio nel Canton Ginevra, tenere conto del differente percorso formativo e dei requisiti posti alla carica, oltre che dei compiti previsti rispetto al Membro specialista in campo psicologico/pedagogico. Per determinare il salario di riferimento, è stato effettuato un paragone partendo dal massimo raggiungibile, attesi i requisiti simili, per la funzione di Operatore sociale all'interno dell'Amministrazione cantonale (classe 7), pari a fr. 112'677.-- annuali. In quest'ottica, basandosi sul parametro di aumento del salario del Membro specialista in ambito psicologico/pedagogico rispetto alla funzione di Collaboratore scientifico dell'Amministrazione cantonale, il salario annuale del Membro specialistico in ambito di lavoro sociale è pari a fr. 121'031.--, con una differenza di fr. 8'354.-- pari in sostanza a una classe aggiuntiva. Anche in questo caso l'aumento è giustificato dal ruolo, con i rispettivi compiti e responsabilità decisionali, assunto quale membro del collegio giudicante.

Servizi di supporto

Le funzioni concernenti i servizi di supporto delle Preture di protezione sono stabilite dal Regolamento concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dello Stato, essendo questi servizi composti da funzioni trasversali all'Amministrazione cantonale.

5.6 Fabbisogno di personale

5.6.1 Indicatore di riferimento

Ai fini della quantificazione del fabbisogno di personale delle Preture di protezione, già il preposto Gruppo di progetto istituito dal Consiglio di Stato si è ispirato all'indicatore concernente le risorse umane dell'Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano in proporzione al numero di abitanti. Un indicatore che, stante gli approfondimenti effettuati, è emerso quale unico dato oggettivo e misurabile, costituendo altresì l'Autorità regionale di protezione 3, a mente della Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità di vigilanza, l'autorità che per le modalità procedurali e operative si avvicina maggiormente alle Autorità giudiziarie e alle esigenze di interdisciplinarietà imposte dal Codice civile.

Questo fattore è emerso nelle ispezioni congiunte svolte dalla Camera di protezione del Tribunale di appello d'intesa con la Divisione della giustizia, ed è corroborato quantitativamente con gli effettivi messi a disposizione di questa autorità da parte del Comune sede, e qualitativamente dalla presenza della figura del Delegato comunale professionista in ambito di lavoro sociale. Una situazione che ha portato l'Autorità di vigilanza ad auspicare una dotazione delle Autorità di protezione in linea con le risorse messe in campo per l'Autorità regionale di protezione 3, in proporzione al numero di abitanti dei vari comprensori. Ciò ritenuta la generale omogeneità circa la distribuzione delle misure di protezione sul territorio cantonale in raffronto al numero di abitanti presenti nei comprensori di pertinenza delle Autorità regionali di protezione.

5.6.2 Ponderazione della dotazione di personale

La quantificazione allestita dal Gruppo di progetto è stata ponderata nell'ambito della presente proposta governativa, ampliando i criteri di valutazione nell'ottica di perseguire un modello equilibrato che s'inserisca coerentemente nell'apparato giudiziario cantonale. Questa ponderazione tiene conto dei parametri in essere all'interno della Magistratura e in particolare del paragone con le Preture, viste le similitudini tra le due Autorità. Inoltre, la ponderazione si ispira ai parametri di riferimento suggeriti negli anni dalla COPMA (cfr. in particolare U. VOGEL e D. WIDER *L'autorité de protection des mineurs et des adultes en tant qu'autorité interdisciplinaire – Ressources humaines, composition et structures*, Revue de la protection des mineurs et des adultes, 2/2010).

La ponderazione della dotazione di personale è di carattere presuntivo a tendere dell'organico delle nuove Preture di protezione e dovrà essere oggetto di successive valutazioni in modo da ricavare oggettive e solide indicazioni circa le esigenze fattuali derivanti dall'entrata a regime della nuova struttura organizzativa. Ciò con riferimento pure alla distribuzione delle risorse umane tra le varie Preture protezione e quindi tra i differenti comprensori, che dovrà essere verificata a seguito dell'entrata in funzione della nuova Autorità giudiziaria e se del caso adattata in base alle necessità organizzative e operative. La tabella seguente illustra la ponderazione del personale delle Preture di protezione:

Pretura di protezione	Pretore di protezione	Pretore di protezione aggiunto	Membri specialisti	Servizio giuridico	Servizio rendiconti	Servizio amministrativo	TOTALE	Abitanti	Misure
Mendrisio	1.00	1.00	2.00	1.00	2.00	4.00	11.00	50'420	988
Lugano	1.00	6.00	6.00	3.00	7.00	12.00	35.00	150'500	2'283
Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina	1.00	3.00	4.00	2.00	4.00	8.00	22.00	80'340	1'480
Locarno e Vallemaggia	1.00	2.00	4.00	2.00	3.00	8.00	20.00	69'726	1'473
TOTALE	4.00	12.00	16.00	8.00	16.00	32.00	88.00	350'986	6'224
Coordinamento							2.00		
TOTALE COMPLESSIVO							90.00		

Qui di seguito le caratteristiche principali della ponderazione effettuata:

- le Preture di protezione dispongono, in una prospettiva a tendere, di 90 unità di lavoro complessive a tempo pieno suddivise tra membri e funzionari, comprese le unità di lavoro ipotizzate a livello del coordinamento amministrativo delle Preture di protezione (cfr. *sub* parte IV, cap. 8);
- la ponderazione rispetto al ricalcolo delle risorse partendo dall'Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano si fonda sull'assetto organizzativo della Pretura di protezione, che presenta dei servizi centralizzati e trasversali. Inoltre, occorre ritenere l'elemento innovativo assunto dal servizio giuridico, che supporterà il collegio giudicante sgravando il servizio amministrativo, accelerando di conseguenza l'operatività;
- la ponderazione s'inserisce coerentemente nei parametri suggeriti a suo tempo dalla COPMA, che prefigurano idealmente in termini generali un'autorità composta da almeno 13 unità di lavoro a tempo pieno per 1'000 misure di protezione, che, trasposte alle statistiche cantonali con 6'224 misure in essere al 31 dicembre 2020 e tenuto conto dell'evoluzione del settore con un'accresciuta complessità delle casistiche, porta il parametro complessivo a circa 80/90 unità a tempo pieno, confermando come la proposta effettuata sia in linea anche con le indicazioni di tale autorevole organo;
- la ponderazione risulta coerente con l'apparato giudiziario cantonale, in particolare rispetto alle Preture che dispongono complessivamente di circa 80 unità di lavoro a tempo pieno, magistrati e funzionari compresi. In confronto alle Preture, si rimarca in termini di paragone come le unità supplementari risiedano segnatamente nel collegio giudicante a tre membri e nel servizio rendiconti, essendo dunque da leggere in funzione della specializzazione che contraddistingue le Autorità di protezione;
- la dotazione di personale consegue un equilibrio interno tra le cariche e le funzioni che compongono l'autorità. I collegi giudicanti sono composti complessivamente da 16 magistrati di formazione giuridica (Pretori di protezione e Pretori di protezione aggiunti) e da 16 Membri specialisti suddivisi equamente negli ambiti di competenza, accrescendo l'interdisciplinarietà dell'Autorità di protezione anche quantitativamente con la presenza armonica delle varie competenze in seno alle Preture di protezione. Parimenti, i servizi di supporto sono proporzionati in relazione alle competenze attribuite, stante altresì il ruolo trasversale nell'autorità.

5.6.3 *Impatto finanziario*

La tabella seguente illustra l'impatto finanziario derivante dal fabbisogno stimato a livello del personale delle Preture di protezione, pari a circa 11.85 milioni di franchi:

Funzione	Unità	Costo complessivo stimato (salari, oneri sociali e altri oneri compresi)
Pretore di protezione	4.00	fr. 980'000.--
Pretore di protezione aggiunto	12.00	fr. 2'480'000.--
Membro specialista in ambito psicologico/pedagogico	8.00	fr. 1'452'000.--
Membro specialista in ambito di lavoro sociale	8.00	fr. 1'201'000.--
Coordinamento Preture di protezione	2.00	fr. 254'000.--
Servizio giuridico	8.00	fr. 1'153'000.--
Servizio rendiconti	16.00	fr. 1'631'000.--
Servizio amministrativo	32.00	fr. 2'680'000.--
TOTALE	90.00	fr. 11'831'000.--

5.7 Passaggio del personale dai Comuni al Cantone

5.7.1 Oggetto

Il mutamento dell'assetto organizzativo delle Autorità di protezione dai Comuni al Cantone comporta il passaggio delle collaboratrici e dei collaboratori delle Autorità regionali di protezione al Cantone. Dal punto di vista strettamente giuridico, non vi sono disposizioni che vincolano il Cantone alla ripresa automatica del personale delle Autorità regionali di protezione dai Comuni nonché la garanzia delle attuali condizioni lavorative dei collaboratori (diritti acquisiti). Purtuttavia, come avvenuto in altre riorganizzazioni che coinvolgono attori istituzionali o para-pubblici, appare oltremodo opportuno fissare dei fondamenti inerenti al passaggio del personale, mediante un accordo di natura politica che tragga spunto per analogia dalle normative valide per i dipendenti dell'Amministrazione cantonale. Ciò ritenute da un lato la volontà di tutelare i collaboratori delle Autorità regionali di protezione e i Comuni stessi nell'ambito della riforma, dall'altro l'opportunità per il Cantone di reperire del personale da subito operativo e con esperienza acquisita nel settore.

Il passaggio del personale dalle Autorità regionali di protezione alle Preture di protezione non sarà comunque automatico, dovendo essere analizzato e discusso congiuntamente tra il Cantone e i Comuni. In tale ottica, in ossequio al principio costituzionale dell'autonomia comunale sarà quindi un'apposita convenzione tra il Cantone e i Comuni sede delle Autorità regionali di protezione, allestita, condivisa e formalizzata tra le parti a seguito dell'approvazione della riforma, a regolare il passaggio del personale, del quale saranno oggetto di principio i collaboratori delle Autorità regionali di protezione operanti nei servizi di supporto (giuridico, amministrativo e rendiconti). Nella discussione tra le parti, il Consiglio di Stato procederà con il coinvolgimento dei sindacati.

Il trasferimento dai Comuni al Cantone si applicherà alle persone adempienti le disposizioni di cui alla Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD) – vedasi ad esempio art. 64 LORD in merito al limite di età –, che dispongono di una nomina, di un incarico a tempo determinato o di un contratto in qualità di personale ausiliario presso il Comune sede di competenza. Beninteso, la collaboratrice o il collaboratore dovrà dare il proprio accordo al trasferimento. Esclusi dal passaggio saranno tutti i membri del collegio giudicante delle Autorità regionali di protezione, la cui elezione presso le nuove Preture di protezione è di competenza del Gran Consiglio, come pure gli *stagiaires* e i mandati esterni nell'ambito dell'attività delle Autorità regionali di protezione, con particolare riferimento ad esempio al servizio rendiconti (revisori esterni all'autorità).

5.7.2 Principi del passaggio del personale

Il Cantone intende assicurare la riassunzione dai Comuni sede del personale delle Autorità regionali di protezione che rientra nel campo di applicazione sopradefinito, al momento dell'entrata in funzione delle Preture di protezione. Qui di seguito alcuni principi contestuali al passaggio del personale dai Comuni al Cantone, che saranno esplicitati nella suddetta convenzione che sarà formalizzata tra il Cantone e i Comuni sede delle autorità:

- il Cantone assume dai Comuni il personale che ha dato il proprio consenso al trasferimento, assicurando loro il salario (con la specifica di cui ai principi successivi), lo statuto (nominato, incaricato o ausiliario) e la percentuale lavorativa in essere al momento dell'approvazione della riforma da parte del Gran Consiglio;
- è facoltà dei singoli Comuni sede reintegrare nel proprio organico il personale che non è interessato al trasferimento al Cantone;
- i collaboratori coinvolti nel trasferimento vengono collocati nella funzione più adeguata ai sensi del Regolamento concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dello Stato;
- qualora la funzione identificata comportasse un salario inferiore a quello percepito al momento dell'approvazione della riforma da parte del Gran Consiglio, lo stesso viene garantito per due anni dal momento dell'entrata in funzione delle Preture di protezione. Tale principio risulta coerente con le disposizioni in essere a livello dell'Amministrazione cantonale sancite dal Regolamento dei dipendenti dello Stato per quanto riguarda il trasferimento a una funzione inferiore (art. 55 RDst);
- è facoltà del Cantone definire la sede di servizio del collaboratore – come avviene per i dipendenti dello Stato giusta la Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (art. 18a LORD) –, tenendo conto della sede di servizio delle attuali Autorità regionali di protezione, compatibilmente con le esigenze della riforma.

5.7.3 Autorità di nomina

Le Preture di protezione costituiscono formalmente un'unica Magistratura permanente cantonale. L'autorità di nomina del personale delle Preture di protezione – esclusi i membri del collegio giudicante eletti dal Gran Consiglio – è assunta dall'Autorità giudiziaria medesima, come avviene per le altre Magistrature permanenti cantonali giusta la Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (art. 2 LORD).

Nella fase iniziale di entrata in funzione della nuova Autorità giudiziaria, l'applicazione di tale disposizione si rivela tuttavia problematica rispetto alle procedure e alle decisioni che precedono l'entrata in funzione delle Preture di protezione, in particolare dal profilo dell'organizzazione delle risorse umane. Per questo motivo, considerata la necessità che il personale sia operativo all'entrata in funzione delle Preture di protezione e che di conseguenza la procedura di trasferimento del personale tra il Cantone e i Comuni sia espletata in anticipo, si rende necessario demandare temporaneamente la competenza di nomina del personale delle Preture di protezione al Consiglio di Stato. Questa soluzione risulta razionale ed è volta ad assicurare la dotazione iniziale della nuova Autorità giudiziaria per quanto attiene ai servizi di supporto. In particolare, si tratterà di formalizzare con i Comuni sede delle Autorità regionali di protezione la predetta convenzione in cui si stabiliranno i criteri e i parametri per le modalità del passaggio del personale dai Comuni al Cantone. Analogamente, il Governo potrà intervenire anticipatamente, laddove s'intraveda un'esigenza oggettiva, allo scopo di dotare le Preture di protezione del personale necessario all'avvio dell'attività.

Al fine altresì di fornire il tempo necessario alle neo costituite Preture di protezione per predisporre la propria organizzazione interna e poter adeguatamente valutare eventuali correttivi, anche in termini di risorse umane, si propone che la competenza di nomina prevista dalla legge (art. 2 LORD) venga delegata al Consiglio di Stato per i primi due anni di attività della nuova Autorità giudiziaria (art. 17a LORD).

5.7.4 Fase di transizione

Durante la fase di transizione intesa dal momento della presa di decisione del Gran Consiglio sino all'entrata in funzione delle Preture di protezione, sarà necessario un allineamento tra il Cantone e i Comuni circa la gestione delle risorse umane delle Autorità di protezione, formalizzato in un'apposita convenzione ossequiosa del principio costituzionale dell'autonomia comunale. In particolare, dal momento della decisione del Parlamento occorrerà avantutto stabilire, d'intesa con i Comuni sede, l'organico delle Autorità di protezione in essere a quel momento. I Comuni potranno quindi procedere a modifiche dell'organico in dotazione presso le Autorità regionali di protezione, indipendentemente dalla loro funzione e dal loro statuto, solo previa adesione formale del Cantone. Ciò per evitare che vi siano, proprio in virtù del previsto trasferimento di personale dai Comuni al Cantone, dei cambiamenti nell'organico che renderebbero oltremodo difficile gestire in maniera equilibrata il passaggio del personale.

A tal proposito, a seguito dell'approvazione della riforma e in presenza di casi eccezionali, il Cantone, d'intesa con i Comuni sede, avrà facoltà di determinarsi sugli aspetti amministrativi ai sensi delle direttive in materia di risorse umane valide per l'Amministrazione cantonale, proprio in vista di un eventuale trasferimento al Cantone. Anche questo tema sarà esplicitato nella convenzione tra il Cantone e i Comuni sede.

5.8 Dotazione graduale del personale

La ponderazione di personale delle Preture di protezione, come indicato, ha un'ottica presuntiva in prospettiva futura, che risulta giocoforza influenzata da diversi fattori tra cui le risultanze circa il passaggio effettivo del personale dei servizi di supporto dai Comuni al Cantone, oltre che la verifica dell'attività svolta dalle Preture di protezione a seguito della loro entrata in funzione. Per questa ragione, si ritiene opportuno perseguire una dotazione graduale del personale delle Preture di protezione, idealmente dipanata su tre fasi distinte.

Fase 1: prima dell'entrata in funzione delle Preture di protezione:

- elezione di competenza del Gran Consiglio dei membri delle Preture di protezione, con i collegi giudicanti che, al momento dell'entrata in funzione delle Preture di protezione definita dal Consiglio di Stato, ritenendo tra l'altro la disponibilità dei neo eletti, conterranno un organico completo secondo la ponderazione effettuata;
- definizione del personale dei servizi di supporto oggetto del trasferimento dai Comuni al Cantone, di competenza del Consiglio di Stato d'intesa con i Comuni sede delle Autorità regionali di protezione e con il coinvolgimento dei sindacati;
- determinazione del Piano dei posti autorizzati delle Preture di protezione da parte del Consiglio di Stato (art. 1e LORD), tenendo conto delle risultanze del punto precedente, dei limiti derivanti dalla ponderazione del fabbisogno di personale e dell'effettiva e comprovata necessità di adeguamento dell'organico, secondo lo scarto tra i trasferimenti previsti dai Comuni al Cantone e il fabbisogno stimato;
- avvio delle procedure di concorso da parte del Consiglio di Stato per l'assunzione del personale dei servizi di supporto necessario all'avvio dell'attività (ad esempio per i servizi sprovvisti di un organico adeguato oppure con personale non sufficiente, in quanto non interessato al trasferimento presso il Cantone);

- formazione dei membri delle Preture di protezione e del personale dei servizi di supporto sul diritto di protezione del minore e dell'adulto, compreso il nuovo applicativo informatico e la gestione informatizzata dei dossieri (AGITI/Juris e "Justitia 4.0") e le procedure per un corretto, unitario e coordinato funzionamento delle nuove autorità;
- elaborazione degli indicatori di riferimento ai fini della verifica dell'attività svolta e delle risorse assegnate a seguito dell'entrata in funzione delle Preture di protezione;
- proseguimento degli approfondimenti da parte del preposto Gruppo di lavoro inerente ai prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione, con l'obiettivo di definire le relative basi legali, l'organizzazione, il coordinamento, nonché le risorse e le competenze necessarie per un'efficace ed efficiente adempimento dei compiti conferiti.

Fase 2: dall'entrata in funzione delle Preture di protezione sino ai primi due anni di attività:

- messa in funzione delle Preture di protezione e predisposizione dell'organizzazione amministrativa per un periodo iniziale di due anni, tempo necessario per garantire l'imprescindibile assestamento della nuova Autorità giudiziaria;
- messa in funzione degli aggiornamenti riguardanti l'organizzazione dei prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione, con gli adeguamenti di risorse ritenute necessarie sulla base degli approfondimenti indicati nella fase 1.

Fase 3: dopo due anni dall'entrata in funzione delle Preture di protezione:

- bilancio di attività presentato dal Consiglio di Stato all'attenzione del Gran Consiglio, ritenendo le indicazioni della Commissione amministrativa delle Preture di protezione, che permetta di valutare, tramite gli indicatori di riferimento stabiliti nella fase 1, l'attività svolta dalla nuova Autorità giudiziaria e dai prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione e le loro necessità a più livelli, principalmente dal punto di vista del personale, al fine di valutare eventuali esigenze, anche dal profilo legislativo, che si palesano nell'esercizio dei compiti attribuiti dalla legge. Il bilancio di attività riterrà in particolare i punti di vista del Dipartimento competente, del Tribunale di appello, delle Preture, del Consiglio della magistratura come pure dei Comuni;
- entrata in vigore, dopo due anni dall'entrata in funzione delle Preture di protezione, delle competenze in materia di autorità di nomina (art. 2 LORD).

6. Risorse logistiche

Le risorse logistiche costituiscono un fattore importante ai fini delle nuove Preture di protezione, sia dal profilo organizzativo che a livello dell'immagine e dell'autorevolezza dell'autorità nei confronti dell'opinione pubblica. Un fattore reso ancor più significativo dalle attuali criticità palesate dalle Autorità regionali di protezione, con alcune di queste che dispongono di spazi logistici inadatti all'espletamento della loro funzione in maniera confacente, in particolare considerato l'ambito sensibile di attività. In questo senso, occorrerà per tempo sviluppare una pianificazione logistica, che potrà seguire gli sviluppi della riforma, allo scopo di fornire le Preture di protezione di spazi logistici adeguati. L'adeguata soluzione logistica dovrà quindi essere oggetto di un approfondimento che permetterà anche di definire la conseguente quantificazione dei costi. Allo stato attuale è stata proposta una soluzione logistica già matura unicamente per la Pretura di protezione di Lugano, contemplata nella strategia logistica per il comparto della giustizia del luganese di cui al Messaggio n. 7761 del 27 novembre 2019.

In generale, dunque, con l'avanzare della riforma verrà definita la pianificazione logistica della nuova Autorità giudiziaria su tutto il territorio cantonale, tenendo conto della presenza di sedi principali e Sezioni, le cui risultanze saranno puntualmente sottoposte in termini di credito d'investimento all'attenzione del Parlamento. La pianificazione logistica potrebbe altresì contemplare il mantenimento, anche a titolo provvisorio in vista di future ricollocazioni, degli attuali spazi confacenti di proprietà comunale oppure locati dai Comuni. Un'eventualità, quest'ultima, che sarà discussa e formalizzata puntualmente dal Governo con i Comuni sede interessati, nell'ottica di ricercare delle soluzioni condivise, anche in termini d'indennizzo da parte del Cantone, adempiendo l'obiettivo di corredare le Preture di protezione di risorse logistiche adeguate istituzionalmente e conformi al ruolo assunto nell'organizzazione giudiziaria cantonale.

7. Risorse informatiche

Le Preture di protezione utilizzano l'applicativo informatico denominato AGITI/Juris, in uso presso le Autorità giudiziarie cantonali, il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato, le Strutture carcerarie cantonali, l'Ufficio dell'assistenza riabilitativa e l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative. Il credito volto a dotare le Autorità di protezione dell'applicativo informatico AGITI/Juris, parte integrante della proposta del Messaggio n. 7026, è stato approvato dal Parlamento nella seduta del 28 maggio 2018 nell'ambito della trattazione del Messaggio n. 7519, che postulava – oltre alla proroga del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione legando quest'ultimo all'entrata in funzione del nuovo assetto organizzativo – l'attribuzione del credito per gli strumenti informatici delle Autorità di protezione. Una decisione tradottasi nel decreto legislativo concernente lo stanziamento di un credito di investimento di fr. 500'000.-- e di un aumento delle spese di gestione corrente (licenze per l'uso degli applicativi, manutenzione, ecc.) del Centro dei sistemi informativi di fr. 50'000.-- annuali.

In tale contesto, rispetto all'ipotizzata introduzione dell'applicativo informatico AGITI/Juris presso le attuali sedi Autorità regionali di protezione sono emerse, mediante gli approfondimenti effettuati con il Centro dei sistemi informativi dell'Amministrazione cantonale, delle significative problematicità di ordine tecnico e organizzativo, anche vista l'evoluzione della riorganizzazione. A livello tecnico, si palesa in particolare la necessità di allestire sedi configurazioni, una per ogni Autorità regionale di protezione (come avviene oggi per le Preture), anziché un'unica per tutte le autorità, possibile solo con il nuovo indirizzo organizzativo. Inoltre, si sottolinea l'esigenza di procedere con molteplici migrazioni dei dati manuali/semi-manuali: dagli attuali sistemi informatici esterni all'applicativo informatico AGITI/Juris configurato su sedi autorità e la successiva ripresa dei dati nelle nuove Preture di protezione. A queste problematicità si aggiunge la predisposizione degli accessi esterni alla rete dell'Amministrazione cantonale (sicurezza dati, ecc.) e di modelli di lavoro predefiniti, condivisi da tutte le Autorità regionali di protezione che oggi conoscono un'organizzazione eterogenea dal profilo delle procedure e dei processi interni di lavoro. Dal punto di vista organizzativo, la dotazione dell'applicativo AGITI/Juris alle Autorità regionali di protezione implica delle criticità contestuali al reperimento delle risorse umane interne alle autorità dedicate a questo progetto, a causa dell'aggravio lavorativo delle medesime, segnatamente per quanto attiene alla ripresa dei dati dagli attuali sistemi informatici ad AGITI/Juris e la puntuale formazione delle collaboratrici e dei collaboratori.

Le problematiche qui indicate hanno un impatto sull'ottimizzazione dell'investimento a carico del Cantone, gravando ulteriormente sull'attività del personale delle Autorità regionali di protezione e di riflesso sui Comuni. Un progetto, quello relativo all'introduzione di AGITI/Juris presso le attuali Autorità regionali di protezione, che non è di natura prettamente informatica, richiedendo degli importanti sforzi riorganizzativi alle autorità interessate con l'adeguamento delle procedure e dei processi di lavoro, altresì con riferimento alla digitalizzazione dell'attività. In quest'ottica, con il licenziamento del presente Messaggio verrà avviato il progetto per la dotazione informatica delle nuove Preture di protezione, che comporterà sin da subito il coinvolgimento degli attori direttamente coinvolti, su tutti le Autorità regionali di protezione medesime e la Camera di protezione del Tribunale di appello.

Il progetto di implementazione dell'applicativo informatico AGITI/Juris nelle Preture di protezione accompagnerà quindi lo sviluppo della riforma. Ciò senza escludere l'eventualità, a dipendenza dell'evoluzione della riorganizzazione e dei lavori preparatori, di introdurre attraverso un progetto pilota AGITI/Juris presso alcune Autorità regionali di protezione selezionate, già nella prospettiva dell'istituzione della nuova Autorità giudiziaria. A tal proposito, in quanto Autorità giudiziarie, le Preture di protezione saranno parte integrante del progetto nazionale di digitalizzazione della giustizia denominato "Justitia 4.0", che mira a introdurre lo scambio di atti giuridici per via elettronica, compresa la visualizzazione degli atti, in modo capillare a tutti i livelli e istanze federali e cantonali, in ambito penale, civile e amministrativo. Gli attori coinvolti potranno così svolgere la loro attività per via elettronica, dall'inizio della procedura fino all'archiviazione degli atti. La data prevista per l'entrata in vigore della giustizia digitale è attualmente fissata per il 2026/2027.

8. Coordinamento delle Preture di protezione

8.1 In generale

Nell'istituzione delle Preture di protezione sono state ritenute le esigenze organizzative dal profilo dell'amministrazione generale dell'autorità, considerate le caratteristiche e le dimensioni della stessa, oltre che le criticità riscontrate e confermatesi durante il periodo pandemico contestualmente all'organizzazione della giustizia cantonale. In tal senso, si prevede la presenza di un gremio di coordinamento assunto dalla Commissione amministrativa delle Preture di protezione, che, rispetto ad altri organi simili nell'apparato giudiziario cantonale quali per esempio la Commissione amministrativa del Tribunale di appello, è inteso con un ruolo maggiormente attivo nell'amministrazione generale dell'Autorità giudiziaria.

La Commissione amministrativa delle Preture di protezione sancita dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria si compone di un Presidente, di un Vicepresidente, dei Pretori di protezione e di un Segretario generale. Il Presidente e il Vicepresidente sono eletti tra i Pretori di protezione dall'assemblea delle Preture di protezione, organo collettivo anch'esso esplicitato nella Legge sull'organizzazione giudiziaria che raggruppa tutti i membri delle Preture di protezione (Pretori di protezione, Pretori di protezione aggiunti e Membri specialisti). La Commissione amministrativa è competente per l'amministrazione generale delle Preture di protezione, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla gestione del personale, all'informatica, alla logistica, alla comunicazione e al coordinamento generale dell'attività; competenze che si estendono alle procedure e ai

processi interni, con l'obiettivo di conseguire un'uniformità organizzativa e procedurale su tutto il territorio cantonale, secondo le direttive emanate dall'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello.

La Commissione amministrativa delle Preture di protezione, che costituiscono una Magistratura permanente ai sensi della legge (art. 2 LORD), definisce l'attribuzione interna delle risorse umane, per quanto attiene segnatamente ai Membri specialisti, che possono operare in tutti i Distretti del Cantone, e al personale dei servizi di supporto. È quindi la Commissione amministrativa che assumerà, dopo la delega temporanea nei primi due anni di attività al Consiglio di Stato, l'Autorità di nomina del personale dei servizi di supporto. L'organo di coordinamento – le cui attribuzioni puntuali saranno esplicitate nel regolamento – rappresenta istituzionalmente le Preture di protezione nei confronti degli altri poteri dello Stato e dei vari interlocutori. Questa impostazione implica un ruolo maggiormente delineato e responsabilizzato del Presidente delle Preture di protezione, che dirige la Commissione amministrativa fungendo da riferimento istituzionale delle Preture di protezione. Il Presidente dispone quindi di un ruolo fattuale e attivo: per questo motivo si ritiene opportuno prevedere un suo parziale sgravio dall'attività di Pretore di protezione, secondo quanto sarà disposto dal regolamento. Inoltre, al fine di permettere una continuità nella conduzione e nella gestione amministrativa dell'Autorità giudiziaria, nonché una progettualità a medio termine (cfr. considerazioni del Gruppo di lavoro "Tribunale di appello" istituito nell'ambito di "Giustizia 2018"), si prevede come il Presidente e il Vicepresidente della Commissione amministrativa rimangano in carica cinque anni, in modo da assicurare la continuità nell'amministrazione dell'autorità. Visto il ruolo e le competenze della Commissione amministrativa, essa potrà contare su di un Segretario generale nominato dalla medesima, coadiuvato da un collaboratore con compiti amministrativi. Una figura essenziale, quella del Segretario generale, con mansioni accresciute rispetto ad esempio alla figura del Cancelliere oggi presente in alcune Autorità giudiziarie, che si occuperà del coordinamento dell'attività a sostegno del Presidente delle Preture di protezione e della Commissione amministrativa.

Gli aspetti qui esposti evidenziano un elemento innovativo nell'organizzazione delle Preture di protezione anche rispetto alle altre Autorità giudiziarie cantonali, teso a formalizzare un coordinamento fattivo nell'amministrazione generale dell'Autorità giudiziaria, a beneficio dell'omogeneità organizzativa e procedurale sul territorio cantonale. Questo fattore, unito alla rappresentanza istituzionale assicurata dal Presidente delle Preture di protezione e dalla Commissione amministrativa, concorrerà a riorientare il profilo istituzionale delle Autorità di protezione, migliorandone l'immagine e il riconoscimento verso l'esterno.

8.2 L'importanza degli aspetti comunicativi

La COPMA ha sottolineato l'importanza degli aspetti comunicativi legati all'attività delle Autorità di protezione. Una necessità che deriva dalla già accennata peculiare *governance* che contraddistingue questa autorità, così come dalle caratteristiche del settore della protezione del minore e dell'adulto. L'importanza di una comunicazione trasparente, costruttiva e proattiva da parte delle Autorità di protezione è trasversale e permea quindi l'attività delle autorità, in particolare ai seguenti livelli:

- *comunicazione interna tra i membri e i funzionari*: volta a valorizzare l'interdisciplinarietà dell'autorità e la condivisione esperienziale, nonché a garantire un'adeguata supervisione anche a livello delle delicate casistiche trattate;
- *comunicazione con le persone oggetto di un provvedimento di protezione*: tesa ad assicurare la comprensione delle decisioni rese, ciò che si rivela importante per un miglior grado di accettazione delle stesse;
- *comunicazione con gli enti e i partner di riferimento*: allo scopo di rafforzare il dialogo e la collaborazione tra gli attori coinvolti nel sistema, oltre che esplicativa sulle competenze attribuite alle Autorità di protezione;
- *comunicazione esterna nei confronti della popolazione*: per informare la popolazione sul ruolo e sul funzionamento delle Autorità di protezione, accrescendo la conoscenza dell'autorità e rinsaldando di riflesso la fiducia da parte della cittadinanza. In tale ambito, la COPMA ha raccomandato come, malgrado il segreto tutorio non consenta in alcun modo di fornire risposte concrete su casi specifici, le Autorità di protezione debbano informare il pubblico sul loro funzionamento, mediante degli esempi illustrativi di carattere generale.

L'importanza riguardo agli aspetti comunicativi connessi all'Autorità di protezione è stata ritenuta nell'istituzione delle Preture di protezione e sarà definita segnatamente dalla Commissione amministrativa delle stesse.

9. Autorità di vigilanza

Nell'attuale ordinamento, la Camera di protezione del Tribunale di appello, oltre a fungere da Autorità giudiziaria di reclamo (art. 450 CC), costituisce pure, in sede unica cantonale, l'Autorità di vigilanza ai sensi del Codice civile (art. 441 CC). Dal profilo organizzativo, la Camera di protezione del Tribunale di appello esercita attualmente la propria vigilanza sulle Autorità regionali di protezione attraverso l'Ispettorato (art. 48 lett. f LOG e art. 2 cpv. 2 LPMA). È compito dell'Ispettorato provvedere a un'applicazione corretta e unitaria del diritto di protezione, consigliare e assistere le Autorità di protezione, impartire direttive puntuali, ispezionare gli atti e i registri delle misure di protezione presso gli uffici delle autorità, studiare e proporre norme o eventuali modifiche di norme. L'Autorità di vigilanza ha pure la competenza in materia disciplinare nei confronti degli organi di protezione e dei loro membri (art. 51 LPMA e art. 11 ROPMA).

Con l'istituzione delle Preture di protezione, i membri delle stesse sottostanno al potere disciplinare e di sorveglianza riservato al Consiglio della magistratura giusta gli articoli 74 e seguenti della Legge sull'organizzazione giudiziaria. In tal senso, anche per il Consiglio della magistratura come per la Commissione d'esperti indipendenti per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione dei magistrati occorrerà operare, parallelamente agli sviluppi della riforma, delle riflessioni circa la rispettiva composizione, nell'ottica di assicurare le competenze specialistiche necessarie per ossequiare in modo adeguato ai compiti di vigilanza attribuiti dalla legge. Si rinuncia in questa sede a proporre una specifica modifica in quanto si prevede una revisione della Legge sull'organizzazione giudiziaria che includa anche il Consiglio della magistratura, derivante altresì dai lavori in atto da parte della Commissione giustizia e diritti.

A livello procedurale, la competenza di vegliare sulla corretta applicazione del diritto di protezione è mantenuta presso il Tribunale di appello, con il compito di promuovere una prassi uniforme all'interno delle Preture di protezione attraverso la formulazione di direttive, l'emanazione di istruzioni, la formazione di base e continua, come pure il supporto e la consulenza da attuare segnatamente per il tramite dell'Ispettorato. Nell'ottica di favorire l'armonizzazione procedurale tra le Preture di protezione e le Preture, le direttive e le istruzioni formulate dall'Autorità di vigilanza nei confronti delle Preture di protezione potranno essere trasmesse, nelle modalità definite dal regolamento e limitatamente per una presa di conoscenza in ossequio all'autonomia delle Autorità giudiziarie, anche alle Preture, nell'ottica di mettere loro a disposizione un ulteriore strumento nell'esperimento dell'attività nel campo del diritto di famiglia.

V. IMPATTO FINANZIARIO DELLE PRETURE DI PROTEZIONE

1. Principi e perimetro del trasferimento degli oneri finanziari

La riorganizzazione delle Autorità di protezione, con il passaggio di competenze dai Comuni al Cantone, è rispettosa dei principi sanciti dalla riforma "Ticino 2020", con particolare riferimento al principio di equivalenza secondo cui "*chi comanda, paga*". In questo contesto, in ossequio ai principi sanciti da "Ticino 2020" e coerentemente con il perimetro fissato nella presente riforma (*sub* parte I, cap. 3.1 e 3.2), i costi di funzionamento delle Preture di protezione contemplano anche i costi relativi alle attività di protezione d'autorità oggi a carico dei Comuni, vale a dire i costi di accertamento (ad esempio valutazioni e perizie) e i costi di esecuzione delle misure di protezione (in particolare mercede del curatore).

In tale ottica, gli oneri finanziari supplementari a carico del Cantone riguardanti il funzionamento delle Preture di protezione sono inseriti in "Ticino2020", ai fini della revisione delle competenze e dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni e di una loro neutralizzazione nel computo globale dell'onere finanziario tra i due livelli istituzionali. La neutralizzazione degli effetti finanziari per il Cantone dovrà avvenire contemporaneamente all'implementazione della riforma oggetto del presente Messaggio: i maggiori costi per il Cantone dovranno quindi essere compensati nello stesso momento in cui verrà attuata la riforma. Questo significa anche che, nel caso in cui "Ticino 2020" non fosse ancora stato approvato al momento dell'accettazione della riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione, la neutralizzazione finanziaria della riorganizzazione dovrà essere attuata nell'ambito di un riordino anche solo parziale dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni.

2. Situazione attuale

2.1 Ripartizione degli oneri di funzionamento delle Autorità regionali di protezione

La tabella seguente illustra la ripartizione degli oneri di funzionamento delle Autorità regionali di protezione, secondo le competenze attuali:

Costi/Ricavi di funzionamento	Competenza attuale
<i>Costi</i>	
Costi del personale	Comuni
Costi di accertamento	Comuni
Costi di esecuzione delle misure di protezione	Comuni
Costi vari	Comuni
Costi per l'assistenza giudiziaria civile (gratuito patrocinio)	Cantone
Contributo cantonale annuale di funzionamento autorità	Cantone
Addebiti interni (logistica, informatica, telefonia e spese varie)	Comuni
<i>Ricavi</i>	
Ricavi per tasse e spese di giustizia	Comuni

I costi di funzionamento comprendono:

- i costi per il personale, salari e oneri sociali compresi, riguardanti i membri e i collaboratori delle Autorità regionali di protezione;
- i costi netti a carico dei Comuni concernenti le attività di accertamento svolte dall'autorità (ad esempio costi peritali o legati all'istruzione del caso, mandati di valutazione e rapporti richiesti dall'autorità);
- i costi riguardanti le attività di esecuzione (in particolare mercede del curatore.), al netto del recupero presso la persona interessata dalla decisione dell'autorità oggi a carico ultimo del Comune di domicilio della stessa;
- i costi vari a carico dei Comuni;
- i costi relativi all'assistenza giudiziaria (gratuito patrocinio) assunti dal Cantone;
- il costo riferito al contributo annuale del Cantone al funzionamento dell'autorità, ripartito tra i Comuni sede in base al numero di abitanti del comprensorio;
- addebiti interni riguardanti il funzionamento delle attuali Autorità regionali di protezione a carico dei Comuni (logistica, informatica, telefonia e spese varie).

I ricavi di funzionamento comprendono:

- i ricavi inerenti alle tasse e alle spese di giustizia nell'ambito delle Autorità regionali di protezione di spettanza dei Comuni.

2.2 Quantificazione dell'onere finanziario di funzionamento a carico dei Comuni

Nell'estate del 2018, il Consiglio di Stato ha attribuito alla società di revisione esterna Ernst&Young SA, sede di Lugano, il mandato volto alla mappatura dei costi e dei ricavi finanziari di funzionamento delle attuali Autorità regionali di protezione. Un mandato esterno resosi necessario alla luce delle difficoltà nel reperire delle informazioni univoche e comparabili presso le autorità stesse e i Comuni, oltre che per ottenere un riscontro professionale circa i costi e i ricavi di funzionamento delle Autorità regionali di protezione.

Le risultanze del lavoro svolto dalla società di revisione esterna Ernst&Young SA sono contenute nel Rapporto finale 23 gennaio 2020, allegato per completezza al presente Messaggio. Rimandando al citato Rapporto per i dettagli del caso, gli approfondimenti svolti dalla società di revisione hanno consentito di stabilire i costi e ricavi finanziari di funzionamento delle Autorità regionali di protezione, riassunti nella tabella seguente:

Messaggio n. 8097 del 22 dicembre 2021

Costi diretti (personale compresi oneri sociali e spese varie)	fr. 6'806'000.--
Addebiti interni	fr. 1'046'000.--
TOTALE COSTI	fr. 7'852'000.--
Ricavi tasse e spese di decisione	fr. 862'000.--
TOTALE COSTI NETTI (SALDO)	fr. 6'990'000.--

La mappatura dei costi e dei ricavi finanziari esperita da Ernst&Young SA avrebbe dovuto completarsi con la precisazione dei costi di accertamento e di esecuzione relativi alle misure di protezione. Questi ultimi tuttavia non sono stati censiti nella loro totalità, dato che le Autorità regionali di protezione non dispongono sistematicamente di questa informazione. I costi delle misure di protezione sono infatti ripartiti tra tutti i Comuni ticinesi, secondo il luogo di domicilio della persona oggetto del provvedimento di protezione, e sono di riflesso contabilizzati in modo eterogeneo impedendo la ricostruzione oggettiva di questo dato. In tale contesto, i costi di accertamento e di esecuzione delle misure di protezione sono stati stimati sulla base dell'indicatore di riferimento relativo ai dati raccolti da Ernst&Young SA presso l'Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano, coerentemente con le quantificazioni effettuate nell'ambito del funzionamento delle Preture di protezione.

2.3 Riassunto della situazione attuale

La tabella seguente mostra l'onere attuale netto di funzionamento delle Autorità regionali di protezione secondo la ripartizione delle voci di spesa tra Cantone e Comuni. Le cifre si riferiscono al mandato esterno affidato a Ernst&Young SA, alle quantificazioni effettuate per i costi di accertamento e di esecuzione delle misure di protezione e all'estrapolazione degli importi arrotondati di competenza del Cantone.

Costi/Ricavi di funzionamento	Comuni	Cantone
<i>Costi</i>		
Costi del personale (compresi oneri sociali)	fr. 6'497'000.--	
Costi di accertamento	fr. 200'000.--	
Costi di esecuzione delle misure di protezione	fr. 6'200'000.--	
Costi vari	fr. 309'000.--	
Costi per l'assistenza giudiziaria civile (gratuito patrocinio)		fr. 500'000.--
Contributo cantonale annuale di funzionamento autorità		fr. 500'000.--
Addebiti interni (logistica, informatica, telefonia e spese varie)	fr. 1'046'000.--	
Totale costi	fr. 14'252'000.--	fr. 1'000'000.--
<i>Ricavi</i>		
Ricavi per tasse e spese di giustizia	fr. 862'000.--	
Totale ricavi	fr. 862'000.--	/
Onere annuale complessivo netto attuale	fr. 13'390'000.--	fr. 1'000'000.--

3. Situazione futura con istituzione delle Preture di protezione

3.1 Fase 1

In una prima fase, si stima come l'entrata in funzione delle Preture di protezione abbia un impatto principalmente sulle voci di spesa legate al personale e quindi agli addebiti interni. I costi del personale sono stati quantificati secondo la ponderazione del fabbisogno delle Preture di protezione effettuata nel presente Messaggio e la collocazione salariale delle

varie cariche e funzioni, tenendo conto che eventuali scostamenti potrebbero derivare dalle risultanze del passaggio del personale dei servizi di supporto dai Comuni al Cantone. Nell'ambito degli addebiti interni, è stata ritenuta la proiezione cantonale basata sui dati dell'Autorità regionale di protezione 3 di Lugano, unita alla contabilizzazione di alcuni costi varie all'interno di tale voce. Si richiama in questo contesto la pianificazione logistica che seguirà gli sviluppi della riforma (cfr. *sub* parte IV, cap. 6)

Per i costi di accertamento e di esecuzione delle misure di protezione non s'intravede una correlazione diretta oggettivamente desumibile tra l'entrata in funzione delle Preture di protezione e un eventuale aumento delle misure di protezione derivante dalla nuova organizzazione. Discorso differente riguarda invece l'assistenza giudiziaria (gratuito patrocinio), già oggi a carico del Cantone la cui tendenza verrà contestualizzata nei prossimi paragrafi, non rientrando prettamente nel trasferimento degli oneri tra i due livelli istituzionali e per questa ragione riportata anch'essa con l'importo attuale.

Queste considerazioni sfociano quindi nella quantificazione finanziaria al momento dell'entrata in funzione delle Preture di protezione riassunta nella tabella seguente:

Costi/Ricavi di funzionamento	Importo annuale attuale	Importo annuale futuro – Fase 1
<i>Costi</i>		
Costi del personale (compresi oneri sociali)	fr. 6'497'000.--	fr. 11'850'000.--
Costi di accertamento	fr. 200'000.--	fr. 200'000.--
Costi di esecuzione delle misure di protezione	fr. 6'200'000.--	fr. 6'200'000.--
Costi vari	fr. 309'000.--	fr. 50'000.--
Costi per assistenza giudiziaria civile (gratuito patrocinio)	fr. 500'000.--	fr. 500'000.--
Contributo cantonale annuale funzionamento autorità	fr. 500'000.--	/
Addebiti interni (affitto, informatica, telefonia e spese varie)	fr. 1'046'000.--	fr. 2'800'000.--
Totale costi	fr. 15'252'000.--	fr. 21'600'000.--
<i>Ricavi</i>		
Ricavi per tasse e spese di giustizia	fr. 862'000.--	fr. 1'000'000.--
Totale ricavi	fr. 862'000.--	fr. 1'000'000.--
Onere annuale complessivo netto	fr. 14'390'000.--	fr. 20'600'000.--

La ripartizione degli oneri netti di funzionamento delle Autorità di protezione conoscerà come detto una modifica, con l'attribuzione degli stessi interamente a carico del Cantone nel rispetto dei principi della riforma "Ticino 2020".

Livello istituzionale	Onere annuale netto attuale	Onere annuale netto futuro	Onere annuale netto maggiore/minore
Cantone	fr. 1'000'000.--	fr. 20'600'000.--	+ fr. 19'600'000.--
Comuni	fr. 13'390'000.--		- fr. 13'390'000.--
Totale	fr. 14'390'000.--	fr. 20'600'000.--	fr. 6'210'000.--

Il maggior onere netto di cui si farà carico il Cantone, pari a complessivi 19.6 milioni di franchi, è inserito nella riforma "Ticino2020" nell'ottica della revisione generale delle competenze e dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni e di una sua neutralizzazione nel computo globale dell'onere finanziario tra i due livelli istituzionali.

3.2 Fase 2

Come già asserito, si prevede, dopo due anni dall'entrata in funzione della nuova autorità, di allestire un bilancio che permetta di valutare l'attività svolta dalla stessa e le sue necessità a più livelli, al fine di stabilire eventuali esigenze. In questo contesto, i potenziali correttivi potrebbero comportare un impatto dal profilo finanziario, di cui si farebbe carico il Cantone in quanto competente per il funzionamento dell'autorità. In questo campo potrebbero rientrare ad esempio eventuali ulteriori adeguamenti degli effettivi ritenuti necessari nonché in particolare un significativo aumento delle spese – già preventivato nel Messaggio n. 7026 – dell'assistenza giudiziaria derivanti dalla "giudiziarizzazione" del sistema, già oggi integralmente a carico del Cantone.

A tal proposito, a livello di pianificazione finanziaria del Cantone si prevede a titolo prudenziale un onere netto supplementare di funzionamento a carico del Cantone di 2 milioni di franchi, a contare dal terzo anno dall'entrata in funzione delle Preture di protezione. Un'ipotesi finanziaria ripresa nella tabella seguente, che sarà in ogni caso verificata rigorosamente con l'entrata in funzione delle Preture di protezione. Tale verifica rigorosa dovrà debitamente ritenere il contesto dal profilo dell'andamento delle finanze cantonali, nonché dell'impatto derivante dalla digitalizzazione dell'attività e dei processi interni all'autorità, che potrebbe altresì comportare un'ottimizzazione delle risorse.

Fase	T0 (entrata in funzione delle Preture di protezione)	T + 2 (dopo due anni di attività delle Preture di protezione)
Onere netto supplementare a carico Cantone	Neutro (compensazione in "Ticino 2020")	2 milioni di franchi

4. Implementazione della nuova Autorità giudiziaria

Con riferimento all'implementazione delle Preture di protezione, per le quali si prevede l'assunzione presso l'Amministrazione cantonale di circa un centinaio di persone, la stessa richiederà un impegno significativo di alcuni servizi cantonali che dovranno occuparsi di analizzare, verificare e negoziare le condizioni di lavoro, comprese quelle salariali, del personale oggetto del passaggio dalle attuali Autorità regionali di protezione al Cantone. Aspetti che dovranno altresì essere formalizzati, in ossequio al principio costituzionale dell'autonomia comunale, in una specifica convenzione tra i due livelli istituzionali. Inoltre, si segnala che per i primi due anni di attività delle nuove Preture di protezione l'autorità di nomina sarà esercitata dal Consiglio di Stato e non dall'Autorità giudiziaria medesima, ciò che comporterà un onere amministrativo non indifferente a livello di concorsi pubblici, valutazioni e allestimento di decisioni di nomina. Tenendo conto di queste implicazioni, la gestione trasversale della riorganizzazione, anche dal profilo della dotazione informatica, potrebbe comportare la necessità di adeguare le risorse della Sezione delle risorse umane e del Centro dei sistemi informativi del Dipartimento delle finanze e dell'economia nonché della Direzione della Divisione della giustizia. La quantificazione delle risorse necessarie come pure la valutazione in merito alla temporaneità o alla permanenza dell'adeguamento, seguirà gli sviluppi della riforma.

Per quanto attiene al funzionamento delle Preture di protezione, si rilevano sin d'ora le implicazioni sull'attività dell'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative della Divisione della giustizia, che, ai sensi del Regolamento di applicazione della legge sulla tariffa giudiziaria e della legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio del 19 settembre 2012, è designato quale servizio centrale di incasso per le spese processali per le Autorità giudiziarie. L'entrata in funzione delle Preture di protezione comporterà un aumento dell'onere amministrativo, che si tradurrà nell'esigenza di potenziare l'organico. Anche in questo caso la quantificazione delle risorse necessarie autorizzate per competenza dal Governo, seguirà gli sviluppi della riforma.

VI. RELAZIONE CON IL DIRITTO FEDERALE E LA COSTITUZIONE CANTONALE

1. Relazione con il diritto federale

Il diritto di protezione del minore e dell'adulto è tradizionalmente parte del diritto civile e come tale compete alla Confederazione in ossequio alla Costituzione federale (art. 122 cpv. 1 Cost.). La sua attuazione è invece di competenza dei Cantoni (artt. 46 cpv. 1 e 122 cpv. 2 Cost.) ai quali spetta procedere con l'istituzione delle preposte autorità e degli organi di ricorso, ad eccezione del Tribunale federale. Il 1° gennaio 2013 sono entrate in vigore le modifiche concernenti il diritto di protezione del minore e dell'adulto che hanno apportato un significativo cambiamento in materia di misure di protezione e nell'organizzazione delle Autorità di protezione. La complessità dei casi tutelari così come il nuovo concetto di "misura di protezione su misura" hanno portato il Legislatore federale a definire il quadro organizzativo entro il quale tali autorità devono evolvere, caratterizzato dalla professionalizzazione, dalla specializzazione, dall'interdisciplinarietà e dalla collegialità delle Autorità di protezione (art. 440 CC).

Il nuovo diritto federale ha riservato ai Cantoni la libertà di scegliere l'organizzazione – giudiziaria o amministrativa – di tali autorità, imponendo tuttavia agli stessi di adattare l'organizzazione nel rispetto dei criteri sanciti dal diritto federale. Il vincolo di specializzazione previsto dal Codice civile implica l'istituzione di un'autorità specializzata composta da un collegio di tre membri, di cui un giurista e due membri che dispongono di competenze specialistiche nelle discipline ritenute centrali nel diritto di protezione, in particolare psicologia o pedagogia e lavoro sociale. In quest'ottica, l'istituzione delle Preture di protezione consente di adempiere pienamente l'elemento di specializzazione e interdisciplinarietà sancito dal diritto federale, ottemperando altresì i principali parametri qualitativi raccomandati dalla COPMA, quali:

- l'origine professionale dei membri delle Autorità di protezione che delinea la competenza individuale e più in generale del collegio giudicante;
- la presenza di servizi di supporto con conoscenze specifiche negli ambiti di riferimento ritenuti essenziali per l'attività dell'autorità,
- la disponibilità temporale dei membri e dei collaboratori in seno all'autorità,
- il bacino di popolazione necessario per accrescere le competenze specialistiche in materia (tra i 50'000 e i 100'000 abitanti),
- la distribuzione omogenea tra le autorità delle decisioni rese in proporzione al numero di abitanti dei rispettivi comprensori.

In questo senso, rimandando ai contenuti del presente Messaggio, le Preture di protezione sono pienamente in linea e compatibili con il diritto federale, il cui legame risulta oltremodo rinvigorito dal nuovo modello organizzativo.

2. Relazione con la Costituzione cantonale

2.1 Le Preture di protezione

L'art. 73 cpv. 1 della Costituzione cantonale (Cost./TI) stabilisce che il Potere giudiziario è esercitato dai tribunali. Giusta l'art. 75 cpv. 1 della Costituzione cantonale la giurisdizione civile è esercitata dai Giudici di pace (lett. a), dai Pretori (lett. b) e dal Tribunale d'appello (lett. c). Per poter esercitare la giurisdizione civile nel proprio ambito di competenza, le Preture di protezione devono essere sancite nell'ordinamento costituzionale. In base agli approfondimenti effettuati, l'istituto del Pretore, previsto all'art. 75 cpv. 1 lett. b Cost./TI, non include infatti l'attività dei Pretori di protezione in quanto tale istituto è inteso quale giudice unico a pronunciazione monocratica. Dalla genesi dell'art. 75 cpv. 1 lett. b della Cost./TI risulta quindi evidente che la citata formulazione non contempla la forma prettamente collegiale dell'Autorità di protezione, escludendo un'interpretazione estensiva della norma. Per questo motivo si rende necessaria la modifica della Costituzione cantonale volta all'istituzione delle Preture di protezione, tramite l'adeguamento dell'art. 75 cpv. 1 lett. b Cost./TI.

L'istituzione delle Preture di protezione prevede l'elezione di tutto il collegio giudicante da parte del Gran Consiglio, segnatamente dei Pretori di protezione, dei Pretori di protezione aggiunti e dei Membri specialisti. In analogia ai concetti suindicati, l'elezione dei Pretori di protezione impone una modifica dell'art. 36 cpv. 1 lett. d Cost./TI in quanto la norma fa uso della stessa formulazione "Pretori" prevista all'art. 75 cpv. 1 lett. b Cost./TI.

Alla luce di quanto qui indicato, in ossequio all'art. 71 Cost./TI, il Consiglio di Stato propone di modificare la Costituzione cantonale, e meglio gli artt. 36 cpv. 1 lett. d e 75 cpv. 1 lett. b Cost./TI.

2.2 Ulteriori adeguamenti costituzionali

Conformemente all'art. 82 cpv. 3 Cost./TI, per il quale ogni revisione della Costituzione cantonale deve essere approvata in votazione popolare, la riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione dovrà essere sottoposta in votazione popolare, dopo l'auspicata decisione positiva del Gran Consiglio sul nuovo assetto organizzativo. In caso di approvazione da parte del Popolo ticinese, le modifiche costituzionali dovranno quindi essere sottoposte alla procedura di garanzia federale giusta l'art. 51 cpv. 2 Cost., di competenza dell'Assemblea federale (art. 172 cpv. 2 Cost.).

Cogliendo l'occasione della puntuale revisione costituzionale agli artt. 36 e 75 Cost./TI derivante dall'introduzione delle nuove Preture di protezione, si propone l'adeguamento delle norme già toccate dalle modifiche.

2.2.1. L'art. 36 Cost./TI

Avantutto, con riferimento alla riforma qui in discussione, va indicato che alla stregua degli altri Magistrati elencati in tale normativa costituzionale eletti dal Parlamento, si propone l'ancoramento nella Costituzione cantonale dell'elezione dei Pretori aggiunti, quindi dei Pretori di protezione aggiunti e dei Membri specialisti come pure del Sostituto Magistrato dei minorenni. Un atto che formalizza la legittimità dei ruoli di Pretori aggiunti e Sostituto Magistrato dei minorenni, oggi attuato in virtù del rimando dell'art. 59 cpv. 1 lett. m Cost./TI alla Legge sull'organizzazione giudiziaria, in particolare all'art. 2 cpv. 1 LOG che recita: *"i magistrati dell'ordine giudiziario sono eletti dal Gran Consiglio, ad eccezione dei giudici di pace e dei loro supplenti che sono eletti dal popolo nei circondari elettorali corrispondenti alla loro giurisdizione"*. In quest'ottica, va aggiunta nella Costituzione cantonale l'elezione da parte del Gran Consiglio dei Pretori di protezione aggiunti e dei Membri specialisti delle Preture di protezione tramite il predetto adeguamento dell'art. 36.

L'art. 36 Cost./TI prevede ancora la precedente figura dei Giudici dell'istruzione e dell'arresto, oggi Giudici dei provvedimenti coercitivi nonché la denominazione al plurale dei Tribunali di espropriazione: cogliendo l'occasione della revisione costituzionale, si propone qui l'adeguamento delle lettere b e d alle attuali denominazioni.

2.2.2. Gli articoli 75 e 76 Cost./TI

La Costituzione cantonale dispone che il potere giudiziario è esercitato dai tribunali (art. 73 Cost./TI) che hanno giurisdizione in materia civile, penale e amministrativa (art. 74 Cost./TI). La giurisdizione civile è esercitata dai Giudici di pace, dai Pretori e dal Tribunale di appello (art. 75 Cost./TI), la giurisdizione penale dal Tribunale penale di prima istanza, dal Tribunale penale di seconda istanza e dal Magistrato dei minorenni (art. 76 Cost./TI), mentre la giurisdizione amministrativa dal Tribunale amministrativo, dal Tribunale delle assicurazioni, dal Tribunale fiscale e dal Tribunale delle espropriazioni (art. 77 Cost./TI).

Cogliendo l'occasione della puntuale revisione costituzionale alla normativa imposta dall'introduzione delle nuove Preture di protezione, si propone di adeguare sia l'art. 75 Cost./TI prevedendo la sostituzione della figura del Giudice di pace con le Giudicature di pace e quella dei Pretori con le Preture, sia l'art. 76 Cost./TI sostituendo il Magistrato dei minorenni con la Magistratura dei minorenni. L'indicazione dell'Autorità giudiziaria permette difatti di includere e così riconoscere le figure dei Giudici di pace supplenti, dei Pretori aggiunti nonché del Sostituto Magistrato dei minorenni, andando quindi oltre la figura del Magistrato titolare. Si vuole così manifestare la volontà di mettere in rilievo l'Autorità giudiziaria e la sua natura, valorizzandone tutte le figure giudicanti coinvolte – supplenti, aggiunti e sostituti –, di rango inferiore in ragione dell'organizzazione giudiziaria. Una modifica sostanziale questa, che denota una lucida visione della realtà, promuovendo costituzionalmente l'identificazione delle Giudicature di pace, delle Preture e della Magistratura dei minorenni quali Autorità giudiziarie composte da più figure giudicanti. Una modifica che va quindi letta quale attenta considerazione da parte delle Istituzioni e della cittadinanza di tutti coloro che espletano la giurisdizione civile e penale nel nostro Cantone.

VII. MODIFICHE LEGISLATIVE

1. Normative interessate

L'istituzione delle Preture di protezione implica a livello legislativo la revisione della Costituzione cantonale, della Legge sull'organizzazione giudiziaria e della Legge sugli onorari dei magistrati, oltre che la revisione puntuale di una serie di norme settoriali. In questo contesto, la prospettata abrogazione della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto e del rispettivo regolamento richiederà l'allestimento di una specifica legge e di un regolamento per determinare nel dettaglio l'organizzazione e le procedure della nuova Autorità giudiziaria. Una valutazione, contestuale all'entrata in funzione della nuova autorità, che seguirà gli sviluppi della riorganizzazione oggetto del presente Messaggio, segnatamente per quanto attiene alle valutazioni contestuali ai prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione.

2. Commento ai singoli articoli

Qui di seguito sono riportate e commentate le principali modifiche legislative oggetto del presente Messaggio, suddivise per testo normativo e per rispettivo articolo, volte all'istituzione delle Preture di protezione.

2.1 Costituzione cantonale

Art. 36 cpv. 1 modifica

L'art. 36 attribuisce al Gran Consiglio la competenza di nomina di tutti i magistrati dell'ordine giudiziario, prevedendo che l'elezione avviene tramite concorso e dopo l'esame e il preavviso da parte di una Commissione di esperti indipendenti.

La modifica della lettera b s'impone in ragione del cambiamento di denominazione avvenuta nel 2009 contestualmente all'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale penale svizzero (cfr. Messaggio n. 6165 del 21 gennaio 2009, pag. 5). La precedente figura dei Giudici dell'istruzione e dell'arresto è modificata in Giudici dei provvedimenti coercitivi. La designazione del Presidente avviene da parte del Gran Consiglio come oggi.

L'aggiunta apportata alla lettera d costituisce una novità di rilievo in quanto estende la competenza del Gran Consiglio all'elezione del collegio giudicante delle Preture di protezione, nel rispetto del radicato sistema di elezione del Potere giudiziario. Il Gran Consiglio si occupa quindi di eleggere non soltanto i Pretori di protezione e i Pretori di protezione aggiunti, ma anche i Membri specialisti in quanto gli stessi sono parte del collegio giudicante e sono fattualmente dei magistrati non togati che dispongono di competenze nei rispettivi campi specialistici in materia di protezione dei minori e degli adulti. La contemplazione di tutte le figure – Pretori aggiunti, Pretori di protezione aggiunti e Membri specialisti – all'interno della Costituzione cantonale rafforza la legittimazione sia delle le Preture, per le figure dei Pretori aggiunti, sia della nuova Autorità giudiziaria competente per il diritto di protezione del minore e dell'adulto, sancendone peraltro la sua natura interdisciplinare.

La modifica della lettera e concerne il Tribunale di espropriazione composto dal Presidente, dai supplenti e dai periti, tutti eletti dal Gran Consiglio come disposto dalla Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971 (artt. 35 e segg.). Come già indicato, si coglie qui l'occasione per adeguare formalmente la norma costituzionale inerente al Tribunale di espropriazione, unificato con effetto al 1° gennaio 2001, dopo approvazione da parte del Parlamento il 29 novembre 1999 del Messaggio n. 4869 del 17 marzo 1999 concernente l'unificazione dei Tribunali di espropriazione.

La modifica della lettera f si inserisce nella già menzionata legittimazione costituzionale di tutte le figure giudicanti nell'ordinamento giudiziario cantonale.

Art. 75 cpv. 1 modifica

La norma sancisce all'interno del Potere giudiziario l'istituzione delle Preture di protezione; autorità giudicanti di natura civile, che si differenziano dalle attuali Preture per la composizione collegiale dei membri e per le competenze in materia di protezione dei minori e degli adulti disposte dal Codice civile. L'attuale formulazione "Pretori", come già indicato, non comprende l'attività delle Preture di protezione in quanto è intesa unicamente per l'istituto del giudice unico monocratico. In questo senso, la nuova formulazione della norma prevede l'aggiunta delle Preture di protezione in quanto autorità collegiale, apportando un'importante novità nell'inquadramento della giurisdizione civile cantonale.

Contestualmente all'inserimento della nuova Autorità giudiziaria in seno alla giurisdizione civile, si procede a elevare a rango costituzionale le Autorità giudiziarie composte da più magistrati con rango differente – supplenti e aggiunti – ma pur sempre magistrati dell'ordinamento giudiziario cantonale. Un ancoramento che promuove l'identificazione delle Giudicature di pace e delle Preture quali Autorità giudiziarie che esercitano la giurisdizione civile composte da più figure giudicanti che in tal modo, trovano il meritato riguardo e il riconoscimento da parte delle Istituzioni.

Art. 76 cpv. 1 lett c) modifica

La modifica è strettamente connessa con quella dell'art. 75 cpv. 1 Cost./TI che promuove a rango istituzionale la giurisdizione civile esercitata da tutti i magistrati dell'ordine giudiziario cantonale, compresi anche quelli di rango inferiore come disposto dall'organizzazione giudiziaria cantonale. Si procede qui, tenendo conto della figura del Sostituto Magistrato dei minorenni, all'adeguamento della lettera c con l'inserimento tra le Autorità giudiziarie che esercitano nel nostro Cantone la giurisprudenza in materia penale, della Magistratura dei minorenni. Come detto al commento che precede, all'art. 75 cpv. 1 Cost./TI, tale modifica vuole promuovere l'identificazione della Magistratura dei minorenni quale Autorità giudiziaria composta da più figure giudicanti che in tal modo, trovano il meritato riguardo e il riconoscimento da parte delle Istituzioni.

2.2 Legge sull'organizzazione giudiziaria

Art. 1 cpv. 2 modifica

La norma determina l'incorporazione delle Preture di protezione nell'ordinamento giudiziario cantonale.

Art. 2 cpv. 1^{bis} nuovo

L'art. 2 concerne la competenza del Gran Consiglio di eleggere i magistrati del Potere giudiziario, ancorata nella Costituzione cantonale. Il nuovo cpv. 1^{bis} esplicita la competenza di nomina anche dei Membri specialisti delle Preture di protezione, al fine di rafforzare la legittimazione dell'autorità quale organo collegiale, contemplando il vincolo di specializzazione dettato dal diritto federale. Ai Membri specialisti sono applicabili le norme della presente legge vigenti per i magistrati: si fa riferimento qui alla procedura di elezione tramite concorso a cura della Commissione giustizia e diritti del Gran Consiglio, nonché alla procedura per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione da parte della Commissione di esperti indipendenti nominata dal Gran Consiglio. Parimenti, ai Membri specialisti, laddove non precisato per puntuali norme di legge, sono applicabili le disposizioni comuni di cui al Titolo I Disposizioni generali, Capitolo III Norme comuni, segnatamente in caso di vacanza di seggi (art. 23 LOG), di supplenze durevoli (art. 24 LOG) nonché di obbligo di denuncia (art. 27a LOG).

Art. 17 cpv. 3 nuovo

La disposizione introduce il requisito di eleggibilità anche per i Membri specialisti, prevedendo che gli stessi devono disporre di una formazione in psicologia, pedagogia, medicina e lavoro sociale oltre che di una comprovata esperienza professionale nella disciplina di competenza. La definizione delle competenze dei Membri specialisti tiene conto, come visto, delle attribuzioni conferite dal Legislatore federale all'Autorità di protezione e delle raccomandazioni formulate dalla COPMA. Tali discipline si rivelano particolarmente importanti con riferimento all'esame dei fatti eseguito d'ufficio dall'autorità conformemente all'art. 446 CC, ove la stessa ha la possibilità di incaricare degli accertamenti una persona o un servizio idonei, rispettivamente se necessario ordinare che uno specialista effettui una perizia. In quest'ambito, dottrina e giurisprudenza hanno chiarito che se uno dei membri dispone delle competenze necessarie, l'autorità non deve rivolgersi a un esperto esterno (cfr. P. MEIER, op. cit., n. 210 pag. 105; DTF 140 III 97 consid. 4.2; STF 5A_912/2014 del 25 marzo 2015 consid. 4.2.2). La presenza di Membri specialisti permette dunque all'autorità di realizzare al suo interno gli accertamenti – di carattere puntuale e contenuto nell'onere, senza quindi sostituirsi ai prestatori di servizio esterni all'autorità – e le valutazioni necessarie per la presa del provvedimento di protezione.

Art. 19 cpv. 4 modifica e 5 nuovo

Si coglie qui l'occasione, in ossequio al principio della separazione dei poteri e all'autonomia della Magistratura, per modificare il cpv. 4 che prevede il consenso del Consiglio di Stato, sentito il preavviso del Consiglio della magistratura, per assumere incarichi conferiti da autorità federali, cantonali o comunali o da enti parastatali cantonali e federali, nonché fungere da arbitro o da perito. Il solo consenso per le attività accessorie di Magistrati compete al Consiglio della magistratura.

La normativa riguardante l'incompatibilità per altre attività va estesa ai Membri specialisti delle Preture di protezione, anch'essi tenuti a dedicare la loro attività alla funzione a cui sono preposti e pertanto limitati nelle loro attività accessorie solo dal consenso da parte del Consiglio della magistratura (cpv. 5).

Art. 20 cpv. 1 modifica

Si tratta di un adeguamento formale con l'aggiunta dei Pretori di protezione, dei Pretori di protezione aggiunti e dei Membri specialisti delle Preture di protezione.

Art. 21 cpv. 1^{bis} modifica e 3 nuovo

Oltre alla definizione del rimando di cui al cpv. 1^{bis}, si tratta di un adeguamento formale con l'aggiunta dei Membri specialisti delle Preture di protezione (cpv. 3).

Art. 22 cpv. 1 modifica

Si tratta di un adeguamento formale con l'aggiunta dei Membri specialisti delle Preture di protezione.

Capitolo II - Sezione 1 e 2 (nuove)

La Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) prevede la suddivisione in capitoli delle varie Autorità giudiziarie, elencate al Titolo II. Ritenuta la stretta connessione tra le Preture e le nuove Preture di protezione, si procede a suddividere il Capitolo II in Sezioni. La Sezione I è dedicata alle Preture e la Sezione II concerne le Preture di protezione.

Art. 38 nuovo

La nuova Autorità giudiziaria trova la sua collocazione all'art. 38 LOG, attualmente dal contenuto a suo tempo abrogato, rendendo così possibile l'inserimento di una nuova norma. Ritenuta la necessità di dover regolare più ampiamente l'organizzazione della Preture di protezione, sono stati previsti vari articoli enumerati con delle lettere (artt. 38a – 38h LOG), così da poter ossequiare la sistematica della legge che prevede al suo articolo 39, il Capitolo III dedicato alla Pretura penale.

L'art. 38 determina le competenze delle nuove Preture di protezione con riferimento al Codice civile (cpv. 1). Le Preture di protezione favoriscono, laddove possibile, la conciliazione e la mediazione (cpv. 2): l'intento è quello di spingere maggiormente i genitori a trovare una soluzione condivisa, sempre nell'ottica del bene del minore. Un intervento tempestivo in tal senso – con presa a carico coerente e veloce delle situazioni anche complesse – eviterebbe la cristallizzazione del conflitto e la sua conseguente accresciuta conflittualità. In questo contesto, si rimanda al Modello Cochem (metodo del consenso) e altre metodologie similari. La norma sancisce al cpv. 3 il dovere delle Preture di protezione di vigilare sui curatori, rinviando al regolamento per i dettagli.

Art. 38a nuovo

Il cpv. 1 risponde all'esigenza di specializzazione e collegialità sancita dall'art. 440 CC, stabilendo che le Preture di protezione giudicano in una composizione collegiale e interdisciplinare di tre membri. Di principio, le autorità sono presiedute da un pretore di protezione o da un pretore di protezione aggiunto affiancato da due membri specialisti. Il secondo capoverso impone all'Autorità di protezione di comunicare la composizione del

collegio giudicante – in anticipo e senza indugio – alla persona interessata dalla misura di protezione, nell’ottica di garantirle il diritto di chiedere la ricusazione di uno o più membri.

Art. 38b nuovo

Analogamente a quanto previsto per le Preture, la norma definisce la giurisdizione delle Preture di protezione fondata su una ripartizione distrettuale, nonché l’attribuzione alle stesse dei rispettivi Pretori di protezione e Pretori di protezione aggiunti, secondo la ponderazione di cui al presente Messaggio (cpvv. 1-4). Per quanto riguarda i Membri specialisti, gli stessi sono attribuiti complessivamente alle Preture di protezione e possono operare in tutti i Distretti del Cantone, ai fini dell’efficienza e della flessibilità organizzativa (cpv. 5). Il regolamento disciplinerà l’organizzazione delle Preture di protezione (cpv. 6).

Art. 38c nuovo

La norma sancisce l’istituzione dell’Assemblea delle Preture di protezione, organo collettivo composto da tutti i membri delle Preture di protezione, che si occupa dell’elezione di un Presidente e di un Vicepresidente delle Preture di protezione scelti tra i Pretori di protezione. L’Assemblea delle Preture di protezione risponde all’interesse dei membri di esprimere le proprie attese nel quadro generale di lavoro nonché di instaurare una piattaforma di scambio comune. Tale impostazione getta le basi per un indirizzo di propulsione e coordinamento all’interno dell’Autorità giudiziaria, concretizzato quindi dalla Commissione amministrativa delle Preture di protezione. Il Presidente e il Vicepresidente rimangono in carica cinque anni, proprio per permettere una continuità nella conduzione e nella gestione amministrativa dell’autorità, nonché una progettualità a medio termine (cfr. considerazioni del Gruppo di lavoro “Tribunale di appello” istituito nell’ambito di “Giustizia 2018”).

Art. 38d nuovo

Il Presidente eletto tra i Pretori di protezione dall’Assemblea delle Preture di protezione assume un ruolo essenziale nell’organizzazione e nell’amministrazione dell’Autorità giudiziaria. Lo stesso è chiamato a dirigere la Commissione amministrativa, rappresentando istituzionalmente le Preture di protezione, sia in termini di relazioni istituzionali che a livello comunicativo; partecipa a gremi cantonali o intercantonali in materia ed esercita altre funzioni definite dal regolamento (cpv. 1). Per poter adempiere tale ruolo in modo adeguato, il Presidente è sgravato dalla sua attività di Pretore di protezione, secondo quanto disposto dal regolamento (cpv. 2).

Art. 38e nuovo

La Commissione amministrativa delle Preture di protezione si compone del Presidente e del Vicepresidente eletti dall’Assemblea dei Pretori di protezione, dei Pretori di protezione e del Segretario generale (cpv. 1). La Commissione amministrativa è competente per l’amministrazione generale delle Preture di protezione, esercitando le funzioni attribuite dal regolamento (cpv. 2). Le competenze della Commissione amministrativa toccano in particolare gli aspetti relativi alla gestione del personale, all’informatica, alla logistica, alla comunicazione e ai vari aspetti legati al coordinamento dell’attività; competenze che si estendono pure alle procedure e ai processi interni, con l’obiettivo di conseguire

un'uniformità organizzativa, di prassi e procedurale anche secondo le direttive emanate dall'Autorità di vigilanza.

Artt. 38f nuovo

In analogia all'impostazione delle Preture, il Pretore di protezione dirige la pretura di protezione, vigila sul buon funzionamento dell'ufficio e ripartisce le cause (cpv. 1), mentre il Pretore di protezione aggiunto tratta in modo autonomo e sotto la propria responsabilità le cause attribuitegli dal Pretore di protezione (cpv. 2). Il carattere giudiziario dell'autorità comporta infatti la necessità di rispettare scrupolosamente le regole di procedura e i diritti dei soggetti toccati dai provvedimenti di protezione in un ambito particolarmente sensibile. In quest'ottica, il collegio giudicante deve essere presieduto dal Pretore di protezione o dal Pretore di protezione aggiunto.

Art. 38g nuovo

Nell'ambito della ricusazione, il primo capoverso rinvia agli artt. 47-49 CPC. Tali norme si limitano a puntualizzare i motivi di ricusazione (art. 47 CPC), l'obbligo di comunicare l'esistenza di un motivo di ricusazione (art. 48 CPC) e la possibilità per una parte di chiedere la ricusazione (art. 49 CPC). Se il motivo è contestato, l'art. 50 CPC indica unicamente che *"decide il giudice"*. In questo senso, spetta quindi al Legislatore cantonale definire *"quale giudice"* secondo l'organizzazione giudiziaria cantonale sia chiamato a decidere (cfr. F. TREZZINI e altri, *Commentario pratico al Codice di diritto processuale civile svizzero*, Lugano, La Buona Stampa SA, 2017, n. 2 ad art. 50). A differenza delle Preture, in cui risulta maggiormente evidente definire chi è il giudice chiamato a determinarsi in materia di ricusa (art. 37 cpv. 5 LOG), per le Preture di protezione la questione è più complessa, essendo un'autorità collegiale e interdisciplinare. Per questo motivo, il secondo capoverso si prefigge lo scopo di regolare tale materia, apportando un chiarimento per i singoli casi di contestazione del motivo di ricusazione.

Art. 38h nuovo

La norma regola la questione della supplenza nei casi di ricusazione, impedimento per malattia o per altro motivo, sancendo il principio secondo cui il Pretore di protezione e il Pretore di protezione aggiunto si suppliscono a vicenda, così come i Membri specialisti (cpv. 1). Il secondo capoverso regola il caso in cui vi è una ricusazione o un impedimento di tutti i membri della Pretura di protezione, devolvendo la causa alla Pretura viciniore definita dal regolamento.

Art. 48 lett. c cifra 7 nuovo e lett. f cifre 1, 3 e 7 modifica

L'art. 48 viene completato indicando alla lettera c, nuova cifra 7, che la Terza Camera civile del Tribunale di appello è chiamata a pronunciarsi in merito ai conflitti di competenza materiale tra le Preture di protezione e le Preture. Ulteriori modifiche alla lett. f s'impongono per adeguamento terminologico alle cifre 1, 3 e 7 sostituendo l'attuale dicitura "autorità regionali di protezione" con "preture di protezione". Per completezza si segnala qui che l'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza, attuati come oggi per il tramite di un ispettorato, sono demandati al regolamento.

Art. 89a nuovo

Il periodo di nomina dei membri delle Preture di protezione è equiparato a quello delle Preture (cpv. 1). Nei successivi cpvv. 2 e 3 è sancita la delega temporanea dell'autorità di nomina del personale delle Preture di protezione al Consiglio di Stato, sino ai primi due anni di attività della nuova Autorità giudiziaria, al fine di gestire il processo di riorganizzazione assicurando la continuità dell'operatività dell'Autorità di protezione.

2.3 *Legge sugli onorari dei magistrati*

La Legge sugli onorari dei magistrati sarà oggetto di una revisione parziale. Le tempistiche del presente Messaggio impongono in questa sede quale punto di riferimento l'attuale legge.

Art. 1 cpv. 1 n. 6, 8 modifica e n. 9 e 10 (nuovi)

Le modifiche sono volte a equiparare il salario annuo dei Pretori di protezione e dei Pretori di protezione aggiunti rispettivamente a quello dei Pretori e dei Pretori aggiunti. Inoltre, visto il ruolo assunto dai Membri specialisti nel collegio giudicante delle Preture di protezione, il salario annuo degli stessi è esplicitato nell'articolo.

2.4 *Modifica di altre leggi*

Le modifiche di altre leggi esposte qui di seguito sono di ordine prettamente formale, per i dettagli rimandiamo al relativo commento.

2.4.1. *Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911*

Artt. 39-39d abrogati

Prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione gli artt. 311 e 312 CC prevedevano competenze distinte in materia di privazione dell'autorità parentale: nei casi in cui il bene del figlio era seriamente minacciato la competenza spettava all'Autorità di vigilanza sulle tutele, mentre nei casi meno gravi la competenza era invece attribuita all'autorità tutoria. A seguito dell'introduzione del vincolo di interdisciplinarietà e specializzazione, il Legislatore federale ha attribuito in maniera esclusiva all'Autorità di protezione la competenza generale di decidere sulla privazione dell'autorità parentale. Di conseguenza, gli artt. 39-39d della Legge di applicazione e complemento del Codice civile devono essere abrogati in quanto risultano decaduti e superati con l'entrata in vigore dei nuovi artt. 311 e 312 CC.

2.4.2. *Legge sulla misurazione ufficiale dell'8 novembre 2005*

Art. 4 modifica

La modifica mira ad adeguare la terminologia e le norme relative ai presupposti per l'istituzione di una misura di protezione al nuovo diritto di protezione. Nello specifico, il

termine “Commissione tutoria regionale” è sostituito da “Preture di protezione” e vengono indicati i nuovi articoli del Codice civile, segnatamente gli artt. 390 e 391 relativi alle condizioni per una misura di curatela e alle sfere dei compiti del curatore.

2.4.3. Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989

Art. 7 cpv. 2 modifica

Modifica terminologica. Sostituzione del termine “interdetto” con l’espressione “persona sotto curatela generale”.

2.4.4. Legge tributaria del 21 giugno 1994

Art. 173 lett. a modifica

Modifica terminologica tramite la sostituzione del termine “interdetti” con “sotto curatela”.

2.4.5. Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989

Art. 14 cpv. 2 modifica

Modifica terminologica. Sostituzione del termine “interdetta” con l’espressione “sotto curatela”.

2.4.6. Legge sull’assistenza sociopsichiatrica del 2 febbraio 1999

Adattamento terminologico

La LASP, in quanto antecedente alle normative federali in materia entrate in vigore il 1° gennaio 2013, si avvale del termine “ricorso”, mentre il Codice civile utilizza il termine reclamo. Nel rispetto della terminologia adoperata dal legislatore federale, e al fine di agevolare la comprensione della via ricorsuale ai cittadini, il termine “ricorso” contemplato dalla LASP viene sostituito dal termine “reclamo”.

Art. 2 lett. a modifica

Nella definizione delle persone bisognose di assistenza, la lettera a rinvia all’art. 397a CC che regolava le condizioni relative alla privazione della libertà a scopo di assistenza. Tale norma è decaduta il 1° gennaio 2013 ed è ora sancita agli artt. 426 a 439 CC (cfr. COPMA, Guide pratique Protection de l’adulte, Table de concordance ad art. 397a aCC). Si procede quindi a un adeguamento normativo inserendo la normativa corretta, ovvero l’art. 426 CC.

Art. 20 cpv. 1 lett. b e lett. c modifica

Riguardo al primo capoverso., alla lettera b si sostituisce il termine “delegazione tutoria” con “Pretura di protezione” e si aggiorna il vecchio art. 397a CC con l’art. 426 CC. Nella

lettera c, l'art. 405 cpv. 1 CC è stato modificato con l'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione. Tale norma è stata ripresa dai nuovi artt. 327a e 327c CC (cfr. COPMA, op. cit., Table de concordance ad art. 405 aCC). Nella parentesi viene quindi eseguito unicamente un aggiornamento di tipo normativo.

Art. 22 cpvv. 1 e 2 modifica e 2 abrogazione

Nel primo capoverso si procede a un adeguamento terminologico tramite la sostituzione del termine "delegazione tutoria" con la dicitura "Pretura di protezione".

Il secondo capoverso viene abrogato in quanto il legislatore federale ha eliminato la possibilità dei curatori di decidere un ricovero a scopo di assistenza, limitando tale facoltà alle autorità di protezione e, se voluto dal Cantone, ai medici (artt. 428 e 429 CC).

Art. 27 modifica

Adeguamento terminologico del termine "delegazione tutoria" con "Pretura di protezione" e del termine "interdetta" con "sotto curatela generale".

Art. 43 cpv. 1 modifica

Con l'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione il termine "tutela" riguarda solamente i minorenni che non sono sotto autorità parentale (art. 327a CC). L'ambito trattato dal diritto federale non è quindi più quello della "tutela" ma quello della "protezione dei minori e degli adulti".

Art. 46 cpv. 1 modifica

L'art. 397b cpv. 3 CC è da tempo decaduto, prima del 1° gennaio 2013 esso regolava il foro e la competenza, aspetti che sono confluiti in diverse norme quali gli artt. 428, 429 e 442 CC. Si propone quindi di togliere il rinvio a una norma specifica tra parentesi. Secondariamente, si sostituisce il termine "autorità tutoria" con "Pretura di protezione".

Art. 50 cpv. 1^{bis} nuovo, cpv. 3 modifica e cpv. 5 nuovo

Il nuovo cpv. 1^{bis} sancisce il superamento del livello ricorsuale dato dalla Commissione giuridica prevedendo l'attribuzione diretta alla Camera di protezione del Tribunale di appello della competenza per dirimere il reclamo contro le decisioni delle Preture di protezione, Autorità giudiziarie composte da un collegio giudicante interdisciplinare. In ossequio all'art. 50 cpv. 1 LASP, la Commissione giuridica resterà per contro l'organo giudiziario competente per quanto attiene ai ricoveri decretati da un medico abilitato all'esercizio in Svizzera. La nuova procedura di reclamo diretta alla Camera di protezione del Tribunale di appello contro le decisioni rese dalle Preture di protezione permette di risolvere le criticità che si manifesterebbero rispetto alla natura e alla composizione della Commissione giuridica, designata dal Consiglio di Stato e presieduta da un Pretore.

Nell'ambito dell'evasione dei reclami, la Camera di protezione del Tribunale di appello è tenuta a rispettare la procedura prevista dall'art. 54 cpv. 1 LASP, nello specifico provvede a raccogliere le osservazioni dei medici curanti nonché di altri membri dell'équipe terapeutica appartenenti all'unità terapeutica riabilitativa (UTR) competente.

Per quanto attiene al cpv. 3, la norma attuale attribuisce al Tribunale cantonale amministrativo la competenza di dirimere il reclamo contro la decisione della Commissione giuridica, contrapponendosi con l'art. 48 lett. f n. 8 della Legge sull'organizzazione giudiziaria che indica che *"i reclami contro le decisioni della Commissione giuridica istituita dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP) del 2 febbraio 1999 secondo l'art. 439 cpv. 1 CC"*. Si allinea quindi la disposizione a quanto previsto dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria. Il nuovo cpv. 5 sancisce, come previsto dal Codice civile (art. 450e cpv. 4 CC) che in caso di necessità il Presidente dell'autorità di reclamo può disporre in favore del reclamante l'assistenza da parte di un rappresentante esperto in questioni assistenziali e giuridiche oppure di un curatore.

Art. 51 cpv.1 modifica e cpv. 2 nuovo

Il primo capoverso contempla un adattamento al diritto federale (art. 439 cpv. 2 CC), esplicitando che il termine di reclamo non decorre dall'adozione della misura ma dalla comunicazione della relativa decisione. Il secondo capoverso, oltre all'adattamento terminologico di cui si è detto, esplicita che il reclamo in materia di ricovero a scopo di assistenza non deve essere motivato.

Art. 53 cpv. 1 modifica

All'indicazione già prevista dall'attuale art. 53 che il reclamo è privo di effetto sospensivo, si aggiunge la facoltà di disporre diversamente dell'autorità giudiziaria, come prescritto dal Codice civile (art. 450c CC).

Art. 54 cpvv. 1, 3 e 4 modifica

Al cpv. 1 la procedura ricorsuale assume il nome di "reclamo", dinnanzi alla Commissione giuridica e viene rimosso il termine di 3 giorni la presentazione di osservazioni imposto al responsabile dell'UTR e/o all'autorità che ha ordinato la misura.

Nel cpv. 3 viene contemplata la possibilità di rinuncia del paziente a una nuova udienza. Tale modifica è dettata dalla prassi in quanto è stato riscontrato che di norma dopo l'udienza conciliativa il paziente rinuncia a una nuova udienza e chiede che venga deciso in base alla perizia. Di questo viene dato atto nel verbale dell'udienza conciliativa, e non soltanto nei casi gravi, come previsto ora. Inoltre, nella disposizione viene rimosso il tema della tempistica della decisione, ormai regolata dal diritto federale ed essendo ripreso dal nuovo art. 54a LASP.

Al cpv. 4, la norma attuale attribuisce al Tribunale cantonale amministrativo la competenza di dirimere il reclamo contro la decisione della Commissione giuridica, contrapponendosi con l'art. 48 lett. f cifra 8 LOG che indica che *"i reclami contro le decisioni della Commissione giuridica istituita dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP) del 2 febbraio 1999 secondo l'art. 439 cpv. 1 CC"*. In questo senso, si allinea quindi la disposizione a quanto previsto dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria.

La Commissione giuridica è tenuta a indicare nella propria decisione il riferimento alla facoltà di ricorrere alla Camera di protezione del Tribunale di appello.

Art. 54a nuovo

L'articolo in oggetto si riferisce al termine decisionale della Commissione giuridica e della Camera di protezione del Tribunale di appello, mirando a rispondere alla criticità rilevata a livello di tempistiche per l'inoltro delle osservazioni da parte dell'autorità collocante. Ritenuto il termine decisionale di cinque giorni previsto dal diritto federale occorre garantire una procedura celere, la norma stabilisce che, nel caso di ricovero a scopo di assistenza, la Commissione giuridica e la Camera di protezione del Tribunale di appello evadono il reclamo di regola entro il termine di cinque giorni feriali dal ricevimento dello stesso come prescritto dal Codice civile (art. 450e cpv. 5 CC).

Art. 54b nuovo

Il nuovo articolo riprende l'obbligo di decidere sulla base di una perizia psichiatria nei casi di turbe psichiche. Vengono inoltre definiti i contenuti della perizia sulla base di quanto indicato dalla giurisprudenza del Tribunale federale.

Art. 55 cpv. 1 modifica

Adeguamento della norma di riferimento al Codice civile.

2.4.7. Legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997

Art. 22o cpv. 1 modifica

Si procede con l'adeguamento del termine "autorità tutoria" in "Pretura di protezione".

Art. 22t cpv. 2 modifica

Si sostituisce il termine "tutorio" con "protezione dei minori e degli adulti".

2.4.8. Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni del 15 settembre 2003

Artt. 15 cpv. 1 e 23 cpv. 1 modifica

Art. 16 cpv. 1 modifica

Art. 23 cpv. 1 modifica

Si sostituisce l'espressione "autorità tutoria o giudiziaria" con la corrispondente espressione "autorità giudiziaria".

2.4.9. Legge sul notariato del 26 novembre 2013

Art. 25 lett. b modifica

Non essendo più contemplata nel Codice civile la misura dell'interdizione, la lettera b viene adeguata con la specificazione "quando è sotto curatela generale".

VIII. CONSULTAZIONE

La riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione è stata posta in consultazione dal 1° febbraio sino al 30 aprile 2021 a un'ampia cerchia di circa 200 attori interessati dalla riorganizzazione. Oltre a riscontrare un'ottima partecipazione – sui circa 200 attori coinvolti, 130 di essi hanno presentato, anche in modo congiunto, le loro osservazioni –, la consultazione ha consentito di approfondire e verificare i contenuti della riforma, ciò che ha portato al presente Messaggio. In generale, la consultazione ha evidenziato il consenso della maggioranza dei consultati alla "giudiziarizzazione" delle Autorità di protezione mediante l'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione, con la conseguente "cantonalizzazione" delle attuali Autorità regionali di protezione di competenza comunale.

L'approvazione generale dei contenuti della riforma cristallizzata dalla consultazione è correlata a due tematiche sollevate in particolare dai Comuni inerenti al finanziamento della riorganizzazione, con le discussioni in atto tra Cantone e Comuni nel progetto "Ticino 2020", e al ruolo futuro dei Comuni nel settore della protezione del minore e dell'adulto. Nello specifico, i Comuni hanno da una parte indicato come la presa a carico degli oneri finanziari dell'attività in oggetto da parte del Cantone debba essere approvata politicamente con "Ticino 2020"; dall'altra hanno richiesto una chiarificazione circa il loro ruolo futuro, e le rispettive implicazioni, nel settore della protezione del minore e dell'adulto. Queste tematiche sono state esaminate d'intesa con i Comuni, segnatamente per il tramite dell'Associazione Comuni Ticinesi e dell'Ente Regionale per lo Sviluppo del Luganese, anche contestualmente al Gruppo di lavoro costituito dal Consiglio di Stato nel marzo 2021 concernente i prestatori di servizio nell'ambito dei provvedimenti di protezione (*sub* parte I, cap. 3.1 e 3.2), in cui i Comuni sono rappresentati.

In tale ottica, è stato condiviso il proseguimento della riorganizzazione delle Autorità di protezione attraverso il licenziamento da parte del Governo del presente Messaggio, demandando al contesto di "Ticino 2020" la decisione politica sulla neutralizzazione degli oneri finanziari supplementari a carico del Cantone, che comprendono, in ossequio ai principi sanciti da quest'ultima riforma, anche i costi di esecuzione delle misure decretate dalle Autorità di protezione. Per quanto attiene al ruolo futuro dei Comuni nel settore della protezione del minore e dell'adulto, le valutazioni effettuate dal predetto Gruppo di lavoro hanno permesso di circoscrivere il ruolo dei Comuni in prospettiva alle attività di prevenzione, aiuto e sostegno, al di fuori del funzionamento delle Autorità di protezione, rientrando nell'autonomia decisionale dei Comuni.

Contestualmente all'aggiornamento dei contenuti della riforma, si rimarca l'abbandono del "sistema Preture di famiglia", comprendente le nuove Preture di protezione e le Preture, stante le osservazioni formulate nella consultazione. Un sistema che, rispetto a quanto

emerso, poneva delle criticità sia in termini di astrattezza, creando confusione e risultando di difficile comprensione agli occhi della cittadinanza, sia dal profilo giuridico nel campo della vigilanza sul sistema e del passaggio dei Membri specialisti dalle Preture di protezione alle Preture. Alla luce delle risultanze della consultazione, il presente Messaggio concerne dunque unicamente l'istituzione delle nuove Preture di protezione.

La consultazione sulla riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione, oltre a perseguire una verifica e un successivo adattamento oltremodo necessari dei contenuti della stessa, ha rappresentato un importante momento di coinvolgimento e di partecipazione da parte dei molteplici attori direttamente e indirettamente coinvolti in questa riorganizzazione. Un esercizio democratico essenziale che, in aggiunta agli elementi di aggiornamento della presente proposta governativa, ha pure fissato alcuni aspetti puntuali che saranno ritenuti negli sviluppi della riforma. Ciò con precipuo riferimento alle norme relative al funzionamento delle Preture di protezione e alle procedure ivi applicate, come detto rinviate a una specifica legge che sarà predisposta in una seconda fase.

IX. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE

La riforma oggetto del presente Messaggio di aggiornamento s'inserisce pienamente e coerentemente nel Programma di legislatura del Consiglio di Stato 2019-2023, rappresentando una priorità governativa e fungendo da tassello fondamentale nell'ottica delle politiche settoriali promosse dal Governo. In particolare, all'interno dell'asse strategico n. 1 denominato "Rapporti con la cittadinanza e le istituzioni", citiamo gli obiettivi di "Migliorare l'offerta di servizi e prestazioni all'utenza attraverso molteplici canali e favorire il lavoro in rete dei servizi pubblici attraverso un maggiore scambio di informazioni" (obiettivo n. 2) e quello di "Migliorare il dialogo e la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni" (obiettivo n. 5). Nell'asse strategico n. 3 "Qualità di vita", la riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione trova dei legami significativi con l'obiettivo di "Perfezionare le politiche sociali e familiari incentrate sulla prevenzione, il sostegno, la protezione e la cura, con particolare attenzione alle situazioni di vulnerabilità" (obiettivo n. 28) e quello di "Migliorare il supporto e l'accompagnamento di persone e famiglia a rischio di esclusione sociale, con interventi precoci e mirati (obiettivo n. 29).

X. CONSEGUENZE FINANZIARIE E IN MATERIA DI RISORSE UMANE

1. Piano finanziario degli investimenti

Gli investimenti a carico del Cantone relativi alle spese di trasferimento delle Autorità di protezione dai Comuni si declinano in particolare a livello logistico e informatico. Per quanto attiene la parte informatica applicativa, il credito di investimento concernente la dotazione dell'applicativo informatico AGITI/Juris presso le Preture di protezione è stato approvato dal Gran Consiglio con riferimento al Messaggio n. 7519 del 28 marzo 2018.

In ambito logistico e di attrezzature informatiche, la pianificazione seguirà come visto gli sviluppi della riforma e i rispettivi crediti di investimento – attualmente inseriti preventivamente a titolo prudenziale nel Piano finanziario degli investimenti – inerenti ai

costi di trasferimento delle Autorità di protezione, una volta definiti, saranno sottoposti puntualmente al Parlamento.

2. Gestione corrente

L'impatto finanziario a gestione corrente a carico del Cantone deriva in particolare dalla quantificazione dei costi complessivi di funzionamento delle Autorità di protezione dettagliati nei capitoli precedenti. La tabella seguente riassume i maggiori oneri netti annuali a gestione corrente a carico del Cantone, secondo un'ipotizzata linea temporale legata all'entrata in funzione delle Preture di protezione*:

Maggiori oneri netti annuali a carico del Cantone	T0 (entrata in funzione delle Preture di protezione)	T + 2 (dopo due anni di attività delle Preture di protezione)
Onere netto aggiuntivo per il funzionamento delle Preture di protezione	fr. 19'600'000.--*	fr. 19'600'000.--*
Onere netto aggiuntivo stimato in relazione all'entrata in funzione delle Preture di protezione		fr. 2'000'000.--
TOTALE	fr. 19'600'000.--*	fr. 21'600'000.--*

* L'onere aggiuntivo di 19.6 milioni di franchi è inserito nel progetto "Ticino2020" nell'ottica di una sua neutralizzazione nel computo globale dell'onere finanziario tra i due livelli istituzionali.

3. Risorse umane

Per quanto attiene alle risorse umane, si rimanda per completezza allo specifico capitolo (*sub* parte IV, cap. 5), che illustra in modo esaustivo e approfondito i diversi aspetti legati al personale delle Preture di protezione. In particolare, si evidenzia la stima di una dotazione a tendere della nuova Autorità giudiziaria pari a circa 90 unità di lavoro a tempo pieno, membri e funzionari compresi. Riguardo all'implementazione e al funzionamento delle Preture di protezione, si rimanda alle considerazioni *sub* parte V, cap. 4.

XI. CONSEGUENZE PER I COMUNI: RIFORMA "TICINO2020"

La riforma delle Autorità di protezione è rispettosa dei principi sanciti da "Ticino 2020", in cui la presente riorganizzazione è inserita ai fini di dirimere politicamente la questione relativa alla compensazione finanziaria degli oneri complessivi di funzionamento delle Preture di protezione a carico del Cantone. Qualora ciò non dovesse verificarsi, occorrerà elaborare e condividere puntualmente tra i due livelli istituzionali le modalità di compensazione degli oneri riferiti alla "cantonalizzazione" delle Autorità di protezione attraverso un riordino parziale dei flussi finanziari che garantisca la neutralità finanziaria della riforma tra i due livelli istituzionali.

XII. IMPATTO AMBIENTALE

L'impatto ambientale derivante dalla riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione si manifesta in particolare a livello delle risorse logistiche e informatiche delle

Preture di protezione. A livello logistico, si rammentano le otto potenziali entità presenti sul territorio cantonale, che saranno collocate secondo i criteri validi in generale per gli uffici amministrativi e giudiziari dello Stato, dunque altresì assicurando, vista la funzione espletata dalle Preture di protezione, l'accesso agli stessi da parte dell'utenza, così come da parte del personale operante nell'autorità. Ciò che corrisponde ad esempio alla possibilità di accesso agli uffici tramite la rete di trasporto pubblico, nell'ottica di ridurre l'impatto ambientale in termini di inquinamento per gli spostamenti dei fruitori delle prestazioni e del personale. Contestualmente all'attività delle Preture di protezione, dal profilo informatico le stesse saranno dotate di un apposito applicativo, e, più in generale, saranno integrate nel processo di digitalizzazione della giustizia con riferimento al progetto nazionale "Justitia 4.0". Una prospettiva che implicherà la riduzione radicale della produzione cartacea da parte delle Autorità giudiziarie, a beneficio dell'impatto ambientale. Inoltre, si rammenta il Regolamento sul telelavoro dell'8 luglio 2020, che esplicita tale modalità lavorativa per i dipendenti dell'Amministrazione cantonale, che potrà essere utilizzata, secondo le disposizioni del predetto regolamento, anche dal personale delle Preture di protezione, comportando un beneficio dal punto di vista dell'impatto ambientale.

XIII. ENTRATA IN FUNZIONE E FASE TRANSITORIA

1. Entrata in funzione delle Preture di protezione

L'entrata in funzione delle Preture di protezione è legata al superamento di varie tappe istituzionali che interessano il processo decisionale della riforma, riassunte in termini generali e prevedibili allo stato attuale nella tabella seguente:

Tappa istituzionale	Competenza decisionale
Licenziamento del presente Messaggio concernente la riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione	Consiglio di Stato
Licenziamento del Messaggio concernente la riforma "Ticino2020", comprendente la ripartizione degli oneri finanziari tra Cantone e Comuni legati al funzionamento delle Autorità di protezione	Consiglio di Stato
Approvazione del presente Messaggio concernente la riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione	Gran Consiglio
Approvazione del Messaggio concernente la riforma "Ticino2020", con relativa approvazione anche della ripartizione degli oneri riguardanti la riforma delle Autorità di protezione	Gran Consiglio
Approvazione in votazione popolare delle modifiche della Costituzione cantonale di cui al presente Messaggio	Popolo
Ottenimento della garanzia federale alle modifiche della Costituzione cantonale approvate dal Popolo	Assemblea federale
Convenzione relativa al passaggio di personale dai Comuni al Cantone con il coinvolgimento dei sindacati ed eventuali accordi concernenti la parte logistica	Consiglio di Stato/Comuni
Approvazione dei contenuti tesi alla messa in funzione delle Preture di protezione, secondo le rispettive competenze.	Consiglio di Stato/ Gran Consiglio
Definizione della data di entrata in funzione delle Preture di protezione	Consiglio di Stato

Allo stato attuale, appare difficoltoso procedere con un esercizio di stima delle tempistiche riferite all'entrata in funzione delle Preture di protezione, che dipendono in particolare dalla trattazione del presente Messaggio da parte del Gran Consiglio, e quindi, a livello democratico, dall'avvallo del Popolo delle rispettive modifiche costituzionali. Un iter che contemplerà pure le decisioni politiche derivanti dalla riforma "Ticino 2020" in relazione ai flussi finanziari tra Cantone e Comuni.

2. Lavori preparatori

Sino all'entrata in funzione delle Preture di protezione, le attuali Autorità regionali di protezione continuano come oggi la propria attività, garantendo i compiti loro attribuiti dalla legislazione federale e cantonale in materia, con il funzionamento che permane di competenza comunale/inter-comunale. Come indicato nel presente Messaggio, anche la fase di transizione si adeguerà agli sviluppi della riforma e al rispettivo processo decisionale, richiedendo la condivisione delle procedure amministrative da seguire in vista dell'istituzione della nuova Autorità giudiziaria – con particolare riferimento alle risorse umane e logistiche – tra il Cantone e i Comuni attraverso un dialogo costante e degli accordi puntuali, in ossequio al principio costituzionale dell'autonomia comunale, volti a regolare la riorganizzazione in corso, assicurando nel contempo l'operatività delle attuali Autorità regionali di protezione.

3. Fase transitoria

Sino all'entrata in funzione delle Preture di protezione, le attuali Autorità regionali di protezione continuano come oggi la propria attività, garantendo i compiti loro attribuiti dalla legislazione federale e cantonale in materia, con il funzionamento che permane di competenza comunale/inter-comunale. Come indicato nel presente Messaggio, anche la fase di transizione si adeguerà agli sviluppi della riforma e al rispettivo processo decisionale, richiedendo la condivisione delle procedure amministrative da seguire in vista dell'istituzione della nuova Autorità giudiziaria – con particolare riferimento alle risorse umane e logistiche – tra il Cantone e i Comuni attraverso un dialogo costante e degli accordi puntuali, in ossequio al principio costituzionale dell'autonomia comunale, volti a regolare la riorganizzazione in corso, assicurando nel contempo l'operatività delle attuali Autorità regionali di protezione.

XIV. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato tiene a rimarcare l'importanza della riforma oggetto del presente Messaggio, tanto fondamentale per l'ambito da cui essa trae origine quanto rilevante per la sua portata complessiva, sia per gli attori coinvolti sia per l'impatto a vari livelli della riorganizzazione. Una riforma la cui peculiarità è sancita dall'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione, le Preture di protezione, che implica la modifica della Costituzione cantonale, chiamando la popolazione a un significativo esercizio democratico. Uno scenario istituzionale che di rado si configura, nella partecipazione popolare alla definizione di una nuova Autorità giudiziaria, volto ad instaurare un processo di evoluzione delle Autorità di protezione, migliorandone l'immagine e accrescendo la fiducia nelle stesse da parte della cittadinanza.

Sulla scorta di questa visione, il Governo sottolinea come il costo globale relativo alla riforma debba essere inteso quale investimento, che si estrinseca in diverse prospettive. Un investimento organizzativo, volto a connotare le Autorità di protezione dell'appropriata natura giudiziaria in quanto autorità giudicanti, con i benefici ad essa correlati quali segnatamente l'autorevolezza e il riconoscimento verso l'esterno. Un investimento operativo, con il rafforzamento della componente specialistica presso l'autorità imposta dal diritto federale, permettendo di accrescerne di riflesso la qualità. Un investimento sociale, visto il ruolo centrale svolto dalle Autorità di protezione nel settore della protezione del minore e dell'adulto, che andrà infine a favore delle fasce più fragili della popolazione.

Viste le considerazioni di cui al presente Messaggio, il Consiglio di Stato invita il Parlamento ad approvare la riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione e le principali modifiche costituzionali e legislative tese all'istituzione delle nuove Preture di protezione quale Autorità giudiziaria cantonale specializzata nel diritto di protezione.

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

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

modifica del

**IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO**

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

decreta:

I

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

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

¹Sono eletti dal Gran Consiglio:

(...)

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

(...)

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

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

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

Art. 75 cpv. 1 lett. a, b

¹La giurisdizione civile è esercitata:

a) dalle Giudicature di pace;

b) dalle Preture e dalle Preture di protezione;

(...)

Art. 76 cpv. 1 lett. c

¹La giurisdizione penale è esercitata:

(...)

c) dalla Magistratura dei minorenni

II

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

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

Disegno di

**Legge
sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG)**

modifica del

**IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO**

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

decreta:

I

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG) è modificata come segue:

Art. 1 cpv. 2

²Essa si applica alle Giudicature di pace, alle Preture, alle Preture di protezione, alla Pretura penale, al Tribunale di appello, al Ministero pubblico, all'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi, alla Magistratura dei minorenni, al Tribunale dei minorenni, al Tribunale di espropriazione e al Consiglio della magistratura, riservate le disposizioni speciali.

Art. 2 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis}I membri specialisti delle Preture di protezione sono eletti dal Gran Consiglio. Agli stessi sono applicabili in principio le norme della presente legge vigenti per i magistrati.

Art. 17 cpv. 3 (nuovo)

³Sono eleggibili a membri specialisti delle Preture di protezione i cittadini che dispongono di una formazione in psicologia, pedagogia, medicina e lavoro sociale, oltre che di una comprovata esperienza professionale nella disciplina di competenza; il regolamento fissa i requisiti di dettaglio.

Art. 19 cpv. 4 e 5 (nuovo)

⁴Con il consenso del Consiglio della Magistratura, i magistrati a tempo pieno possono assumere incarichi conferiti da autorità federali, cantonali o comunali o da enti parastatali cantonali e federali, nonché fungere da arbitro o da perito.

⁵I capoversi 1 e 4 si applicano anche ai membri specialisti delle Preture di protezione.

Art. 20 cpv. 1

¹I giudici del Tribunale di appello, i pretori, i pretori aggiunti, i pretori di protezione, i pretori di protezione aggiunti, i membri specialisti delle Preture di protezione, il presidente della Pretura penale, i giudici di pace, gli assessori-giurati di primo grado e gli assessori-giurati di appello assumono il loro ufficio il 1° di giugno.

Art. 21 cpv. 1^{bis} e 3 (nuovo)

^{1bis}Il capoverso 1 non si applica agli assessori-giurati.

(...)

³I capoversi 1 e 2 si applicano anche ai membri specialisti delle Preture di protezione.

Art. 22 cpv. 1

I giudici ordinari, gli assessori-giurati di primo grado, gli assessori-giurati di appello, i periti del Tribunale di espropriazione e i membri specialisti delle Preture di protezione assumono la carica con il rilascio della dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi, firmando l'attestato che viene loro consegnato dal presidente del Gran Consiglio.

TITOLO II
Autorità giudiziarie
Capitolo II
Preture
Sezione 1
Preture

Sezione 2
Preture di protezione

Competenze**Art. 38 (nuovo)**

¹Le Preture di protezione giudicano tutti i casi che il Codice civile svizzero sottopone alla competenza dell'autorità di protezione.

²Le Preture di protezione, laddove possibile, favoriscono la conciliazione e la mediazione.

³Le Preture di protezione esercitano la vigilanza sui curatori secondo quanto definito dal regolamento.

Composizione**Art. 38a (nuovo)**

¹Le Preture di protezione giudicano in collegio di tre membri composto da un pretore di protezione o da un pretore di protezione aggiunto, che lo presiede, e da due membri specialisti.

²Il pretore di protezione o il pretore di protezione aggiunto definiscono la composizione del collegio giudicante scegliendo i due membri specialisti per il caso trattato; la composizione è comunicata senza indugio alla persona interessata dalla misura di protezione.

Giurisdizione	Art. 38b (nuovo) ¹ Nel distretto di Mendrisio vi è una Pretura di protezione nella quale vi sono un pretore di protezione e un pretore di protezione aggiunto. ² Nel distretto di Lugano vi è una Pretura di protezione nella quale vi sono un pretore di protezione e sei pretori di protezione aggiunti. ³ Nei distretti di Locarno e Vallemaggia vi è una Pretura di protezione, nella quale vi sono un pretore di protezione e due pretori di protezione aggiunti. ⁴ Nei distretti di Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina vi è una Pretura di protezione, nella quale vi sono un pretore di protezione e tre pretori di protezione aggiunti. ⁵ Alle Preture di protezione sono attribuiti sedici membri specialisti che possono operare in tutti i distretti. ⁶ Il regolamento disciplina l'organizzazione delle Preture di protezione.
Assemblea delle Preture di protezione	Art. 38c (nuovo) ¹ L'assemblea delle Preture di protezione è composta dai pretori di protezione, dai pretori di protezione aggiunti e dai membri specialisti. ² L'assemblea delle Preture di protezione elegge tra i pretori di protezione un presidente e un vicepresidente che rimangono in carica cinque anni e non sono immediatamente rieleggibili.
Presidente delle Preture di protezione	Art. 38d (nuovo) ¹ Il presidente delle Preture di protezione ha le seguenti attribuzioni: a) dirige la commissione amministrativa; b) rappresenta istituzionalmente le Preture di protezione; c) partecipa a gremi cantonali o intercantonali in materia; d) esercita altre funzioni definite dal regolamento. ² Il presidente è sgravato dall'attività di pretore di protezione, secondo quanto disposto dal regolamento.
Commissione amministrativa	Art. 38e (nuovo) ¹ La commissione amministrativa è composta dal presidente delle Preture di protezione, dal vicepresidente, dai pretori di protezione e dal segretario generale. ² Essa è competente per l'amministrazione generale delle Preture di protezione ed esercita le funzioni attribuite dal regolamento.
Pretore di protezione e Pretore di protezione aggiunto	Art. 38f (nuovo) ¹ Il pretore di protezione dirige la Pretura di protezione, vigila sul buon funzionamento dell'ufficio e ripartisce le cause. ² Il pretore di protezione aggiunto tratta in modo autonomo e sotto la propria responsabilità le cause attribuitegli dal pretore di protezione.

Ricusazione**Art. 38g (nuovo)**

¹Per la ricusazione dei membri della pretura di protezione si applicano i motivi di ricusazione e la procedura degli articoli 47-49 CPC.

²Se il motivo di ricusazione contestato:

- a) riguarda un singolo membro del collegio giudicante, decide la Pretura di protezione medesima completata dal presidente delle Preture di protezione o dal suo vicepresidente.
- b) riguarda l'intero collegio o la maggioranza di esso, decide la Pretura di protezione viciniore stabilita nel regolamento.

Supplenza**Art. 38h (nuovo)**

¹In caso di ricusazione o di impedimento per malattia o per altro motivo, il pretore di protezione o il pretore di protezione aggiunto si suppliscono a vicenda, così come i membri specialisti.

²In caso di ricusazione o di impedimento di tutti i membri della Pretura di protezione, la causa è devoluta alla Pretura di protezione viciniore stabilita nel regolamento.

Art. 48 lett. c n. 7 (nuovo) e lett. f n. 1, 3, 7

c) la **Terza Camera civile**, di tre membri, che giudica:

in prima istanza

(...)

7. i conflitti di competenza materiale tra le Preture di protezione e le Preture.

(...)

f) la **Camera di protezione**, composta di tre membri, che esercita le funzioni di autorità di vigilanza (art. 441 cpv. 1 CC) e giudica:

in seconda istanza:

1. i reclami contro le decisioni sulle domande di ricusazione contro le Preture di protezione o i suoi membri;

(...)

3. i ricorsi contro le decisioni disciplinari adottate dalle Preture di protezione;

(...)

7. i reclami contro le decisioni delle Preture di protezione (art. 450 CC);

Nomina e incarico**Art. 89a (nuovo)**

¹Il periodo di nomina dei pretori di protezione, dei pretori di protezione aggiunti e dei membri specialisti delle Preture di protezione corrisponde a quello dei pretori.

²Il conferimento della nomina e dell'incarico di cui all'art. 2 cpv. 1 lett. c LORD è di competenza del Consiglio di Stato fino all'entrata in funzione delle Preture di protezione.

³Nei primi due anni di attività le Preture di protezione delegano il conferimento della nomina e dell'incarico al Consiglio di Stato giusta l'art. 17a LORD.

II

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge, unitamente al suo allegato, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²L'entrata in vigore della riforma dell'organizzazione delle Autorità di protezione è subordinata all'approvazione della riforma "Ticino 2020" o a un riordino parziale dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni che garantisca la neutralità finanziaria della riforma tra i due livelli istituzionali.

³Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.

Allegato di modifica di altre leggi

1. La legge sugli onorari dei magistrati del 14 maggio 1973 è modificata come segue:

Art. 1 cpv. 1 n. 6, 8 e n. 9, 10 (nuovi)

¹L'onorario annuo dei magistrati è così stabilito:

(...)

6. Pretori, pretori di protezione, presidente della Pretura penale, presidente del Tribunale di espropriazione e magistrato dei minorenni

8. Pretore aggiunto e pretore di protezione aggiunto

(...)

9. Membro specialista delle Preture di protezione in ambito psicologico/pedagogico: fr. 146'328.00

10. Membro specialista delle Preture di protezione in ambito lavoro sociale: fr. 121'031.00

2. La legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 è modificata come segue:

B. Autorità parentale

(art. 296 CCS)

abrogato

Art. 39-39d

abrogati

3. La legge sulla misurazione ufficiale dell'8 novembre 2005 (LMU) è modificata come segue:

Nomina dei curatori Art. 4

L'ingegnere geometra iscritto nel registro dei geometri (ingegnere geometra) è tenuto ad inoltrare alla competente Pretura di protezione un'istanza di nomina di un curatore allorché egli ritenga che ne siano dati i presupposti secondo le disposizioni di cui agli articoli 390-391 CC.

4. La legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (LPol) è modificata come segue:

Art. 7c cpv. 2

²La persona presa in custodia va informata sul motivo del provvedimento e, se le circostanze lo consentono, deve esserle fornita l'opportunità di informare una persona di sua fiducia. Per persone minorenni o persone sotto curatela generale deve essere informato il rappresentante legale.

5. La legge tributaria del 21 giugno 1994 è modificata come segue:

Art. 173 lett. a

Le operazioni d'inventario hanno inizio:

- a) quando l'autorità ne fissa la data di apertura convocando almeno uno degli eredi maggiorenni raggiungibile e i rappresentanti degli eredi minorenni o sotto curatela; la non comparsa non pregiudica la validità degli inventari;

6. La legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989 (LSan) è modificata come segue:

Art. 14 cpv. 2

²Le sterilizzazioni praticate su una persona sotto curatela generale o permanentemente incapace di discernimento devono essere notificate da chi le ha eseguite al Medico cantonale nel termine di 30 giorni.

7. La legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 2 febbraio 1999 (LASP) è modificata come segue:

Negli artt. 14 cpv. 1, 18, 21, 24 lett. g, 25 cpv. 1, 33, 35 cpv. 2, 36 cpv. 2, 37 cpv. 2, 47 cpv. 3, 48 cpv. 2, 50 cpv. 1-3, 51, 53 cpv. 1 e 54 cpv. 1, i termini "ricorso" e "ricorsi" sono sostituiti con "reclamo" rispettivamente "reclami".

Nell'art. 14 cpv. 4 l'espressione "procedura ricorsuale" è sostituita con "procedura di reclamo".

Art. 2 lett. a

Sono bisognose di assistenza le persone:

- a) indicate nell'art. 426 CC;

Art. 20 cpv. 1 lett. b e c

¹Il collocamento o il trattenimento in una UTR avviene per decisione: (...)

- b) della Pretura di protezione del luogo di domicilio per le persone previste all'art. 426 CC o dal direttore del settore del luogo di domicilio in caso di malattia psichica;
- c) dell'autorità prevista dal diritto federale per i minorenni (art. 310, 315, 315a, 327a e 327c CC).

Art. 22 cpv. 1 e 2

¹In caso di urgenza la decisione di collocamento coattivo giusta gli art. 20 cpv. 1 lett. b) e c) e 23 è di competenza, oltre che delle Autorità ivi designate, anche della Pretura di protezione del luogo di residenza della persona oppure di un medico abilitato all'esercizio in Svizzera.

²*abrogato*

6. Informazione**Art. 27**

La Pretura di protezione del luogo di dimora, le Autorità previste all'art. 22 o, se da queste Autorità appositamente delegato, il responsabile dell'UTR presso cui l'utente è collocato o trattenuto, informano la Pretura di protezione del luogo di domicilio quando collocano o trattengono in una UTR una persona sotto curatela generale oppure quando ritengono che altre misure siano necessarie nei confronti di altri utenti.

Art. 43 cpv. 1

¹L'utente ha diritto in ogni tempo di farsi assistere e rappresentare da una persona di sua fiducia nella cura dei suoi interessi personali e patrimoniali, riservate le norme federali sul diritto di protezione dei minori e degli adulti.

Art. 46 cpv. 1

¹Competente per il rilascio di utenti coattivamente collocati dalle autorità e persone previste dagli art. 20 cpv. 1 lett. b) e c), 22 e 23 è il direttore del settore o persone da lui designate, responsabili di UTR e aventi un titolo medico. È riservato il diritto federale; nella decisione di collocamento della Pretura di protezione può essere prevista la delega di competenza per il rilascio al direttore di settore.

Art. 50 cpv. 1^{bis} (nuovo), 3 e 5 (nuovo)

^{1bis}Contro le decisioni delle Preture di protezione è dato reclamo alla Camera di protezione del Tribunale di appello, tenuta a rispettare la procedura di cui all'art. 54 cpv. 1.

(...)

³Contro la decisione della CG è dato reclamo alla Camera di protezione del Tribunale di appello.

(...)

⁵Se necessario, il Presidente dell'autorità di reclamo dispone, in favore del reclamante, l'assistenza di una persona esperta nel campo oggetto della controversia, se del caso di un curatore ai sensi dell'art. 450e cpv. 4 CC.

Forma	Art. 51 ¹ Il reclamo deve essere presentato nella forma scritta nel termine di 10 giorni dalla comunicazione della misura coattiva. Per le misure restrittive della libertà di movimento, il reclamo può essere introdotto in ogni tempo. ² Il reclamo contro una decisione in materia di ricovero a scopo di assistenza non deve essere motivato.
	Art. 53 cpv. 1 ¹ Il reclamo non ha effetto sospensivo, salvo che l'autorità giudiziaria di reclamo disponga altrimenti.
Procedura di reclamo dinnanzi alla CG	Art. 54 cpv. 1, 3 e 4 ¹ Ricevuto il reclamo il Presidente lo intima per osservazioni al responsabile dell'UTR e/o all'autorità che ha ordinato la misura. (...) ³ In caso di mancata conciliazione l'ulteriore audizione dell'utente, salvo sua rinuncia, deve avvenire in tempi brevi, a composizione piena del collegio giudicante. ⁴ La decisione della CG fa espresso riferimento alla facoltà di ricorrere alla Camera di protezione del Tribunale di appello.
Termine decisionale	Art. 54a (nuovo) La CG e la Camera di protezione del Tribunale di appello decidono entro breve termine, di regola entro cinque giorni feriali dal ricevimento del reclamo, nel caso di ricovero a scopo di assistenza.
Perizia psichiatrica	Art. 54b (nuovo) ¹ In caso di turbe psichiche, la decisione è presa sulla base di una perizia psichiatrica. ² La perizia psichiatrica deve esprimersi segnatamente sul danno concreto per la salute o la vita dell'interessato o di terzi, la necessità di un trattamento stazionario, la percezione che l'interessato ha del suo stato e l'idoneità dell'istituto.
	Art. 55 cpv. 1 ¹ La privazione e la restrizione della libertà personale, avvenuta in violazione delle norme della presente legge, conferisce il diritto ad un risarcimento del danno e, se giustificata dalla gravità del pregiudizio, a un'indennità di riparazione morale (art. 454 CC).

8. La legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997 (LCAMal) è modificata come segue:

Art. 22o cpv. 1

¹Per l'assicurato maggiorenne che presenta una situazione economica che gli permette di onorare i crediti relativi all'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie scoperti, l'autorità designata dal Consiglio di Stato può presentare formale segnalazione alla Pretura di protezione per l'adozione di eventuali misure a protezione.

Art. 22t cpv. 2

²Per gli assicurati cui è stata prevista una misura di protezione secondo il diritto di protezione dei minori e degli adulti, il pagamento rimane in sospeso finché la misura non è revocata e/o il credito relativo all'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie scoperto non è stato pagato integralmente.

9. La legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni del 15 settembre 2003 è modificata come segue:

Art. 15 cpv. 1

¹L'intervento dello Stato nella sfera privata e familiare avviene su richiesta della famiglia, su segnalazione di terzi previo consenso del titolare dell'autorità parentale, oppure su decisione dell'autorità giudiziaria.

Art. 16 cpv. 1 lett. b

¹Sono prestazioni di servizio sociale individuale quelle indirizzate alle famiglie o ai loro singoli membri, segnatamente:

(...)

b) la valutazione socio-familiare richiesta dall'autorità giudiziaria;

Art. 23 cpv. 1

¹Per ogni affidamento l'unità amministrativa competente o l'autorità giudiziaria che ha ordinato l'affidamento, il responsabile del centro educativo o la famiglia affidataria in collaborazione con il detentore dell'autorità parentale, elaborano e applicano il progetto educativo di affidamento.

10. La legge sul notariato del 26 novembre 2013 è modificata come segue:

Introduzione dell'abbreviazione del titolo: LN

Art. 25 lett. b

Il notaio termina la sua funzione:

(...)

b) quando è sotto curatela generale o inabilitazione ai sensi del Codice civile svizzero (CC) o del CP;