

ISTITUZIONI

Versione 1° febbraio 2021

Rapporto del Consiglio di Stato in materia di protezione del minore e dell'adulto e proposte legislative per la riorganizzazione del settore

INDICE

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 i 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	11
2.7 Rapporto del Gruppo di progetto del 2020	11
3. Perimetro	12
3.1 Delimitazione.....	12
3.2 Prestatori di servizio	13
3.2.1 In generale	13
3.2.2 La figura del curatore	14
3.2.3 Ricoveri a scopo di assistenza	15
3.2.4 Acconcia cooperazione	15
II. ORIGINI DEL NUOVO INDIRIZZO ORGANIZZATIVO	16
1. Criticità della situazione attuale	16
1.1 In generale	16
1.2 Sovrapposizione delle competenze con le Preture	18
2. La "giudiziarizzazione" del sistema	19

2.1 Motivazioni	19
2.2 Un indirizzo innovativo	20
3. Evoluzione del ruolo dei Comuni	21
III.CONFRONTO INTERCANTONALE	22
1. Entrata in vigore del nuovo diritto di protezione	22
2. Spinta alla professionalizzazione dell'autorità	22
IV. IL NUOVO INDIRIZZO ORGANIZZATIVO: LE PRETURE DI PROTEZIONE	23
1. Il "sistema Preture di famiglia"	23
1.1 Definizione	23
1.2 Elementi di rafforzamento	24
2. Istituzione delle Preture di protezione	25
2.1 Natura e competenze	25
2.2 Assetto organizzativo	25
2.3 Presenza sul territorio e prossimità al cittadino	27
2.4 Principi procedurali.....	28
3. Risorse umane	30
3.1 Composizione	30
3.2 Nomina.....	31
3.3 Requisiti	32
3.4 Compiti principali.....	33
3.5 Collocazione salariale	35
3.6 Fabbisogno di personale	36
3.6.1 Indicatore di riferimento.....	36
3.6.2 Ponderazione della dotazione di personale.....	36
3.6.3 Impatto finanziario	38
3.7 Passaggio del personale dai Comuni al Cantone.....	38
3.7.1 Oggetto	38
3.7.2 Principi del passaggio del personale.....	39
3.7.3 Autorità di nomina	39
3.8 Dotazione graduale del personale.....	40
4. Risorse logistiche	41
5. Risorse informatiche	42
6. Coordinamento delle Preture di protezione	43
6.1 In generale	43
6.2 L'importanza degli aspetti comunicativi.....	44
7. Autorità di vigilanza	45

V. IMPATTO FINANZIARIO DELLE PRETURE DI PROTEZIONE	46
1. Principi e perimetro del trasferimento degli oneri finanziari	46
2. Situazione attuale	46
2.1 Ripartizione degli oneri di funzionamento delle Autorità regionali di protezione	46
2.2 Quantificazione dell'onere finanziario di funzionamento a carico dei Comuni	47
2.3 Riassunto della situazione attuale	48
3. Situazione futura con istituzione delle Preture di protezione	48
3.1 Fase 1	48
3.2 Fase 2	49
4. Implementazione della nuova Autorità giudiziaria	50
VI. RELAZIONE CON IL DIRITTO FEDERALE E LA COSTITUZIONE CANTONALE	50
1. Relazione con il diritto federale	50
2. Relazione con la Costituzione cantonale	51
VII. MODIFICHE LEGISLATIVE	52
1. Normative interessate	52
2. Commento ai singoli articoli	53
2.1 Costituzione cantonale	53
2.2 Legge sull'organizzazione giudiziaria	53
2.3 Legge sugli onorari dei magistrati	59
2.4 Modifica di altre leggi	59
2.4.1 Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero	59
2.4.2 Legge sulla misurazione ufficiale	60
2.4.3 Legge sulla polizia	60
2.4.4 Legge tributaria	60
2.4.5 Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario	60
2.4.6 Legge sull'assistenza sociopsichiatrica	60
2.4.7 Legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie	63
2.4.8 Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni	63
VIII. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE	64
IX. CONSEGUENZE FINANZIARIE E IN MATERIA DI RISORSE UMANE	64
1. Piano finanziario degli investimenti	64
2. Gestione corrente	64
3. Risorse umane	65
X. CONSEGUENZE PER I COMUNI: RIFORMA "TICINO2020"	65

XI. IMPATTO AMBIENTALE	65
XII. ENTRATA IN FUNZIONE E FASE TRANSITORIA	66
1. Entrata in funzione delle Preture di protezione	66
2. Lavori preparatori	68
3. Fase transitoria.....	68
XIII. CONCLUSIONI.....	68

PROGETTO

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente Messaggio di aggiornamento al Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014 ci preghiamo sottoporre alla vostra cortese attenzione la proposta attualizzata di riforma relativa al settore della protezione del minore e dell'adulto, in ispecie per quanto attiene alla riorganizzazione delle Autorità di protezione¹.

I. INQUADRAMENTO DELLA RIFORMA

1. Contesto

1.1 Il diritto di protezione dei minori e degli adulti

Il Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC) riconosce alle persone maggiorenni (art. 14 CC) e capaci di discernimento (art. 16 CC) la capacità civile. Quest'ultima 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 fare produrre ai loro atti determinati effetti giuridici (artt. 12-19 CC).

Le persone che dispongono della capacità civile sono dunque dei soggetti di diritto indipendenti e autonomi, responsabili dei loro atti. Per le persone minorenni sono invece i genitori a fungere da garanti e ad essere responsabili della protezione dei figli. 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, le società attuali provvedono a tutelare, in forme e con intensità diverse, i loro membri più vulnerabili. Questa protezione, o altresì assistenza in senso lato, può essere fornita dalla cerchia di persone vicine al soggetto interessato e/o dalla collettività pubblica stessa tramite delle prestazioni di natura materiale (assicurazioni sociali o aiuto sociale), delle prestazioni personali (accompagnamento della persona interessata, supporto nei compiti quotidiani) o delle prestazioni giuridiche (accompagnamento o rappresentanza negli atti della vita giuridica, segnatamente nella gestione degli affari amministrativi e finanziari). Queste ultime tipologie di assistenza sono assicurate tramite l'adozione di misure di protezione.

Le misure di protezione sono consacrate dal Codice civile e sono segnatamente la curatela (artt. 308 e 390 segg. CC), la tutela (cfr. art. 311 CC), il ricovero a scopo di assistenza (cfr. art. 429 CC), la privazione del diritto di determinare il luogo di dimora (cfr. art. 310 CC), la privazione dell'autorità parentale (cfr. art. 311 CC), la regolamentazione dei diritti di visita (cfr. art. 307 CC). Tali misure 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 di protezione. I provvedimenti pertinenti alla singola situazione devono essere adottati nel rispetto del principio di proporzionalità e sussidiarietà (cfr. art. 389 CC), secondo cui tutti i provvedimenti sono decretati soltanto in caso di assoluta necessità e in assenza di altra valida soluzione, rispettivamente in ossequio ad una corretta procedura.

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

Il diritto di protezione dei minori e degli adulti fornisce gli strumenti giuridici a tutela degli interessi o del bene della persona in ragione del suo stato di vulnerabilità o debolezza. Tale diritto è contemplato nel diritto federale e meglio dal Codice civile e compete alla Confederazione come disposto dalla Costituzione federale (cfr. art. 122 cpv. 1 Cost.). In tale campo, il Legislatore federale ha emanato le norme materiali applicabili e le principali disposizioni procedurali, i Cantoni provvedono alla loro attuazione (cfr. 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 ordinate, segnatamente per quanto attiene alla ripartizione dei costi.

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 adulti (curatele, misure ambulatoriali o stazionarie, ecc.) e per minori (privazioni dell'autorità parentale o del diritto di determinare il luogo di dimora, collocamenti in istituto o in famiglia, misure di controllo e di verifica, 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 assunta dalle Preture. Il Libro secondo del Codice civile "Del diritto famiglia" (cfr. artt. 90-456 del Codice civile) enumera le numerose competenze dell'Autorità di protezione, segnatamente il campo di applicazione del diritto di protezione dei minori e degli adulti.

1.3 Le Autorità regionali di protezione

L'Autorità di protezione nel nostro Cantone è assunta oggi dalle sedici Autorità regionali di protezione presenti sul territorio; esse sono di natura amministrativa e hanno un'organizzazione di tipo comunale/inter-comunale. Ognuna delle sedici Autorità regionali 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 ripartizione 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 in precedenza, le competenze delle Autorità regionali di protezione sono stabilite dal Codice civile, mentre le principali basi legali cantonali che regolano l'organizzazione e la procedura delle Autorità regionali di protezione sono fissate in particolare dalla Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto dell'8 marzo 1999 (LPMA) e dal rispettivo Regolamento della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto del 29 novembre 2000 (ROPMA), in subordine la Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm).

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, educativo-pedagogica o medica 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 dell'Autorità regionale di protezione (cfr. art. 8 cpv. 1 LPMA). La nomina del Presidente e del suo supplente è preavvisata dal Consiglio di Stato (cfr. artt. 1c e 1d ROPMA). Riguardo al Delegato comunale, il Municipio di ogni Comune del circondario designa un delegato quale membro dell'Autorità regionale di protezione e un suo supplente (cfr. art. 8 cpv. 3 LPMA).

Le Autorità regionali di protezione sono inoltre dotate dei 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 (segretariato), il servizio rendiconti e il servizio giuridico. I servizi di supporto sono organizzati – sia in termini di procedure, sia di risorse a disposizione – in modo eterogeneo a dipendenza dell'Autorità regionale di protezione.

L'Autorità regionale di protezione si attiva sulla base di un'istanza e/o di una segnalazione oppure d'ufficio (cfr. art. 22 LPMA). Essa esamina con cura ogni segnalazione; se ritenuto opportuno, viene formalmente aperta l'istruttoria probatoria e vengono ordinati tutti i necessari accertamenti e le parti hanno il diritto di esprimersi, così come prima della decisione su eventuali misure di protezione previste dal Codice civile. Tra gli accertamenti ordinati rientrano a titolo esemplificativo l'acquisizione di documenti, le perizie degli specialisti o di enti specializzati, i rapporti medici, i rapporti scolastici, i rapporti di polizia e ogni altra prova utile considerata necessaria nella procedura di accertamento per l'istituzione del provvedimento 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 sancito dal Codice civile (cfr. 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”* (cfr. FF 2006 6476 ad art. 451).

Contro le decisioni rese dall'Autorità regionale di protezione è data facoltà di reclamo, giusta la Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG) alla Camera di protezione del Tribunale di appello (cfr. art. 48 lett. f LOG) e successivamente al Tribunale federale secondo quanto disposto dalla Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (cfr. art. 72 segg. LTF). Nel caso del ricovero a scopo d'assistenza decretato dall'Autorità regionale 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 del 2 febbraio 1999 (LASP) e in seconda istanza alla Camera di protezione del Tribunale di appello (cfr. art. 48 lett. f cfr. 8 LOG).

Nell'ambito dell'adozione di misure di protezione, un ruolo fondamentale e dall'indubbia valenza pubblica, è assunto dalla figura del curatore che assume i mandati di protezione affidatigli dall'Autorità regionali di protezione, alla quale compete la sorveglianza sul suo operato. La responsabilità circa l'operato dei membri del collegio giudicante delle Autorità regionali di protezione nonché dei curatori è assunta dal Cantone (cfr. art. 454 CC e art. 50 LPMA) e non dai Comuni. Una particolarità che deriva dalla modifica del diritto federale entrata in vigore il 1° gennaio 2013.

2. Iter politico-istituzionale

La riforma del settore della protezione del minore e dell'adulto ha conosciuto una gestazione impegnativa con riferimento al suo iter politico-istituzionale. Un'onerosità correlata in particolare alla complessità e all'importanza del settore, che ha influenzato la mancata convergenza dei vari e molteplici attori toccati dalla riforma segnatamente sul modello organizzativo da adottare per le Autorità di protezione. La riforma è stata inserita nel progetto di riordino dell'organizzazione giudiziaria denominato “Giustizia 2018”, il quale seppur nella sua denominazione temporale superata, mantiene la sua attualità nel proprio fondamento, volendo proporre una riflessione complessiva, trattata in maniera puntuale per specifica autorità, sull'organizzazione della giustizia cantonale, nell'ottica di renderla più efficiente ed efficace, nell'interesse della cittadinanza.

In tal senso, la presente riforma costituisce un tassello essenziale del progetto, ai fini di rafforzare il buon funzionamento della giustizia. Il percorso che ha portato il Governo a proporre l'aggiornamento della riforma oggetto del presente Messaggio è dunque articolato e si dipana oltre l'arco di un decennio. Nei paragrafi seguenti sono riportate in forma riassuntiva – rimandando per i dettagli ai documenti istituzionali citati nel testo – le tappe principali che hanno caratterizzato la riorganizzazione.

2.1 Genesi

Fulcro della presente riforma 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 (cfr. 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 di protezione – 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 è importante evidenziare l'instaurazione 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. Nel contempo, il disegno dà maggiore risalto alla cura della persona, dato che tutte le forme di curatela possono contemplare anche tale aspetto"* (cfr. FF 2006 6405). Un concetto intrinsecamente connesso alla natura specializzata e interdisciplinare dell'Autorità di protezione statuita dal diritto federale.

2.2 Rapporto Affolter del 2008 e i 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 autorità tutorie nel nostro Cantone, assunte allora dalle Commissioni tutorie regionali entrate in funzione nel 2001 quale evoluzione delle precedenti Delegazioni tutorie comunali. Nel Rapporto, rassegnato nel giugno 2008, emergeva innanzitutto che, in linea di principio, l'organizzazione esistente permetteva l'introduzione del nuovo diritto di protezione, anche se alcune nuove misure si rendevano necessarie. Il Rapporto evidenziava infatti come la peculiarità che i membri delle allora 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 e una riduzione del numero delle autorità, da diciotto a circa quattro, ognuna con un bacino d'utenza di approssimativamente 80'000 abitanti. Il perito suggeriva inoltre di accorpare l'Autorità di vigilanza, quale Ispettorato, presso il Tribunale di appello, e indicava la necessità di ridefinire completamente il ruolo e il profilo professionale dei Delegati comunali. Infine, egli ammoniva sul fatto che, con il nuovo diritto di protezione e i conseguenti nuovi compiti, la problematica relativa alle risorse destinate al settore si sarebbe acuita nel corso degli anni.

Preso atto del contenuto del Rapporto dell'avv. Kurt Affolter nonché del Rapporto del marzo 2009 allestito dal Gruppo di accompagnamento coordinato dall'allora Ufficio di vigilanza sulle tutele presso la Sezione degli enti locali – che ha affiancato il mandatario nella sua valutazione e che ha avviato l'individuazione delle varianti organizzative per il

futuro assetto del settore –, 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 del settore. Tale gremio ha stilato nel mese di marzo 2010 un primo Rapporto in cui si suggeriva la sostituzione degli organi amministrativi con un'Autorità giudiziaria, senza tuttavia fornire delle indicazioni su quella che avrebbe dovuto essere la sua struttura. In esito allo stesso, il Governo ha quindi 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 i vantaggi e gli svantaggi sulla base degli obiettivi auspicati, come pure le opportunità e i rischi in fase esecutiva di entrambi i modelli, il Gruppo di lavoro ha espresso nel suo Rapporto finale del dicembre 2010 il proprio favore per la variante giudiziaria. Nel comparare i tre modelli giudiziari ipotizzabili (Preture, Tribunale di famiglia e Tribunale di protezione) in sostituzione delle allora Commissioni tutorie regionali, il Gruppo di lavoro ha optato per le Preture, considerate in particolare le sinergie che verrebbero a crearsi riunendo in predette Autorità giudiziarie la trattazione di tutto il diritto di famiglia, nonché la possibilità di poter 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 allora Commissioni tutorie regionali, ma sotto la nuova denominazione di Autorità regionali di protezione, con conferma del medesimo numero sul territorio (allora diciotto) nonché la natura amministrativa comunale/inter-comunale;
- inserimento, a seguito dell'approvazione in votazione popolare del 3 marzo 2013, del grado minimo di occupazione dei Presidenti delle Autorità regionali di protezione all'80% (vincolo che tuttavia non tocca gli altri membri e i relativi supplenti);
- creazione della Camera di protezione presso il Tribunale di appello, che funge da Autorità giudiziaria di reclamo e assume la competenza di Autorità di vigilanza del settore (Ispettorato).

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 di ordine giudiziario (ipotizzato all'epoca nell'istituzione di un Tribunale di famiglia), con il Parlamento che, tramite l'art. 52a della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele, ha richiesto al Governo, entro il 31 dicembre 2014, di compiere una verifica sull'efficienza e sull'efficacia delle misure della legge e delle disposizioni di esecuzione ai sensi del diritto federale e di presentare quindi al Legislativo un Rapporto in merito che proponesse i necessari adeguamenti legislativi per la riorganizzazione del settore.

2.4 Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014

Entro il termine previsto dal Parlamento, il Consiglio di Stato, in data 23 dicembre 2014, ha licenziato il Messaggio n. 7026 concernente il Rapporto in materia di protezione del minore e dell'adulto con proposte legislative per la riorganizzazione del settore, tutt'ora pendente presso il Gran Consiglio e oggetto del presente Messaggio di aggiornamento.

La proposta principale contenuta nel Messaggio verte sull'attribuzione delle competenze in materia di protezione del minore e dell'adulto alle Preture, con la "cantonalizzazione" delle Autorità regionali di protezione mediante il loro accorpamento all'interno di dette Autorità giudiziarie. Una proposta che si basa altresì sul Rapporto elaborato dal preposto Gruppo di lavoro costituito dal Governo nel 2013 nell'ambito del progetto denominato "Giustizia 2018", che aveva in sostanza condiviso le considerazioni formulate nel 2010 dal precedente Gruppo di lavoro in merito ai vantaggi del modello giudiziario per la futura struttura del settore. Quanto alla ripartizione degli oneri finanziari tra Cantone e Comuni, nel Messaggio è indicato come la stessa *"dovrà essere definita nell'ambito della revisione dei flussi finanziari tra questi enti"* (cfr. Messaggio n. 7026, pag. 25).

Il Gran Consiglio ha approfondito i contenuti del Messaggio segnatamente per il tramite dell'allora Sottocommissione tutele e curatele della Commissione della legislazione. Nel mese di maggio 2016, la Sottocommissione ha incontrato i rappresentanti del Dipartimento delle istituzioni e del Dipartimento della sanità e della socialità, ai quali sono state evidenziate diverse perplessità nell'ambito delle valutazioni riguardanti il Messaggio. Queste perplessità erano 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 stesse, poneva, e pone tutt'ora, diverse criticità nella sua implementazione. Una posizione ribadita nella missiva del 22 giugno 2016 indirizzata al Dipartimento delle istituzioni, tramite la quale la Sottocommissione ha richiesto 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, e per esso la Divisione della giustizia, ha dato seguito alle indicazioni della Sottocommissione, approfondendo la variante circa il mantenimento del modello amministrativo per il futuro assetto del settore, con la "cantonalizzazione" delle Autorità regionali di protezione. Questi lavori di analisi 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 derivanti dalla complessità e dall'importanza della stessa – 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 la "cantonalizzazione" delle Autorità di protezione e l'impatto della stessa dal profilo finanziario, logistico, informatico e di risorse umane, in modo da proseguire con le verifiche e le valutazioni in termini riorganizzativi.

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 Consiglio di Stato ha sottoposto 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 di dettaglio di tale riforma e nella sua evoluzione nel corso degli anni, 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 ad un semplice concetto, ovverosia *“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 [“Ticino 2020”] non fosse garantita solo sul cittadino ma anche sulle finanze cantonali e comunali”* (cfr. Rapporto della Direzione di progetto 2017, pag. 13).

Coerentemente con le indicazioni del Messaggio n. 7026 circa la ripartizione degli oneri tra Cantone e Comuni e con lo spirito della riforma “Ticino 2020”, la riorganizzazione delle Autorità di protezione è stata inserita in questo progetto, costituendo un asse di intervento nella disanima complessiva 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

Tramite 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 l’unificazione degli strumenti informatici delle Autorità di protezione, mediante la dotazione dell’applicativo AGITI/Juris già in uso presso le Autorità giudiziarie cantonali.

Nel suddetto Messaggio è stata ribadita l’intenzione, da parte del Governo, di istituire un apposito Gruppo di progetto teso ad approfondire la “cantonalizzazione” delle Autorità regionali di protezione. A quel momento, infatti, sembrava profilarsi tra gli attori coinvolti nel settore una certa convergenza circa il modello amministrativo cantonale, che l’allora Sottocommissione tutele e curatele 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 della protezione del minore e dell’adulto – in un’ottica aggiornata con l’istituzione di un preposto gremio di lavoro, formalmente costituito ad inizio 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 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, annesso per completezza al presente Messaggio. Il Gruppo di progetto, coordinato dalla Divisione della giustizia, 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.

Rinviando ai contenuti di dettaglio dell’annesso Rapporto finale del Gruppo di progetto, si evidenzia come quest’ultimo, in una prospettiva complessiva, abbia approfondito tramite un’analisi strutturata e attualizzata i modelli alternativi per il futuro assetto organizzativo delle Autorità di protezione.

Dal profilo concettuale, il gremio ha dapprima esaminato il sistema delle attuali Autorità regionali di protezione, evidenziandone in particolar modo le criticità a diversi livelli. In seguito ha descritto i possibili modelli organizzativi alternativi a quello attuale, effettuando una valutazione comparativa aggiornata per ognuno di essi. L'analisi svolta ha portato il Gruppo di progetto ad individuare e sviluppare quale soluzione da proporre al Consiglio di Stato un modello giudiziario innovativo rispetto a quelli finora presentati nell'ambito della riforma, incarnato dalla creazione del nuovo "sistema Preture di famiglia" e quindi dall'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione, le Preture di protezione. Una nuova entità organizzativa indipendente, disgiunta organizzativamente, operativamente e logisticamente dalle attuali Preture, a differenza di quanto previsto nella proposta originaria del Messaggio n. 7026.

Il Governo, facendo proprie le risultanze della disanima promossa dal Gruppo di progetto, nel mese di aprile 2020 ha deciso il ri-orientamento della riforma, oggetto del presente Messaggio di aggiornamento vertente appunto sulla concretizzazione di questo indirizzo organizzativo attraverso l'istituzione delle Preture di protezione.

3. Perimetro

3.1 Delimitazione

Il perimetro della riforma oggetto del presente Messaggio di aggiornamento è circoscritto alla riorganizzazione dell'autorità giudicante del settore della protezione del minore e dell'adulto assunta dall'Autorità di protezione. Questa delimitazione non si discosta e presenta una coerenza con l'iter politico-istituzionale nonché l'impostazione organizzativa condivisa negli anni con i Comuni, chiamati fino a oggi ad assicurare l'organizzazione, il funzionamento e l'operatività delle predette Autorità.

Lo scrivente Consiglio è consapevole che un efficace funzionamento complessivo del settore della protezione del minore e dell'adulto non possa limitarsi all'autorità decidente, ma presupponga a sua volta l'efficacia nell'operato dell'insieme delle altre autorità e servizi coinvolti in particolare quali prestatori di servizio (cfr. capitolo 3.2 che segue). Una riforma di una così ampia portata visto il gran numero di attori coinvolti impone giocoforza uno sviluppo graduale e parallelo, nel rispetto dei tempi di implementazione della nuova Autorità giudicante, che consenta pertanto di cogliere, mediante un'analisi accurata, gli effetti derivanti dai cambiamenti che interverranno in seno alla predetta Autorità, in particolare nella sua organizzazione e nelle procedure che la contraddistinguono. Un'impostazione graduale sull'arco di differenti fasi che, oltre a risultare conforme ai contenuti originari del Messaggio n. 7026, risulta coerente con l'approccio adottato dalla Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) relativo all'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione. La stessa ha infatti dapprima effettuato un'analisi sulla struttura organizzativa delle Autorità di protezione, emettendo nel 2008 delle raccomandazioni (cfr. CAT, *L'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et modèles)*, RDT 2008 pp. 129 ss.), e soltanto in seguito ha approfondito l'aspetto dell'organizzazione delle curatele professionali, ponendo nel giugno 2020 in consultazione preliminare ai Cantoni delle raccomandazioni su questo aspetto (cfr. Consultation préalable sur le projet du 3 juin 2020 *Recommandations sur l'organisation des curatelles professionnelles*).

Per completezza, nei prossimi paragrafi sono illustrati, in termini volutamente generali, le tematiche principali al di fuori del perimetro della riorganizzazione qui in discussione, che richiederanno specifici approfondimenti successivi, nell'ottica dello sviluppo graduale della riforma, anche a seguito dell'entrata in funzione della nuova Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione.

3.2 Prestatori di servizio

3.2.1 In generale

Nell'ambito degli approfondimenti estesi rispetto al perimetro della presente riforma è necessario in particolare soffermarsi anche sull'organizzazione e sul funzionamento dei cosiddetti "prestatori di servizio" delle Autorità di protezione, che assumono un ruolo importante in quanto supportano l'autorità nell'adozione rispettivamente nell'esecuzione dei provvedimenti di protezione di sua competenza. Per "prestatori di servizio" si intendono segnatamente gli enti partner di riferimento di questo settore, pubblici (cantonali e comunali) e privati. Le prestazioni svolte da questi enti concernono le dinamiche di processo *ex ante* ed *ex post* l'attività svolta dall'Autorità di protezione. Per quanto attiene al processo *ex ante*, si citano ad esempio le anamnesi sociali, le indagini socio-familiari, i rapporti socio-ambientali, le perizie psichiatriche, ecc. necessarie per un'esauritiva valutazione degli elementi in causa e funzionali all'adozione dei provvedimenti di protezione, conformemente alla legislazione cantonale in essere. Le misure di protezione presuppongono la definizione di un progetto e di un piano d'intervento specifico, che contemplino anche la durata temporale per l'esecuzione e l'indicazione delle risorse, finanziarie e reali, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti (processo *ex post*). La complessità di un numero sempre più importante di situazioni, richiede il ricorso a delle figure professionali, sia per il processo *ex ante* che per il processo *ex post*. Ciononostante, permangono fondamentali le prestazioni esecutive garantite da persone "volontarie" come i curatori, altresì vicine alla realtà dei soggetti per i quali vengono adottati provvedimenti di protezione (famigliari, volontari, vicini o conoscenti, ecc.).

Il Dipartimento della sanità e della socialità, che contempla importanti prestatori di servizio del settore sia a livello *ex ante* che *ex post* (in particolare l'Ufficio dell'aiuto e della protezione e l'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale per il tramite del Servizio medico psicologico e del Servizio psico-sociale) su indicazione dello scrivente Consiglio ha intrapreso una disanima preliminare focalizzata sull'esecuzione delle misure di protezione (processo *ex post*), le cui risultanze sono state in parte già integrate, quantomeno a livello di indirizzi, nel presente Messaggio. L'analisi preliminare espletata dal Dipartimento della sanità e della socialità indica la necessità di migliorare la presa a carico segnatamente per quanto attiene l'esecuzione delle misure di protezione. A tal riguardo la prospettiva è quella di un'assunzione maggiore da parte dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione della gestione, oltre a quelli già di competenza esclusiva di questo ufficio, dei mandati complessi, con la priorità ai mandati complessi che vedono coinvolti in particolare dei minorenni. Questa prospettiva verrà approfondita dai Dipartimenti coinvolti, affinché si possa giungere all'implementazione di quanto scaturirà con la medesima tempistica indicata per la nuova Autorità di protezione, pur mantenendo di principio invariato lo scenario organizzativo di erogazione delle prestazioni che prevede tre tipologie di prestatori di prestazione: cantonali, comunali e privati (cfr. *sub* parte IV, cap. 3.8). In tal senso occorrerà prestare particolare attenzione all'evoluzione del panorama di riferimento (offerta di prestazioni), la quale necessiterà di un coordinamento sia a livello quantitativo che qualitativo, allo scopo di poter garantire una presa in carico adeguata delle misure ordinate dall'autorità.

Il Consiglio di Stato, vista la necessità di coordinare le prestazioni funzionali all'adozione delle misure di protezione (processo *ex ante*) nonché l'attuazione delle misure di protezione decise dalla nuova istanza giudiziaria (processo *ex post*) da parte dei vari prestatori di servizio presenti sul territorio, ha dato incarico al Dipartimento delle istituzioni, e per esso alla Divisione della giustizia – giusta il ruolo assunto quale anello di congiunzione tra il Potere esecutivo, il Potere legislativo e le Autorità giudiziarie, comprese le nuove Preture di protezione – di istituire un apposito Gruppo di lavoro. Quest'ultimo, coinvolgendo il Dipartimento della sanità e della socialità e gli attori interessati, avvierà sin da subito un'analisi esaustiva e circostanziata afferente i prestatori di servizio delle Autorità di protezione, in base alla nuova organizzazione giudiziaria.

3.2.2 La figura del curatore

Nell'ambito dell'adozione di misure di protezione (curatele, tutele, privazione del diritto di determinare il luogo di dimora, privazione dell'autorità parentale, regolamentazione dei diritti di visita, ecc.), un ruolo fondamentale è assunto dalla figura del curatore (artt. 400 segg. CC). Conformemente all'art. 400 CC, *“l'autorità di protezione degli adulti 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. In circostanze particolari possono essere nominati più curatori”*. 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) [...] il est en charge de l'opérationnel”* (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 quindi un importante compito di valenza pubblica nell'interesse della persona oggetto della misura. Giusta l'art. 454 del Codice civile, la responsabilità circa l'operato del curatore è assunta dal Cantone. Tale importante ruolo può essere rivestito da una figura vicina alla persona interessata dalla misura di protezione, cosiddetto *“curatore privato volontario”*, da una figura terza libero-professionista definita *“curatore privato professionale”*, oppure da un *“curatore ufficiale”* scelto tra il personale di un servizio comunale o cantonale.

Nella scelta del curatore l'Autorità tiene conto dei desideri della persona interessata dal provvedimento di protezione, verificando che il curatore proposto sia idoneo e disposto a investirsi della curatela (art. 401 CC). Nell'ottica di accrescere le possibilità di successo della misura di protezione è infatti fondamentale che si crei un rapporto di fiducia tra il curatore e l'interessato. Giusta l'art. 454 del Codice civile, la responsabilità circa l'operato del curatore è assunta dal Cantone.

Stante agli sviluppi della riforma, nell'ambito degli approfondimenti di cui sopra nell'ambito dei prestatori di servizio, verrà esaminato il ruolo del curatore, al fine di rafforzare tale figura, ciò posto come la persona chiamata ad assumere tale rilevante 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). Un obiettivo che il nuovo indirizzo della riforma contribuirà a meglio perseguire, anche in considerazione dell'accresciuta specializzazione dell'Autorità di protezione.

Per quanto attiene peculiarmente 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 già stati avviati dei lavori volti ad apporre dei correttivi puntuali, in particolare dal punto di vista delle competenze professionali. Concretamente, una misura introdotta è legata alla divulgazione del Manuale destinato ai curatori privati, che sarà messo a disposizione degli stessi all'inizio del 2021 d'intesa con la Camera di protezione del Tribunale di appello.

3.2.3 Ricoveri a scopo di assistenza

Una tematica che, pur non rientrando nel perimetro riorganizzativo dell'autorità giudicante, è legata alla presente riforma riguarda le procedure inerenti ai ricoveri a scopo di assistenza, con riferimento alla Legge sull'assistenza sociopsichiatrica. 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 interessata di ritrovare la sua indipendenza e la sua autonomia. Il ricovero a scopo di assistenza può essere decretato sia dall'Autorità di protezione (cfr. art. 428 CC) sia da un medico abilitato all'esercizio in Svizzera (cfr. art. 429 CC). Contro le decisioni dell'Autorità di protezione e del medico abilitato all'esercizio in Svizzera può essere interposto ricorso in prima istanza presso la Commissione giuridica designata dal Consiglio di Stato ai sensi della Legge sull'assistenza sociopsichiatrica, in seconda istanza presso la Camera di protezione del Tribunale di appello e quindi al Tribunale federale.

Il nuovo indirizzo della riforma impone un cambiamento procedurale riguardante le autorità coinvolte nel processo di adozione dei ricoveri a scopo di assistenza, tramite una modifica puntuale della Legge sull'assistenza sociopsichiatrica indicata nel presente Messaggio di aggiornamento. In particolare, con la nuova organizzazione le decisioni rese dalle Preture di protezione in quanto autorità specializzate nell'ambito dei ricoveri a scopo di assistenza saranno impugnate direttamente presso la Camera di protezione del Tribunale di appello, superando il livello ricorsuale dato dalla Commissione giuridica, che sarebbe mantenuto per *“tutti i ricorsi (...) per i quali non è espressamente indicata un'istanza differente”* (cfr. art. 50 cpv. 1 LASP), come ad esempio per quanto attiene ai ricoveri decretati da un medico abilitato all'esercizio in Svizzera. In tal senso, ulteriori adeguamenti anche dal profilo legislativo saranno verificati parallelamente agli sviluppi della riforma.

3.2.4 Acconcia cooperazione

Pure da verificare in relazione alla riorganizzazione delle Autorità regionali di protezioni v'è l'inserimento dell'autorità giudicante nel processo di protezione dei minori. Infatti, tra i prestatori di servizio che svolgono un ruolo cruciale nella valutazione e nell'esecuzione delle misure vi sono diversi uffici segnatamente del Dipartimento della sanità e della socialità, in particolare l'Ufficio dell'aiuto e della protezione e l'Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani, il cui intervento a scopo di protezione è definito nella Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) del 15 settembre 2003 e dal rispettivo Regolamento della legge per le famiglie del 20 dicembre 2005.

Il citato Gruppo di lavoro *sub* parte I, cap. 3.2.1, valuterà se saranno necessari adattamenti dei processi di lavoro relativi alla collaborazione in ambito di protezione ed eventuali modifiche a livello legislativo.

II. ORIGINI DEL NUOVO INDIRIZZO ORGANIZZATIVO

1. Criticità della situazione attuale

Le origini del nuovo indirizzo organizzativo rappresentato dall'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione trovano fondamento nelle criticità riferite alla situazione attuale.

1.1 *In generale*

La criticità principale che contraddistingue le sedici Autorità regionali di protezione presenti su suolo cantonale risiede in particolare nell'adempimento in maniera eterogenea del vincolo di specializzazione sancito dal diritto federale (cfr. art. 440 cpv. 1 CC). I membri dell'Autorità di protezione devono infatti essere degli specialisti di una delle discipline essenziali contestualmente alla protezione dei minori e degli adulti (ovverosia, oltre al diritto, psicologia o pedagogia e lavoro sociale), essendo imperativo che l'autorità disponga delle conoscenze scientifiche e tecniche per far fronte all'incremento di compiti derivanti dalla modifica legislativa entrata in vigore il 1° gennaio 2013 e 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 (COPMA). Altre competenze considerate utili ai sensi del diritto federale fanno riferimento all'ambito medico con specializzazione in psichiatria e psicoterapia, contabile e attuariale. La conoscenza specialistica dell'autorità non è tuttavia legata ai soli membri del collegio giudicante, ma deve declinarsi pure ai servizi di supporto allo stesso (amministrativo, contabile e giuridico).

Attualmente, le Autorità regionali di protezione adempiono tale vincolo in modo dissimile e con un differente grado di specializzazione. Una situazione derivante anche dalle peculiarità organizzative che storicamente caratterizzano le Autorità di protezione del nostro Cantone, con un forte legame a livello locale dato dalla presenza, all'interno del collegio giudicante in qualità di membro dell'autorità, del Delegato comunale. Una figura originariamente intesa quale punto di contatto e di conoscenza del territorio, che non dispone tuttavia a volte di competenze specialistiche – in particolare in ambito psicologico-pedagogico e di lavoro sociale – e che si confronta con una realtà complessa e certamente più diversificata, dal profilo sociale, rispetto alle origini del modello. L'accresciuto grado di competenza richiesto ai membri evidenzia di conseguenza come il sistema in essere non risponda oggettivamente in modo omogeneo ed efficace alle esigenze vieppiù articolate e complesse poste nella protezione delle persone più deboli e vulnerabili della nostra società. Accanto a questa criticità, che si palesa in termini qualitativi – presenza di competenze interdisciplinari – e quantitativi – risorse specialistiche a disposizione –, vi sono altre criticità principali derivanti dalla situazione attuale riassunte nell'elenco seguente (elementi riportati non in ordine prioritario):

- contenuta autorevolezza delle Autorità regionali di protezione derivante dalla loro natura amministrativa di tipo comunale/inter-comunale;
- difficoltà di riconoscimento delle decisioni rese verso istituzioni giudiziarie estere ed enti esteri nell'ambito di vertenze internazionali, in particolare a livello della deliberazione delle decisioni;

- numero di autorità presenti sul territorio ritenuto eccessivo, che produce l'eterogeneità delle strutture e la dispersione organizzativa in assenza di coordinamento, acuita dall'itineranza della presidenza presso alcune autorità, generando inoltre un problema a livello delle competenze acquisite dai membri dell'autorità;
- assenza di un coordinamento inter-comunale e tra le Autorità regionali di protezione medesime, se non limitato a collaborazioni puntuali (passaggio incarti, ecc.);
- procedure e processi interni eterogenei tra le sedici Autorità regionali di protezione, ciò che concorre a rendere negativa l'immagine dell'autorità verso l'esterno, creando incertezze nei confronti dei fruitori delle prestazioni e degli addetti ai lavori;
- principio di celerità limitatamente ossequiato in ragione delle tempistiche decisionali dilatate, anche a fronte della durata della fase di accertamento demandata dall'autorità a prestatori di servizio esterni, che non sempre operano nei tempi adeguati alle circostanze del caso;
- sovrapposizione delle competenze e delle procedure nell'ambito del diritto di famiglia tra le Autorità regionali di protezione e le Preture (cfr. *sub* parte II, cap. 1.1);
- dotazione di personale generalmente non sufficiente per far fronte in modo adeguato al carico di lavoro, unita alla mancanza di competenze specialistiche anche a livello dei servizi di supporto al collegio giudicante;
- accresciuta responsabilità nella gestione dei casi da parte del personale amministrativo, in ragione della dotazione insufficiente di personale nei collegi giudicanti;
- risorse finanziarie messe a disposizione da parte dei Comuni diversificate tra le varie Autorità regionali di protezione e non sufficienti per stabilizzarne il funzionamento;
- spazi logistici non sempre adeguati e rappresentativi dal punto di vista istituzionale, ciò che ha un influsso sull'autorevolezza delle autorità;
- risorse informatiche a disposizione delle Autorità regionali di protezione non sempre adeguate alla funzione svolta e non predisposte per automatizzare l'attività (statistiche, passaggio incarti tra le autorità, ecc.);
- lacune nella comunicazione nei confronti delle persone interessate dai provvedimenti di protezione, anche in relazione alla comprensione delle decisioni rese dall'autorità;
- assenza di comunicazione esterna volta alla comprensione dell'attività svolta nell'ottica di una corretta percezione dell'autorità da parte della cittadinanza;
- percezione generalmente negativa delle Autorità regionali di protezione da parte della popolazione, viste altresì le caratteristiche insite a questo delicato settore, con decisioni che incidono direttamente sui diritti e le libertà individuali;
- sostegno ai curatori eterogeneo in base alle risorse dell'autorità.

Queste criticità, evidenziate dal preposto Gruppo di progetto istituito dal Consiglio di Stato, sono state focalizzate in particolare attraverso le ispezioni congiunte promosse tra il 2017 e il 2018 dalla Divisione della giustizia d'intesa con la Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità di vigilanza, durante le quali sono stati uditi i membri e funzionari delle Autorità regionali di protezione. Queste ispezioni sono sfociate in Rapporti puntuali allestiti dalla Camera di protezione, sottoposti in seguito al Comune sede di competenza. Un esercizio che ha permesso di portare all'attenzione dei Comuni le necessità a corto termine delle autorità, specialmente dal punto di vista del personale necessario per garantire il loro adeguato funzionamento in questa prolungata fase di transizione in vista della nuova organizzazione. A tal proposito, si rimarca con favore come i Comuni sede abbiano in generale accolto in modo positivo e costruttivo le ispezioni effettuate, condividendo le raccomandazioni emanate dalla Camera di protezione e intervenendo, laddove possibile, tramite misure concrete a rafforzamento dell'autorità.

Le criticità riscontrate nel funzionamento delle Autorità regionali di protezione hanno guidato gli approfondimenti relativi alla ricerca di un modello organizzativo che rispondesse puntualmente alle stesse, con un dovuto superamento della situazione attuale nell'ottica di conseguire un miglioramento tangibile del sistema. Un processo, quello all'origine del nuovo indirizzo organizzativo, vertente altresì sulla necessità di concretare una nuova e più fiduciosa immagine dell'Autorità di protezione verso la cittadinanza e le istituzioni estere, perseguendo quindi una marcata discontinuità con la situazione attuale, ciò che costituisce nei confronti della popolazione in particolare, un chiaro segnale di cambiamento da parte delle Istituzioni.

1.2 Sovrapposizione delle competenze con le Preture

Nel campo del diritto di famiglia, 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 (nel nostro Cantone, le Preture) 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 (cfr. RU 2014 357 e RU 2015 4299).

Queste modifiche legislative hanno comportato una significativa criticità in termini procedurali contestualmente all'applicazione del diritto di famiglia. Nello specifico, l'attrazione di competenza a beneficio del giudice disposta dal Codice civile ha generato una marcata sovrapposizione delle procedure che riguardano gli ambiti di competenza delle Preture e delle Autorità regionali di protezione. Con queste modifiche, infatti, il giudice chiamato a pronunciarsi sull'azione in 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. Di fatto, si rileva un'accresciuta sovrapposizione delle procedure e di riflesso una frammentazione delle competenze, acuita dal fatto che né l'Autorità di protezione in materia di alimenti né tantomeno il giudice civile hanno l'obbligo di informarsi sull'esistenza di procedimenti relativi alla sorte del minore dinanzi l'una o l'altra autorità (cfr. sentenza del Tribunale federale 5A_977/2018 del 22 agosto 2019).

La criticità riguardante la sovrapposizione delle competenze tra le autorità contestualmente al settore del diritto di famiglia è attestata a livello svizzero anche negli altri Cantoni, come confermato dalla Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (cfr. in particolare COPMA, *Guide pratique Protection de l'enfant*, Zurigo/San Gallo, Dike, 2017). Una problematicità acuita in specie laddove le Autorità di protezione seguono il modello amministrativo, ritenuta la differente natura delle autorità. In quest'ottica, *“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).

In relazione all'assetto delle Autorità di protezione, questa problematicità procedurale esorta implicitamente al modello giudiziario. Infatti, nei Cantoni in cui le competenze in materia di diritto di famiglia sono riunite in un'unica Autorità giudiziaria, *“les complexes règles de compétence matérielle (...) restent sans incidences pratiques”*, mentre nei Cantoni in cui l'Autorità di protezione costituisce un'Autorità giudiziaria specializzata, come nel nuovo indirizzo organizzativo della riforma, *“l'autorité n'est pas la même, mais sa nature judiciaire est au moins identique”* (cfr. COPMA, Op. cit., n. 6.47 e n. 6.48 pag. 204).

Gli aspetti qui enunciati sono stati debitamente presi in considerazione negli approfondimenti circa il nuovo modello organizzativo del nostro Cantone, che segue la via giudiziaria e che, come illustrato nei prossimi capitoli, instaura delle importanti sinergie sistemiche nel settore del diritto famiglia, volte a rispondere a questa criticità.

2. La “giudiziarizzazione” del sistema

2.1 Motivazioni

“L'Autorità di protezione è a pieno titolo un'autorità giudicante che applica il diritto civile e adotta decisioni che incidono direttamente sui diritti fondamentali delle persone. Le decisioni possono toccare la libertà personale, l'autonomia privata e la vita familiare. L'autorevolezza di un'autorità giudicante è data dalla sua qualifica giurisdizionale e così pure dal livello della sua competenza specialistica, dalla vicinanza ai protagonisti e dal modo con il quale affronta il caso familiare”. Il preaccennato estratto del Rapporto finale del Gruppo di progetto (cfr. Rapporto finale 3 marzo 2020 qui allegato, pag. 3) esplicita l'opportunità di “giudiziarizzare” l'organizzazione delle Autorità di protezione. Un'opportunità che si traduce nella connotazione di queste autorità, a tutti gli effetti giudicanti, della corretta natura giudiziaria che pertiene loro, sancita dal Codice civile e ciò mediante un processo di sviluppo da autorità amministrative comunali/inter-comunali ad autorità giudiziarie cantonali.

Se durante la trattazione del Messaggio n. 7026 si era infatti ipotizzata quale variante organizzativa una “cantonalizzazione” amministrativa delle Autorità regionali 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 organizzativo finale adeguato, quello giudiziario; dall'altro, a breve termine, la “cantonalizzazione” amministrativa non avrebbe risolto gran parte delle criticità oggi riscontrate, ma al contrario, avrebbe mantenuto invariate alcune problematiche di fondo relative al funzionamento e al riconoscimento delle decisioni rese dall'autorità all'estero.

In tal senso, il nuovo indirizzo organizzativo giudiziario permette di rispondere alle criticità attuali e al necessario sviluppo delle Autorità di protezione, a fronte dei dettami imposti dal diritto federale nonché degli elementi emersi nel corso della trattazione del Messaggio n. 7026. Una risposta che si delinea a più livelli, riassunti nei vantaggi principali implicati dall'istituzione di un'Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione (elementi riportati non in ordine prioritario):

- autorevolezza dell'autorità giudiziaria;
- riconoscimento delle decisioni rese nell'ambito delle vertenze di natura internazionale;
- indipendenza dell'autorità;
- applicazione di un'unica procedura con il Codice di procedura civile nell'ambito delle decisioni concernenti il diritto di famiglia, che rafforza l'uniformità procedurale delle Autorità giudiziarie interessate;

- allineamento con il diritto federale per quanto attiene segnatamente al vincolo di specializzazione dell'Autorità di protezione sancito dal Codice civile;
- equivalenti risorse finanziarie messe a disposizione per il funzionamento delle autorità nell'ottica dell'efficienza e dell'efficacia;
- sinergie con le Preture nel campo del diritto di famiglia
- inserimento nell'organizzazione giudiziaria cantonale e nel sistema concernente l'Amministrazione cantonale.

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 da parte della cittadinanza e dell'opinione pubblica, 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.

2.2 Un indirizzo innovativo

Il modello organizzativo qui identificato è innovativo rispetto a quelli studiati in passato, che, dal profilo dell'organizzazione giudiziaria, prevedevano la riunione delle competenze in materia di diritto di famiglia in un'unica Autorità giudiziaria, inizialmente presso l'ipotizzato Tribunale di famiglia e in seguito presso le Preture come nella proposta originaria del Messaggio n. 7026.

Se dal profilo prettamente concettuale la riunione delle competenze in materia di diritto di famiglia in un'unica Autorità giudiziaria risulta coerente, dal punto di vista pratico essa si scontra con le implicazioni ad essa correlate, segnatamente con l'importante impatto sull'apparato giudiziario cantonale, che richiederebbe una significativa ridefinizione delle competenze in particolare delle Preture, della Pretura penale, delle Giudicature di pace e del Tribunale di appello. Questo fattore sensibile è emerso chiaramente durante la trattazione del Messaggio n. 7026, con le preoccupazioni di un accorpamento delle Autorità regionali di protezione all'interno delle Preture, che ne stravolgerebbe sia la natura – nelle Preture il giudice si pronuncia monocraticamente – sia l'organizzazione, soprattutto per quanto attiene alla parte logistica e della gestione del personale.

Oltre a tale argomentazione, l'eventualità della riunione delle competenze in materia di diritto di famiglia in una singola Autorità giudiziaria – con una prospettiva comunque a medio-lungo termine ulteriormente da approfondire a seguito della verifica del funzionamento delle nuove Preture di protezione, quando esse saranno stabilizzate e operativamente a regime dopo un congruo lasso di tempo – deve essere ponderata in relazione all'essenza marcatamente specializzata e interdisciplinare che caratterizza l'Autorità di protezione, rispetto ad altre Autorità giudiziarie. Questo tratto distintivo dell'Autorità di protezione esige infatti una valutazione complessiva che tenga debitamente conto dell'unicità della *governance* e dello spirito che fondano e guidano l'organizzazione rispettivamente l'attività dell'Autorità di protezione ai sensi del diritto federale. Un'unicità sancita nel modello identificato con l'istituzione di un'Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione indipendentemente e autonoma, che, anche per le prerogative declinate nei prossimi paragrafi, costituisce un modello innovativo a livello svizzero.

3. Evoluzione del ruolo dei Comuni

Il nuovo indirizzo organizzativo qui proposto, e in generale il processo di riforma delle Autorità di protezione, è legato anche 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 nostra società negli ultimi decenni. In passato, infatti, le problematiche di natura sociale che richiedevano l'adozione di provvedimenti di protezione a tutela degli interessati, erano gestite in modo adeguato nella maggior parte dei casi a livello locale. Questo grazie alla profonda conoscenza del territorio e delle persone, considerate le caratteristiche del tessuto sociale e il contatto più prossimo che interveniva tra i Comuni e i propri cittadini.

Tale organizzazione, che di fatto ha permeato l'attività delle Autorità in materia di protezione del minore e dell'adulto nel nostro Cantone – dalle Delegazioni tutorie comunali alle Autorità regionali di protezione, passando dalle Commissioni tutorie regionali –, risulta oggi tuttavia disallineata con i cambiamenti avvenuti sia dal profilo giuridico che dal punto di vista della nostra società. Da un lato, come indicato nei paragrafi precedenti, il diritto federale vincola la specializzazione dell'Autorità di protezione mediante la presenza di comprovate competenze interdisciplinari; dall'altro, l'accresciuta complessità delle problematiche sociali comporta un necessario superamento dal profilo istituzionale nella presa di decisione delle misure di protezione. Un cambiamento organizzativo necessario che si impone pertanto in ragione delle mutate peculiarità riferite alla relazione dei Comuni nei confronti dei propri cittadini, con la limitazione di quel contatto privilegiato derivante dalla prossimità nonché di quella conoscenza diretta e quel conseguente controllo sociale che in passato facilitavano la gestione del settore, affievolitisi tuttavia nel tempo anche a causa della crescente mobilità della popolazione.

Il nuovo indirizzo organizzativo è quindi 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 dell'Autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione. In origine, il Delegato comunale è stato concepito quale "antenna" e punto di riferimento per i propri concittadini, al fine di avvicinare l'Autorità di protezione alla realtà locale. Una figura che nel tempo ha tuttavia perso vigore in considerazione dell'evoluzione della nostra società, rispettivamente a seguito delle già citate esigenze di professionalità e interdisciplinarietà imposte dal nuovo diritto di protezione. L'elemento di prossimità dell'autorità, oggi assunto – seppur in termini più formali che fattuali – dalla figura del Delegato comunale, permarrà anche in prospettiva futura, non essendo però più presente all'interno del collegio giudicante dell'autorità.

In tale ottica, il superamento della figura del Delegato comunale impone l'adeguamento del ruolo dei Comuni nel settore, che sarà da approfondire parallelamente agli sviluppi della riforma, dato il valore aggiunto che gli enti locali possono tutt'ora apportare nella valutazione dei casi che interessano il proprio territorio e i propri cittadini. Una funzione che si ipotizza vedrà una modifica nella sua natura, passando dalla funzione di garante del funzionamento delle Autorità di protezione a prestatore di servizio delle medesime, in particolare nel processo *ex ante* ed *ex post* concernente i provvedimenti di protezione.

III. CONFRONTO INTERCANTONALE

1. Entrata in vigore del nuovo diritto di protezione

Sino all'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione, avvenuta al 1° gennaio 2013, l'organizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto era fortemente diversificata da Cantone a Cantone. Nei Cantoni francofoni l'autorità tutoria era generalmente un'autorità giudiziaria, mentre gran parte dei Cantoni germanofoni e il Canton Ticino erano orientati verso un'autorità amministrativa.

L'entrata in vigore del nuovo diritto federale ha imposto, come indicato nei paragrafi precedenti, il requisito di specializzazione dell'Autorità di protezione (cfr. art. 440 CC). Contrariamente al progetto preliminare del Consiglio federale, che prevedeva come l'Autorità di protezione fosse un'autorità giudiziaria interdisciplinare, il Legislatore federale ha preferito mantenere aperta la natura organizzativa dell'autorità lasciando ai Cantoni la libertà di organizzare la stessa, nel rispetto tuttavia dei vincoli imposti dal diritto federale. In quest'ottica, la maggior parte dei Cantoni hanno conservato la propria organizzazione a seguito dell'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione. 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, 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 in cui la giustizia di pace è assunta da giudici cosiddetti “laici” – competente in materia di protezione del minore e dell'adulto. 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, Zurigo) contano ancora delle autorità amministrative comunali/inter-comunali. Nei restanti Cantoni le autorità di protezione sono quindi delle autorità cantonali.

2. Spinta alla professionalizzazione dell'autorità

Il settore della protezione del minore e dell'adulto è in continua evoluzione e oggetto di riforma sia a livello cantonale – riguardo all'organizzazione delle Autorità di protezione – che federale, per quanto attiene agli adeguamenti legislativi volti a migliorare e uniformare l'applicazione del diritto di protezione. In questo contesto mutevole, correlato ai cambiamenti che toccano il tessuto sociale e che rendono ancora più complessa l'attività dell'autorità, s'inseriscono le riforme che, su scala cantonale, sono state intraprese con l'obiettivo di perseguire un'organizzazione maggiormente efficace dell'Autorità di protezione a fronte dei compiti che le sono assegnati e delle competenze richieste.

In generale, emerge con evidenza quale denominatore comune la spinta a un'accresciuta professionalizzazione dell'Autorità di protezione, forgiata sul vincolo di specializzazione sancito dal diritto federale. Diversi Cantoni tra i quali ad esempio in particolare Argovia, Ginevra e Vallese, infatti, indipendentemente dall'organizzazione dell'Autorità di protezione, hanno promosso o stanno elaborando un processo di riforma per rispondere ai requisiti posti in merito al funzionamento dell'Autorità di protezione. Una tendenza alla

professionalizzazione che si manifesta in particolare, oltre che dal profilo dei servizi di supporto dell'autorità, a livello dei Membri specialistici del collegio giudicante.

Proprio in considerazione di quanto sopra, la proposta oggetto del presente Messaggio intende apportare una modifica all'organizzazione delle Autorità di protezione nell'ottica di migliorarne il funzionamento ottemperando pienamente i dettami del diritto federale. Il passaggio delle Autorità di protezione da una natura amministrativa comunale/intercomunale a delle Autorità giudiziarie cantonali segnerà una svolta positiva per il settore e trova, come già visto, delle similarità a livello svizzero.

IV. IL NUOVO INDIRIZZO ORGANIZZATIVO: LE PRETURE DI PROTEZIONE

1. Il “sistema Preture di famiglia”

1.1 Definizione

La proposta organizzativa oggetto del presente Messaggio di aggiornamento si articola su due livelli, uno di natura sistemica e uno di natura organizzativa.

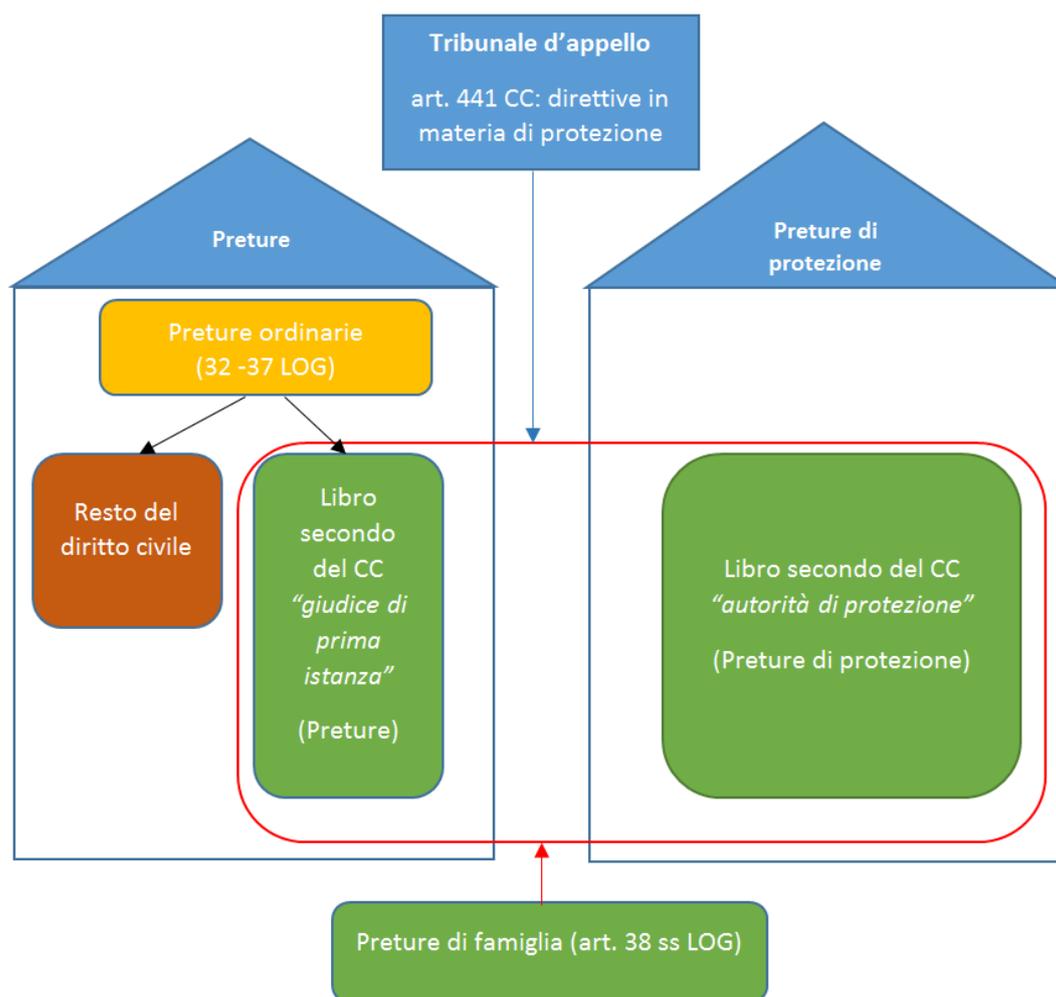
Dal profilo sistemico, la proposta verte sulla creazione del “sistema Preture di famiglia”, che giudicano tutti i casi che il Libro secondo del Codice civile “Del diritto di famiglia” (cfr. artt. 90-456 del Codice civile) sottopone alla competenza del giudice di prima istanza o dell’Autorità di protezione. Dal punto di vista organizzativo, si postula in questa sede l’istituzione di una nuova autorità giudiziaria sviluppatasi dalle attuali Autorità regionali di protezione: le nuove Preture di protezione.

Il “sistema Preture di famiglia” è quindi un’entità astratta che include in termini organizzativi le attuali Preture e le nuove Preture di protezione, con la suddivisione delle competenze in ambito di diritto di famiglia tra queste Autorità giudiziarie distinte, e meglio:

- le Preture, che, oltre al restante del diritto civile, continuano come oggi a giudicare i casi che il Codice civile sottopone alla competenza del giudice di prima istanza;
- le nuove Preture di protezione, che giudicano i casi che il Codice civile sottopone alla competenza dell’autorità di protezione.

In termini di attribuzione delle competenze sancite dal Codice civile, dunque, la situazione rimane immutata e chiara per entrambe le istanze giudiziarie coinvolte, senza quindi un impatto diretto sull’operatività – e di riflesso sul carico di lavoro – delle Preture, con la confermata suddivisione tra giudice civile e Autorità di protezione.

Lo schema della pagina seguente riassume graficamente il “sistema Preture di famiglia”:



1.2 Elementi di rafforzamento

La riforma, pur mantenendo l'attuale ripartizione delle competenze nel settore del diritto di famiglia, innesta un importante processo di crescita con l'istituzione delle Preture di protezione, indipendenti, disgiunte – rispetto alla proposta originaria del Messaggio n. 7026 – organizzativamente, operativamente e logisticamente dalle Preture, unitamente alle quali realizzano il "sistema Preture di famiglia". Le sinergie sistemiche nel campo del diritto di famiglia trovano la loro fattività – oltre che nella medesima natura giudiziaria delle autorità e nell'applicazione da parte di entrambe della medesima procedura di cui al Codice di procedura civile – in due elementi principali di rafforzamento.

In primo luogo, si sottolinea la presenza di un'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello – a cui è dedicato un apposito capitolo del presente Messaggio – che vigila proceduralmente sul "sistema Preture di famiglia" e quindi anche sulle Preture nei casi in cui queste ultime sono chiamate ad applicare il diritto di protezione. Un modello di vigilanza innovativo, concepito per conseguire delle sinergie nel campo del diritto di famiglia, mitigando la problematicità della sovrapposizione delle competenze tra le autorità. Per quanto attiene alle Preture, si evidenzia in ogni caso come la vigilanza procedurale espletata dal Tribunale di appello ai sensi della presente riforma sia circoscritta al settore del diritto di famiglia, senza estendersi al resto del diritto civile.

In secondo luogo, contestualmente alla criticità attualmente riscontrata nella sovrapposizione delle procedure tra l'Autorità di protezione e le Preture, la riforma prevede un ulteriore importante elemento di innovazione costituito dal passaggio dei Membri specialisti delle Preture di protezione nelle Preture allorquando queste ultime sono chiamate a determinarsi su incarti per i quali è competente il giudice civile. Nello specifico, nelle procedure di protezione di minori avviate dalle Preture di protezione e trasmesse alle Preture, per attrazione di competenza, per una concomitante azione di mantenimento (cfr. *sub* parte II, cap. 1.1), il Pretore o il Pretore aggiunto giudicano affiancati dai Membri specialisti delle Preture di protezione.

Concretamente, il passaggio dei Membri specialisti alle Preture avviene unicamente nel caso in cui nelle Preture di protezione è già stato avviato un procedimento. Si tratta quindi di un'attrazione dell'incarto che, con il conseguente passaggio dei Membri specialisti, permette di superare la problematicità relativa all'attrazione di competenza a favore del giudice civile del mantenimento, comportante la perdita dell'interdisciplinarietà voluta dal Legislatore federale con il nuovo diritto di protezione. Tale modifica è limitata ai casi di attrazione dell'incarto da parte delle Preture, nei quali le stesse sono dunque supportate dalle competenze specialistiche delle Preture di protezione che saranno declinate nei prossimi capitoli. Questo elemento innovativo costituisce un indiscusso valore aggiunto sia per l'attività giurisdizionale delle Preture sia nei confronti delle persone oggetto di un provvedimento di protezione, ai fini della parità di trattamento da parte delle differenti Autorità giudiziarie e della valutazione interdisciplinare delle diverse casistiche.

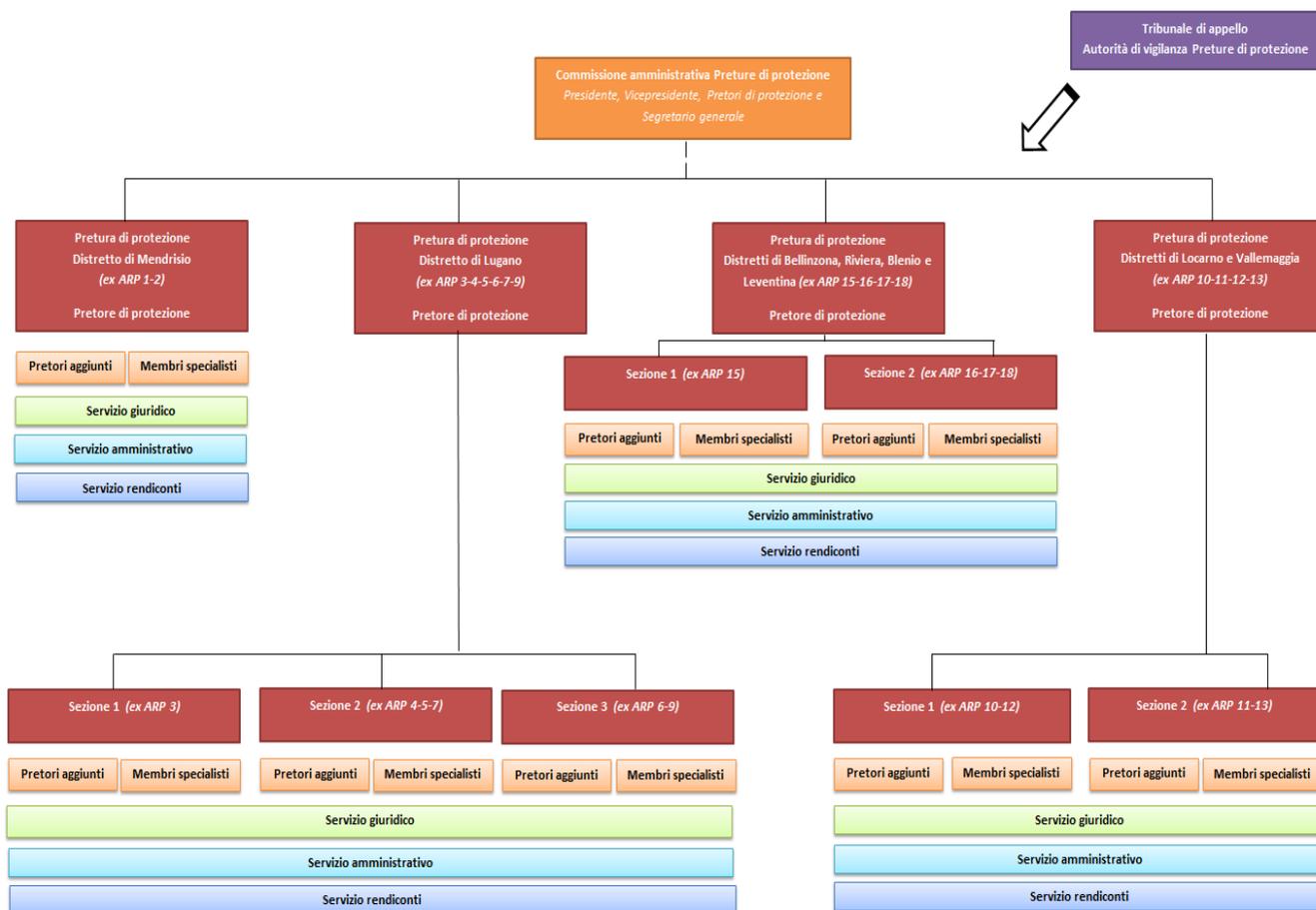
2. Istituzione delle Preture di protezione

2.1 Natura e competenze

Le Preture di protezione rappresentano a tutti gli effetti una nuova autorità giudiziaria cantonale e costituiscono la naturale evoluzione delle attuali Autorità regionali di protezione. Il carattere delle Preture di protezione è quindi giudiziario alla stregua delle altre Magistrature permanenti cantonali ed è sancita formalmente dalla Costituzione cantonale (cfr. *sub* parte VI, cap. 2) e dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria. Le Preture di protezione, indipendenti e autonome nell'espletamento dei compiti ad esse conferiti dalla legge, a livello di competenze giudicano i casi che il Libro secondo del Codice civile sottopone alla competenza dell'Autorità di protezione.

2.2 Assetto organizzativo

Lo schema della pagina seguente illustra l'assetto organizzativo delle Preture di protezione:



Anche l'assetto organizzativo delle Preture di protezione risulta innovativo rispetto alla struttura che contraddistingue altre Autorità giudiziarie cantonali, come ad esempio le Preture quale equivalente nel settore del diritto civile, ed è connotato 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 sedi Autorità di protezione, risponde alla necessità di ridurre il numero, ottimizzando l'organizzazione;
- la competenza territoriale delle 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 in un apposito regolamento – collocate sul territorio in modo da assicurarne la prossimità;
- a livello logistico, le entità presenti sul territorio secondo l'assetto ipotizzato sono potenzialmente otto, tese ad assicurare una loro presenza equilibrata su scala cantonale, tenuto conto delle peculiarità del settore;
- i quattro Pretori di protezione compongono la Commissione amministrativa delle Preture di protezione, nella quale uno di essi funge da Presidente delle Preture di protezione, gremio di coordinamento teso a rafforzare l'omogeneità tra le strutture, a beneficio dell'uniformità procedurale, di prassi e di organizzazione delle stesse (cfr. *sub* parte IV, cap. 6);
- 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 assunti dal Pretore di protezione o dal Pretore di protezione aggiunto e dai Membri specialisti –

e dei servizi di supporto assunti 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;
- l'Autorità di vigilanza procedurale delle Preture di protezione è mantenuta presso il Tribunale di appello (cfr. *sub parte IV*, cap. 7).

2.3 Presenza sul territorio e prossimità al cittadino

La tabella seguente mostra statisticamente la situazione che verrà a concretizzarsi con l'istituzione delle quattro Preture di protezione, riunendo le attuali sedici Autorità regionali di protezione. Come detto, le autorità di maggiori dimensioni saranno, alla stregua della Pretura di Lugano per esempio, organizzate in Sezioni, dislocate in maniera separata sul territorio, proprio per garantire la prossimità alla cittadinanza.

AUTORITÀ GIUDIZIARIA SPECIALIZZATA	Abitanti	%	Misure adulti	%	Misure minori	%	Misure totali	%	Decisioni	%	Mis/Ab
Distretto di Mendrisio (ex ARP 1-2)	50'801	14%	915	17%	370	24%	1'285	19%	1'384	12%	0.03
Distretto di Lugano	150'571	43%	1'963	37%	678	43%	2'641	38%	5'928	53%	0.02
Sezione 1 (ex ARP 3)	62'615	18%	924	17%	287	18%	1'211	17%	3'518	32%	0.02
Sezione 2 (ex ARP 4-5-7)	46'151	13%	569	11%	261	17%	830	12%	1'231	11%	0.02
Sezione 3 (ex ARP 6-9)	41'805	12%	470	9%	130	8%	600	9%	1'179	11%	0.01
Distretti di Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina	80'325	23%	1'147	21%	152	10%	1'299	19%	1'654	15%	0.02
Sezione 1 (ex ARP 15)	55'359	16%	854	16%	44	3%	898	13%	1'042	9%	0.02
Sezione 2 (ex ARP 16-17-18)	24'966	7%	293	5%	108	7%	401	6%	612	5%	0.02
Distretti di Locarno e Vallemaggia	69'794	20%	1'339	25%	359	23%	1'698	25%	2'169	19%	0.02
Sezione 1 (ex ARP 10-12)	44'947	13%	952	18%	261	17%	1'213	18%	1'524	14%	0.03
Sezione 2 (ex ARP 11-13)	24'847	7%	387	7%	98	6%	485	7%	645	6%	0.02
TOTALI	351'491	100%	5'364	100%	1'559	100%	6'923	100%	11'135	100%	0.02

I dati inerenti alle misure di protezione in essere e al numero di abitanti sono relativi al 2019, mentre le decisioni prese in generale dalle autorità fanno riferimento al 2018 (Fonte: Ufficio di statistica cantonale, Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità regionali di protezione).

Come si può osservare dalle statistiche sovraesposte, la distribuzione delle misure di protezione in proporzione al numero di abitanti risulta omogenea tra le previste Preture di protezione. 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 di riferimento delle Preture di protezione si situa attorno a 88'000 abitanti circa, inserendosi coerentemente con le raccomandazioni già formulate nel 2008 dall'avv. Kurt Affolter nonché con le indicazioni di carattere dottrinale, 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). Una cifra che occorre leggere in una prospettiva estesa rispetto agli aspetti prettamente organizzativi, focalizzando l'esigenza di un'accresciuta 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 di riflesso all'autorità di confrontarsi con un ventaglio e con una varietà di casistiche che consente, in primo luogo ai membri del collegio giudicante, di perseguire una maggior competenza in materia.

Per questo motivo è fondamentale che le Preture di protezione siano chiamate a giudicare un numero di casi adeguato affinché esse possano adempiere il vincolo di specializzazione non solo a livello formale bensì anche fattuale, con il conseguimento di un'interdisciplinarietà professionale nella valutazione e nel giudizio della fattispecie

concreta. L'accento posto sulla professionalizzazione e sulla specializzazione dell'autorità è centrale nella riforma e palesa il cambiamento di paradigma nei confronti della situazione attuale. L'assetto organizzativo e la natura delle Autorità regionali di protezione, frutto del processo storico descritto in precedenza, poggiano infatti sulla capacità di gestione e di giudizio a livello locale, considerata la vicinanza fisica all'individuo e la conoscenza del tessuto sociale di riferimento. Un'organizzazione, occorre ribadirlo, che oggi risulta disallineata rispetto ai requisiti prescritti dal diritto federale nonché più in generale all'evoluzione della nostra società.

Proprio partendo da questa prospettiva va dunque interpretato anche il tema generale della prossimità al cittadino, elemento particolarmente sensibile in questo settore. Avantutto, si sottolinea 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 assicuri la prossimità, con potenziali otto entità presenti sul territorio cantonale. In questo contesto, occorre cogliere l'essenza del termine "prossimità", pena il rischio di un suo utilizzo in termini strumentali. 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, che derivano dai bisogni espressi da una determinata società. Un principio caposaldo di qualsiasi Stato di diritto – che si ritrova in altre riorganizzazioni del settore a livello cantonale, come ad esempio nel Canton Vallese in cui si propone una significativa riduzione del numero di autorità sul territorio – particolarmente ritenuto nella proposta di indirizzo e assetto organizzativi delle Preture di protezione, che coniuga un'equilibrata presenza sul territorio dell'autorità alla sua necessaria specializzazione. Questo al fine di rafforzare 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 piena del termine – che intercorre tra l'autorità e la cittadinanza, anche a livello della sua immagine. Infine, la specializzazione che caratterizzerà l'autorità, permetterà alla stessa di palesare anche una maggior sensibilità nella comprensione delle problematiche umane affrontate dalle persone oggetto di un provvedimento di protezione, che migliorerà la comunicazione nei confronti delle persone toccate e più in generale della collettività.

2.4 Principi procedurali

La pietra angolare della presente riforma permeante tutti gli aspetti legati all'istituzione delle Preture di protezione riguarda il rafforzamento della specializzazione a più livelli dell'Autorità di protezione. Ed è proprio nell'ottica della specializzazione dell'autorità che s'inserisce un importante cambiamento introdotto mediante l'istituzione della nuova Autorità giudiziaria, riguardante in particolare l'applicazione delle disposizioni federali quanto ai principi procedurali dell'Autorità di protezione. L'art. 446 del Codice civile esplicita infatti che l'Autorità di protezione *"esamina d'ufficio i fatti"* (cfr. art. 446 cpv. 1 CC). In questo senso, l'autorità *"raccoglie le informazioni occorrenti e assume le prove necessarie. Può incaricare degli accertamenti una persona o un servizio idonei. Se necessario ordina che uno specialista effettui una perizia"* (cfr. art. 446 cpv. 2 CC).

Nell'opera di forgiatura delle Preture di protezione si è dunque posto il quesito circa l'estensione dei compiti dell'Autorità di protezione in termini procedurali, in specie per quanto attiene ai membri del collegio giudicante, alla luce dell'adempimento del vincolo di specializzazione federale tramite la presenza segnatamente nei Membri specialisti di comprovate competenze nelle discipline ritenute centrali dal diritto di protezione (psicologia o pedagogia e lavoro sociale).

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 fornisce d'acchito una risposta a questa disamina. L'art. 446 cpv. 2 del Codice civile *"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 ad art. 446). Ampliando tale concetto, il Consiglio federale indica 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 ad art. 446).

Le indicazioni espresse dal Consiglio federale – prescindendo dal tema dei ricoveri a scopo di assistenza – sono state negli anni condivise dalla dottrina e confermate dalla giurisprudenza del Tribunale federale. La dottrina ritiene infatti, citando in particolare il Professor Philippe Meier, membro del Comitato permanente della Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) e uno dei massimi esperti in materia a livello svizzero, che *"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 evidenzia 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). Un'esigenza che, in termini procedurali, potrà essere meglio ossequiata – oltretutto in tempistiche maggiormente celeri rispetto ad oggi – grazie alle competenze specialistiche e ai rispettivi compiti estesi presenti direttamente all'interno dell'Autorità di protezione.

Le considerazioni surriportate risultano fondamentali al fine di determinare l'estensione dei compiti attribuiti ai Membri specialisti dell'Autorità di protezione, che assicurano – laddove dispongono delle conoscenze e delle competenze necessarie –, un ruolo attivo nella fase di accertamento della fattispecie, senza che l'autorità debba ricorrere sistematicamente a valutazioni e analisi esterne tramite i citati prestatori di servizio. Un principio che, oltre ad essere stato confermato dal profilo giurisprudenziale (le già citate sentenze del Tribunale federale DTF 140 III 97, pagg. 99 e 100; sentenze 5A_912/2014 del 27 marzo 2015 e 5A_798/2015 del 9 agosto 2016), è un'esigenza manifesta a livello della responsabilità che porta l'autorità giudicante nell'istruzione del caso e nella successiva presa decisionale, in ossequio al principio di celerità.

Questo mutamento di paradigma, auspicato dalla Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA), è innestato dalla specializzazione dell'Autorità di protezione, migliorandone l'efficienza, incrementandone l'efficacia nonché la chiarezza delle procedure, avvalorando l'interdisciplinarietà. In tale contesto, il regolamento definirà il perimetro di indagine e valutazione dei Membri specialisti.

3. Risorse umane

In questo capitolo vengono presi in esame gli elementi che caratterizzano l'organico delle Preture di protezione, secondo la suddivisione tra il collegio giudicante e i servizi di supporto.

3.1 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 funge da Presidente e i due Membri specialisti: di principio uno formato in ambito psicologico/pedagogico e l'altro in ambito di lavoro sociale, vista la centralità di queste discipline contestualmente al diritto di protezione. Nell'ottica di assicurare delle prestazioni professionali di qualità e di sviluppare una pratica coerente, deve essere garantita la presenza permanente nell'autorità di questi Membri specialisti.

Ai fini di un'ulteriore specializzazione dell'Autorità di protezione, si prevede la possibilità per il Pretore di protezione o per il Pretore di protezione aggiunto nella funzione di Presidente, di comporre puntualmente il collegio giudicante a dipendenza del caso specifico, avvalendosi altresì di un Membro specialista in medicina con specializzazione in psichiatria e psicoterapia o geriatria o pediatria. Tale formazione si rivela particolarmente indicata per la trattazione segnatamente dei casi in cui entra in linea di conto una limitazione dell'esercizio dei diritti civili in ragione di una turba psichica o di una disabilità mentale, un ricovero a scopo di assistenza oppure l'adozione di un provvedimento incisivo per la protezione di un minore, come ad esempio una privazione del diritto di determinare il luogo di dimora, la modifica dell'attribuzione dell'autorità parentale, la sospensione delle relazioni personali con uno o entrambi i genitori, ecc. La presenza di questo Membro specialista è tuttavia da intendersi occasionale, quindi "su chiamata", in quanto l'autorità non sempre palesa l'esigenza di procedere con degli accertamenti medici. L'unica riserva nella composizione del collegio giudicante è imposta dall'imprescindibile esigenza di disporre di un Membro specialista con formazione in lavoro sociale, competenza che funge da denominatore comune in tutte le casistiche trattate dall'Autorità di protezione.

Servizi di supporto

Affinché le Preture di protezione adempiano in modo competente ai propri compiti, esse necessitano di servizi che supportino l'attività dell'autorità 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 disporre all'interno dell'autorità per evitare di dover ricorrere a dei fornitori esterni di prestazioni.

Qui di seguito la composizione puntuale dei vari servizi di supporto:

- *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 di giurista. 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, soprattutto in termini giuridici.
- *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, conformemente agli artt. 410 e 411 CC, con conseguente remunerazione posticipata dei prestatori di servizio (in particolare i curatori). Il servizio si compone di 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.

3.2 Nomina

Collegio giudicante

I membri del collegio giudicante sono eletti dal Gran Consiglio presso le Preture di protezione e la vigilanza sul loro operato è svolta dal Consiglio della magistratura. Rispetto alla proposta originaria del Messaggio n. 7026, non solo il Pretore di protezione e il Pretore di protezione aggiunto, ma anche i Membri specialisti dell'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 (cfr. art. 5 della Legge sull'organizzazione della autorità penali minorili del 24 giugno 2010). L'elezione dei Membri specialisti da parte del Gran Consiglio, seppur distintiva quanto all'Autorità di protezione, possiede quindi delle similarità con 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 (cfr. art. 35 cpv. 2 della Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971). Tale approccio risulta di riflesso coerente a livello di organizzazione giudiziaria cantonale e costituisce un valore aggiunto ai fini del riconoscimento dell'autorità, equiparando le modalità di elezione di tutti i membri.

Con riferimento al processo di selezione dei candidati alla carica di Membro specialista delle Preture di protezione, 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.

Servizio 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 (cfr. art. 2 LORD). Come meglio esplicitato nei capitoli successivi, si propone che nella fase iniziale dell'attività delle Preture di protezione tale competenza sia delegata temporaneamente al Consiglio di Stato, allo scopo di gestire il processo di riorganizzazione assicurando la continuità dell'operatività dell'Autorità di protezione.

3.3 Requisiti

Collegio giudicante

Il vincolo di specializzazione sancito dal diritto federale nella composizione dell'Autorità di protezione non si limita a un semplice cumulo di discipline del collegio giudicante, ma è da intendersi quale capacità di mettere in relazione diversi approcci scientifici e professionali, valorizzando le competenze specialistiche che risultano da questo incontro di sguardi, 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 (cfr. art. 29 cpv.1 Cost./TI) e possesso di un dottorato in giurisprudenza o titolo equivalente o del certificato di capacità per l'esercizio dell'avvocatura (cfr. art. 17 cpv. 1 LOG). Viste le peculiarità della funzione, saranno da preferire candidati con requisiti esperienziali e attitudini personali comprovate da una procedura di assessment che verranno meglio esplicitati nell'apposito regolamento.
- *Membri specialisti*: i requisiti alla carica di Membro specialista sono sanciti dalla Costituzione cantonale con riferimento alla cittadinanza svizzera (cfr. art. 29 cpv. 1 Cost./TI) e dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria. In quest'ottica, la Legge sull'organizzazione giudiziaria prevede, sulla scorta di quanto avviene per il Tribunale dei minorenni, che i Membri specialisti delle Preture di protezione devono disporre di

una formazione in psicologia, pedagogia, medicina con specializzazione in psichiatria e psicoterapia o geriatria o pediatria e in lavoro sociale e aver maturato una comprovata esperienza professionale nella disciplina di competenza. Tali ambiti sono ritenuti centrali in seno all'Autorità di protezione giusta le raccomandazioni formulate dalla Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA). I requisiti formativi ed esperienziali di dettaglio, oltre che le attitudini personali comprovate da una procedura di assessment, per la carica saranno esplicitati nell'apposito regolamento, come avviene in altri Cantoni, 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 operanti nei servizi di supporto delle Preture di protezione valgono in generale i requisiti trasversali posti a livello dell'Amministrazione cantonale, con riferimento alle rispettive funzioni. Tenuto conto che il vincolo di specializzazione si deve estendere a tutta l'autorità e non solo al collegio giudicante, saranno da preferire candidati con esperienze in analoghi contesti. I requisiti esperienziali di dettaglio saranno definiti dal regolamento.

3.4 Compiti principali

Collegio giudicante

Nei compiti principali attribuiti ai membri del collegio giudicante trovano concretizzazione i principi procedurali sanciti dal diritto federale che caratterizzano l'Autorità di protezione, che prevedono un ruolo attivo dei medesimi anche nella fase di accertamento promossa dall'autorità, sempre che dispongano delle competenze necessarie alla trattazione del caso in esame.

I compiti puntuali si differenziano tra i vari membri, tenuto conto delle rispettive competenze e delle peculiarità del ruolo assunto in seno all'autorità:

- *Pretore di protezione*: dirige la Pretura di protezione (organizzazione, attribuzione e distribuzione delle risorse, ripartizione degli incarti, controllo dell'attività a livello operativo e finanziario, formazione interna, controllo uniformità applicazione direttive dell'ispettorato, ecc.), è parte del gremio di coordinamento e funge da Presidente del collegio giudicante, partecipando all'attività propriamente giudiziaria svolgendo le funzioni riservate alla sua competenza (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 verranno meglio definiti nell'apposito regolamento.
- *Pretore di protezione aggiunto*: partecipa all'attività propriamente giudiziaria svolgendo le funzioni riservate alla sua competenza in quanto Presidente del 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 verranno meglio definiti nell'apposito 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 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. Il perimetro di indagine e valutazione del Membro specialista verrà meglio definito nell'apposito regolamento.
- *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, 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, delle assunzioni di prove, del reclutamento, dell'istruzione, dell'accompagnamento e della consulenza ai curatori. Il perimetro di indagine e valutazione del Membro specialista verrà meglio definito nell'apposito regolamento.
- *Membro specialista in medicina con specializzazione in psichiatria e psicoterapia o geriatria o pediatria*: partecipa alle udienze, mette a disposizione le proprie competenze specialistiche per accertare l'esistenza di una disabilità mentale o di una turba psichica, valuta i rapporti peritali e altra documentazione specialistica necessarie per l'adozione dei provvedimenti di protezione da parte dell'autorità, redige la sintesi degli elementi e delle informazioni raccolte, si occupa di audizioni dei minori e degli adulti nel quadro dell'accertamento, coopera con i servizi esterni, i servizi di soccorso, le strutture ospedaliere e la polizia in caso di rischi per l'incolumità della persona e/o durante la fase di collocamento o di ricovero. Il perimetro di indagine e valutazione del Membro specialista verrà meglio definito nell'apposito regolamento.

Servizi di supporto

- *Servizio giuridico*: si occupa segnatamente dell'esame delle questioni giuridiche particolari, della redazione dei progetti di decisione, della preparazione degli affari che non sono legati a una misura, della gestione della documentazione tecnica in materia di protezione dei minori e degli adulti, 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, 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 e dell'approvazione dei rendiconti sotto la supervisione del Pretore di protezione o del Pretore di protezione aggiunto, 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 curatelo nonché di fornire altri consigli pratici in materia e della preparazione delle statistiche necessarie, ecc.

3.5 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, con una diversificazione anche tra i Membri specialisti tenuto conto delle discipline di competenza e 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, attualmente in fase di revisione.
- *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 originaria 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, con i rispettivi compiti e responsabilità, assunto 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 ai 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, assunto quale membro del collegio giudicante.
- *Membro specialista in medicina con specializzazione in psichiatria e psicoterapia o geriatria o pediatria*: data la natura di tale Membro specialista "su chiamata", è prevista un'adeguata indennità oraria che sarà fissata dal regolamento.

Servizi di supporto

La collocazione salariale delle figure inserite nei servizi di supporto delle Preture di protezione è quella stabilita dal Regolamento concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dello Stato, essendo questi servizi composti da funzioni trasversali già esistenti nell'Amministrazione cantonale.

3.6 Fabbisogno di personale

3.6.1 Indicatore di riferimento

Ai fini della quantificazione del fabbisogno di personale delle Preture di protezione, il preposto Gruppo di progetto 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. L'Autorità regionale di protezione 3 costituisce infatti, a mente della Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità di vigilanza del settore, *“l'autorità che per le modalità procedurali e operative si avvicina di più alle autorità giudiziarie e alle esigenze di professionalità e interdisciplinarietà imposte dal Codice civile”*.

Un'affermazione esplicitata all'attenzione del Dipartimento delle istituzioni in una missiva del marzo 2019 a seguito delle ispezioni congiunte svolte presso le Autorità regionali di protezione, corroborata 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, facendo le debite proporzioni per rapporto gli 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 varie Autorità regionali di protezione.

3.6.2 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'inserisce 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 giudiziarie e il loro ruolo nel sistema delle Preture di famiglia. Inoltre, la ponderazione si ispira pure ai parametri di riferimento suggeriti negli anni nell'ambito delle pubblicazioni ad opera della Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (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. In tal senso, per quanto attiene ai Membri specialisti la ponderazione è incentrata su quelli ordinariamente previsti nel collegio giudicante, esclusi quindi i Membri specialisti “su chiamata”.

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	50'801	1'285
Lugano	1.00	6.00	6.00	3.00	7.00	12.00	35.00	150'571	2'641
Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina	1.00	3.00	4.00	2.00	4.00	8.00	22.00	80'325	1'299
Locarno e Vallemaggia	1.00	2.00	4.00	2.00	3.00	8.00	20.00	69'794	1'698
TOTALE	4.00	12.00	16.00	8.00	16.00	32.00	88.00	351'491	6'923
Coordinamento							2.00		
TOTALE COMPLESSIVO							90.00		

Qui di seguito le caratteristiche principali della ponderazione effettuata:

- le Preture di protezione dispongono complessivamente, in una prospettiva a tendere, di 90 unità di lavoro a tempo pieno suddivise tra membri e funzionari, comprese le unità di lavoro ipotizzate a livello del coordinamento delle Preture di protezione, la cui organizzazione verrà trattata puntualmente nei prossimi capitoli;
- la ponderazione rispetto al ricalcolo delle risorse partendo dall'Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano si fonda sull'assetto organizzativo della nuova Autorità giudiziaria, che presenta dei servizi centralizzati e trasversali a livello della Pretura di protezione. Inoltre, occorre ritenere l'elemento innovativo assunto dal servizio giuridico, che supporterà il collegio giudicante sgravando nel contempo il Presidente del collegio giudicante e il servizio amministrativo e accelerando di conseguenza l'operatività;
- la quantificazione 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. La ponderazione si delinea quindi quale via mediana tra la dotazione delle Preture e il ricalcolo parametrizzato sulle risorse dell'Autorità regionale di protezione 3. 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 l'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 e da 16 Membri specialisti ordinari 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;
- la ponderazione s'inserisce coerentemente anche nei parametri suggeriti dalla Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (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 circa 6'900 misure in essere al 31 dicembre 2019 porta il parametro complessivo a circa 90 unità a tempo pieno, confermando come la proposta effettuata sia pienamente in linea anche con le indicazioni di tale autorevole organo.

3.6.3 *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	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.--

3.7 *Passaggio del personale dai Comuni al Cantone*

3.7.1 *Oggetto*

Il mutamento dell'assetto organizzativo dai Comuni al Cantone comporta il passaggio dei collaboratori delle Autorità 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 alla 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 tra le autorità interessate, 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 operativo sin da subito e con esperienza nel settore.

In ogni qual modo, il passaggio del personale dalle Autorità regionali di protezione alle Preture di protezione non sarà automatico ma dovrà dapprima essere analizzato e discusso congiuntamente tra gli attori istituzionali coinvolti, una volta approvata la riforma. Sarà quindi un'apposita convenzione tra il Cantone e i Comuni sede delle autorità a regolare il passaggio, del quale saranno oggetto di principio i collaboratori delle Autorità regionali di protezione operanti nei predetti servizi di supporto (servizio giuridico, servizio amministrativo e servizio rendiconti). Più nello specifico, il trasferimento dal Comune 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, il collaboratore dovrà dare il proprio accordo al trasferimento. Esclusi dal passaggio saranno 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).

3.7.2 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. Di seguito alcuni principi contestuali al passaggio:

- il Cantone assume il personale che ha dato il proprio consenso, assicurando loro il salario, lo statuto (nominato 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;
- dopo un'approfondita analisi d'intesa con i Comuni, 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 il salario corrispondente alla funzione identificata fosse inferiore a quello percepito al momento dell'approvazione da parte del Gran Consiglio della riforma, 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 ad una funzione inferiore (cfr. art. 55 RDst);
- è pure 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 (cfr. art. 18a LORD) –, tenendo conto della sede di servizio delle attuali Autorità regionali di protezione, compatibilmente con le esigenze della riforma.

3.7.3 Autorità di nomina

Dal punto di vista formale le Preture di protezione costituiscono un'unica Magistratura permanente cantonale. L'autorità di nomina del personale delle Preture di protezione – esclusi i magistrati 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 (cfr. art. 2 LORD). Nella fase iniziale di entrata in funzione della nuova autorità, l'applicazione di tale disposizione si rivela tuttavia problematica rispetto alle procedure e alle decisioni che precedono l'entrata in funzione formale delle Preture di protezione, in particolare dal profilo dell'organizzazione delle risorse umane.

Per questo motivo, considerata la necessità che il personale sia operativo dall'entrata in funzione delle Preture di protezione e che di conseguenza tutta la procedura di trasferimento del personale sia espletata in anticipo, si rende necessario demandare temporaneamente la competenza di nomina del personale delle Preture di protezione al Consiglio di Stato. Una soluzione razionale per poter assicurare la dotazione iniziale della nuova Autorità giudiziaria per quanto attiene ai servizi di supporto. In particolare, si tratterà di definire con i Comuni sede il personale toccato dal trasferimento tramite la formalizzazione di un'apposita convenzione, dove si stabiliranno i principali parametri per le modalità operative del passaggio dal Comune al Cantone. Analogamente, il Governo potrà intervenire anticipatamente, laddove s'intraveda un'esigenza oggettiva, allo scopo di dotare la 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 valutarne eventuali correttivi, anche in termini di risorse, si propone quindi che la competenza di nomina prevista dalla legge (cfr. art. 2 LORD) venga delegata al Consiglio di Stato per i primi due anni di attività (cfr. art. 17a LORD).

Durante la fase di transizione intesa dal momento della presa di decisione del Gran Consiglio sulla riforma sino all'entrata in funzione delle Preture di protezione, è pure necessaria una definizione delle competenze rispetto alle risorse umane delle Autorità di protezione. In particolare, dal momento della qui postulata approvazione parlamentare, si raccomanda ai Comuni di procedere a modifiche dell'organico in dotazione presso le Autorità regionali di protezione, indipendentemente dalla loro funzione e dal loro statuto, solo previa consultazione preventiva del Cantone. Ciò per evitare che vi siano, proprio in virtù del previsto trasferimento di personale dai Comuni al Cantone, continui cambiamenti nell'organico che renderebbero oltremodo difficile gestire in maniera equilibrata il passaggio del personale. A tal proposito, in presenza di casi eccezionali, il Cantone, d'intesa con il Comune sede, ha 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 Consiglio di Stato e i Comuni sede.

3.8 Dotazione graduale del personale

La ponderazione di personale delle Preture di protezione di cui ai paragrafi precedenti costituisce, in un'ottica presuntiva, il modello a cui tendere, che risulta giocoforza influenzato da diversi fattori tra cui in particolare le risultanze effettive circa il passaggio 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: ex ante l'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, conterranno un organico completo secondo la ponderazione effettuata;
- definizione del personale dei servizi di supporto (giuridico, amministrativo e rendiconti) assunto dai Comuni oggetto del trasferimento al Cantone, di competenza del Consiglio di Stato;
- determinazione del Piano dei posti autorizzati delle Preture di protezione da parte del Consiglio di Stato (cfr. art. 1e LORD), tenendo conto delle risultanze del punto precedente, dei limiti derivanti dalla ponderazione del fabbisogno di personale di cui al presente Messaggio 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 nei paragrafi precedenti (cfr. *sub* parte IV, cap. 3.7);
- 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 (e aggiornamento) dei membri delle Preture di protezione e del personale dei servizi di supporto sul diritto di protezione del minore e dell'adulto, 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;
- approfondimenti inerenti ai prestatori di servizio già avviati dal Dipartimento delle sanità e della socialità (cfr. *sub* parte I, cap. 3.2.1), con l'obiettivo di definire l'organizzazione, il coordinamento, nonché le risorse e le competenze necessarie per un'efficace ed efficiente esecuzione dei provvedimenti di protezione

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 inerenti all'organizzazione dei prestatori di servizio, con gli adeguamenti di risorse ritenute necessarie sulla base degli approfondimenti indicati nella fase 1.

Fase 3: *ex post* l'entrata a regime delle Preture di protezione

- bilancio di attività presentato dal Consiglio di Stato all'attenzione del Parlamento – tenendo conto delle 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 dei prestatori di servizio 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;
- entrata in vigore, dopo due anni dall'entrata in funzione delle Preture di protezione, delle competenze in materia di autorità di nomina (cfr. art. 2 LORD).

4. Risorse logistiche

Le risorse logistiche costituiscono un fattore essenziale ai fini dell'istituzione delle Preture di protezione, sia dal profilo organizzativo che a livello dell'immagine e dall'autorevolezza che da essa deriva 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.

La pianificazione logistica delle Preture di protezione si allineerà agli sviluppi della riforma, allo scopo di fornire le medesime di spazi logistici adeguati. In ambito pianificatorio, allo stato attuale il Consiglio di Stato ha inserito preventivamente i costi logistici di trasferimento a carico del Cantone – a livello della sistemazione degli spazi e dell'arredamento – delle Autorità di protezione all'interno del Piano degli investimenti mentre per quanto attiene la collocazione logistica, la Pretura di protezione di Lugano è contemplata nella strategia logistica per il comparto della giustizia del luganese di cui al Messaggio n. 7761 del 27 novembre 2019. Come indicato nei capitoli inerenti all'assetto organizzativo della nuova Autorità giudiziaria, le Preture di protezione di maggiori dimensioni possono essere composte da Sezioni, logisticamente dislocate sul territorio in modo da assicurare la prossimità alla cittadinanza.

In generale, con l'avanzare della riforma verrà concretizzata la pianificazione logistica della nuova Autorità giudiziaria, le cui risultanze saranno puntualmente sottoposte in termini di credito d'investimento all'attenzione del Parlamento.

La pianificazione logistica potrebbe altresì implicare il mantenimento, anche a titolo provvisorio in vista di future ricollocazioni, degli attuali spazi che risultano 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, anche in termini d'indennizzo da parte del Cantone, condivise e sostenibili, adempiendo l'obiettivo di corredare le Preture di protezione di risorse logistiche adeguate istituzionalmente e conformi al loro ruolo assunto nell'apparato giudiziario cantonale.

5. 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, elemento parte integrante della proposta originaria del Messaggio n. 7026, è già 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 collegando quest'ultimo all'entrata in funzione del nuovo assetto organizzativo – l'attribuzione del credito per l'unificazione degli 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.

Nell'ambito del presente Messaggio di aggiornamento, il credito summenzionato viene confermato nella sua entità contestualmente al nuovo indirizzo governativo della riforma. Rispetto a quanto indicato nel Messaggio n. 7519, vista l'evoluzione della riorganizzazione si ritiene opportuno allineare l'introduzione di AGITI/Juris con l'entrata in funzione delle Preture di protezione. Una soluzione che risulta efficace ed efficiente, con riferimento altresì a un'utilizzazione parsimoniosa delle risorse pubbliche. Nel citato Messaggio n. 7519, infatti, si ipotizzava che la dotazione a corto termine delle Autorità regionali di protezione avrebbe facilitato il processo di "cantonalizzazione" del sistema. Un'ipotesi, tuttavia, che, in particolare alla luce dei cambiamenti intervenuti nell'indirizzo organizzativo delle Autorità di protezione, pone nei fatti delle importanti criticità sia a livello tecnico (doppia configurazione informatica, ripresa dati, ecc.) sia dal profilo dell'operatività contingente delle Autorità regionali di protezione, gravando oltremodo sul personale impiegato oggi non sufficientemente adeguato nel numero presso le autorità.

Il progetto di introduzione dell'applicativo informatico AGITI/Juris accompagnerà quindi lo sviluppo della riforma, nell'ottica di munire le Preture di protezione al momento della loro entrata in funzione di risorse informatiche adeguate allo svolgimento dei propri compiti. 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", progetto 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. In questo senso, contestualmente alla qui postulata approvazione del presente messaggio da parte del Parlamento, il Consiglio di Stato avvierà fin da subito i lavori volti all'implementazione della digitalizzazione presso la nuova Autorità giudiziaria.

6. Coordinamento delle Preture di protezione

6.1 In generale

Nell'istituzione delle Preture di protezione sono state ritenute le esigenze di carattere organizzativo dal profilo dell'amministrazione generale e della gestione dell'autorità, considerate le caratteristiche e le dimensioni della stessa con un centinaio di collaboratori, oltre che le criticità attualmente riscontrate e confermatesi durante il periodo pandemico contestualmente all'organizzazione della giustizia. In tal senso, il già illustrato assetto organizzativo della nuova Autorità giudiziaria prevede la presenza di un gremio di coordinamento assunto dalla Commissione amministrativa delle Preture di protezione. Un gremio 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, apportando di conseguenza un ulteriore elemento innovativo costitutivo delle Preture di protezione.

Più precisamente, 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 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 processi e procedurale, secondo anche le direttive emanate dall'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello per quanto riguarda l'operatività.

La Commissione amministrativa delle Preture di protezione, Magistratura permanente ai sensi dell'art. 2 Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti, 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 nuova 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 valorizzare e stabilizzare questa carica, 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 della Commissione amministrativa e le competenze alla medesima attribuite nell'amministrazione delle Preture di protezione, essa potrà contare su di un Segretario generale nominato dalla medesima con un adeguato supporto amministrativo. Una nuova, quanto essenziale figura nel panorama giudiziario cantonale – con mansioni

maggiormente estese 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 importante elemento di cambiamento nell'organizzazione dell'Autorità di protezione e di innovazione anche rispetto alle altre Autorità giudiziarie cantonali. Tutti elementi volti a rafforzare e formalizzare un coordinamento fattivo nell'amministrazione generale dell'Autorità giudiziaria e nella gestione delle risorse a disposizione della stessa, a beneficio dell'omogeneità organizzativa e procedurale su tutto il territorio cantonale. Questo fattore, unito alla precisa e definita rappresentanza istituzionale assicurata dal Presidente delle Preture di protezione e dalla Commissione amministrativa, concorrerà a rischiarare il profilo istituzionale dell'Autorità di protezione, migliorandone l'immagine e il riconoscimento verso l'esterno. Finalità, queste ultime, che non possono prescindere da una comunicazione trasparente, costruttiva e proattiva da parte Autorità di protezione, agevolata dalla presenza di un apposito organo di coordinamento e dalle preposte figure atte ad assumere istituzionalmente tale compito.

6.2 L'importanza degli aspetti comunicativi

La Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) ha sottolineato l'importanza degli aspetti comunicativi legati all'attività dell'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 dell'Autorità di protezione è trasversale e permea quindi l'attività dell'Autorità di protezione, in particolare nei seguenti livelli principali identificati:

- *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 interna 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 esterna verso gli enti e i partner di riferimento*: allo scopo di rafforzare il dialogo e la collaborazione di rete tra gli attori coinvolti nel sistema, oltre che esplicitiva sulle competenze attribuite nel medesimo all'Autorità di protezione;
- *comunicazione esterna nei confronti della popolazione*: per informare la popolazione sul ruolo e sul funzionamento dell'Autorità di protezione, accrescendo la conoscenza dell'autorità risaldando di riflesso la fiducia da parte della cittadinanza.

Per quanto attiene alla comunicazione esterna la Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) ha espressamente raccomandato come, malgrado il segreto tutorio non consenta in alcun modo di fornire risposte concrete sui casi specifici, l'Autorità di protezione debba utilizzare il margine di manovra disponibile in termini comunicativi per informare il pubblico interessato sul funzionamento dell'Autorità di protezione, se del caso mediante degli esempi illustrativi di carattere generale.

L'importanza qui brevemente accennata riguardo agli aspetti comunicativi connessi all'Autorità di protezione è stata ritenuta nell'istituzione delle Preture di protezione e potrà essere interiorizzata segnatamente dalla Commissione amministrativa e quindi dal Presidente delle Preture di protezione e dal Segretario generale. Questi ultimi, infatti,

disporranno di mansioni anche dal punto di vista comunicativo, potendo i medesimi meglio impiegare, viste le loro attribuzioni, il suddetto margine di manovra in ottica esplicativa quanto al ruolo e al funzionamento dell'autorità.

7. Autorità di vigilanza

Nell'attuale ordinamento, la Camera di protezione del Tribunale di appello, oltre a fungere da Autorità giudiziaria di reclamo giusta l'art. 450 del Codice civile, costituisce pure, in sede unica cantonale, l'Autorità di vigilanza ai sensi dell'art. 441 del Codice civile. Dal profilo organizzativo, la Camera di protezione del Tribunale di appello esercita attualmente la propria vigilanza sulle Autorità regionali di protezione attraverso l'Ispettorato (cfr. 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. Tale organo ha pure la competenza in materia disciplinare nei confronti degli organi di protezione e dei loro membri (cfr. art. 51 LPMA e art. 11 ROPMA).

L'istituzione delle Preture di protezione comporta una ri-definizione delle competenze dell'Autorità di vigilanza, perseguendo un'adeguata cerniera tra gli organi che dispongono di compiti di vigilanza contestualmente all'attività delle Preture di protezione e dei loro membri. In termini generali, s'intravedono tre tipologie di vigilanza delineate a livello procedurale, amministrativo e in merito all'operato dei membri con funzioni giudiziarie. Partendo a ritroso da quest'ultimo livello di vigilanza, i membri delle Preture di protezione 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 Commissioni 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 sua 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. La vigilanza amministrativa interna all'Autorità giudiziaria è invece di competenza delle Preture di protezione medesime secondo le competenze attribuite dalla legge e dal regolamento alla Commissione amministrativa e ai Pretori di protezione.

A livello procedurale, la competenza di vegliare sulla corretta applicazione del diritto di protezione viene ora attribuita al Tribunale di appello essendo la funzione estesa al "sistema Preture di famiglia" quindi sia alle Preture di protezione sia alle Preture quando queste ultime applicano il diritto di protezione. Un perimetro di vigilanza che costituisce un elemento di rafforzamento del sistema al fine di conseguire delle sinergie nel campo del diritto di famiglia, rispettivamente per mitigare la problematicità nella sovrapposizione delle competenze tra le autorità. La vigilanza procedurale presso il Tribunale di appello assume dunque un ruolo fondamentale in quanto dispone del compito di promuovere una prassi uniforme all'interno del "sistema Preture di famiglia" attraverso la formulazione di direttive, l'emanazione di istruzioni, la formazione delle Preture di protezione e delle Preture, come pure il supporto e la consulenza da attuare segnatamente per il tramite di un ispettorato. Un modello di vigilanza innovativo, concepito per armonizzare e migliorare l'applicazione del diritto di famiglia. Per quanto attiene alle Preture, si rammenta come la vigilanza procedurale espletata dal Tribunale di appello ai sensi della presente riforma sia circoscritta al settore del diritto di famiglia, senza estendersi al resto del diritto civile.

V. IMPATTO FINANZIARIO DELLE PRETURE DI PROTEZIONE

1. Principi e perimetro del trasferimento degli oneri finanziari

L'istituzione delle Preture di protezione con conseguente "cantonalizzazione" del sistema comporta un impatto finanziario per il Cantone, data la ripresa della competenza di funzionamento dai Comuni delle Autorità regionali di protezione e il loro rafforzamento in termini di risorse, in particolare umane, rispetto alla situazione attuale. In quest'ottica, i principi che hanno contraddistinto la valutazione circa la definizione dei flussi finanziari in questo ambito tra i due livelli istituzionali ricalcano quelli stabiliti dal progetto "Ticino2020", all'interno del quale è stata inserita la riorganizzazione delle Autorità di protezione. Come indicato, uno dei principi fondanti del progetto "Ticino2020" fatto proprio anche nella riforma della Autorità di protezione è denominato "principio di equivalenza" e risponde a un semplice concetto, ovverosia "chi comanda, paga".

Coerentemente con il perimetro fissato nella presente riforma, i costi di funzionamento delle Preture di protezione comprendono anche i costi *ex ante* le misure di protezione, che rientrano nel processo decisionale dell'autorità. Per quanto attiene ai costi *ex post* relativi all'esecuzione delle misure di protezione (ad esempio il pagamento della mercede del curatore, la copertura dei collocamenti, ecc.), oggi ripartiti tra il Cantone e i Comuni in base ad accordi e prassi settoriali, gli stessi verranno verificati contestualmente agli approfondimenti riferiti al tema dei prestatori di servizio delle Autorità di protezione, segnatamente alla loro organizzazione e al loro funzionamento in prospettiva futura. La complessità della discussione che tocca molteplici attori e l'impegno derivante dalla presente riorganizzazione ha determinato tale impostazione. Gli oneri finanziari maggiorati a carico del Cantone riguardanti il funzionamento delle Autorità di protezione sono dunque inseriti nel progetto "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.

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 l'organizzazione e le competenze attuali:

Costi/Ricavi di funzionamento	Competenza attuale
<i>Costi</i>	
Costi del personale (compresi oneri sociali)	Comuni
Costi <i>ex ante</i> misure di protezione	Comuni
Costi vari d'esercizio	Comuni
Costi per l'assistenza giudiziaria civile (gratuito patrocinio)	Cantone
Costo cantonale funzionamento autorità (contributo annuale)	Cantone
Costi figurativi (affitto, informatica, telefonia e vari)	Comuni
<i>Ricavi</i>	
Ricavi per tasse e spese di giustizia	Comuni

I costi di funzionamento comprendono:

- i costi per il personale attualmente a carico dei Comuni, compresi i salari e gli oneri sociali riguardanti i membri e i collaboratori delle Autorità regionali di protezione;

- i costi *ex ante* concernenti le misure di protezione (ad esempio costi peritali o legati all'istruzione del caso, valutazioni, rapporti richiesti dall'autorità, ecc.). Questi costi, al netto del recupero presso la persona interessata dalla decisione dell'autorità, sono oggi a carico ultimo del Comune di domicilio della medesima;
- i costi vari d'esercizio a carico dei Comuni;
- i costi relativi all'assistenza giudiziaria (gratuito patrocinio) oggi assunti dal Cantone;
- il costo cantonale riferito al contributo annuale del Cantone al funzionamento dell'autorità, ripartito tra i Comuni sede in base al numero di abitanti del comprensorio;
- i costi figurativi riguardanti il funzionamento delle attuali Autorità regionali di protezione a carico dei Comuni (affitti, informatica, telefonia e vari).

I ricavi di funzionamento comprendono:

- i ricavi inerenti alle tasse e le 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 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 dei ricavi di funzionamento delle Autorità regionali di protezione. Le risultanze del lavoro svolto dalla società di revisione esterna Ernst&Young sono contenute nel Rapporto finale 24 gennaio 2020, annesso per completezza al presente Messaggio di aggiornamento. Rimandando al citato Rapporto per i dettagli del caso, gli approfondimenti svolti dalla società di revisione esterna hanno consentito di stabilire i costi e ricavi finanziari delle Autorità regionali di protezione, riassunti nella tabella seguente:

Costi diretti (personale compresi oneri sociali e altre spese d'esercizio)	fr. 6'806'000.--
Costi figurativi	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 a carico dei Comuni avrebbe dovuto completarsi con la precisazione dei costi *ex ante* ed *ex post* 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. Il Gruppo di progetto ha comunque presentato una stima dei costi delle misure di protezione su scala cantonale, basandosi per coerenza sull'indicatore relativo all'Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano le cui cifre, considerato il riferimento a un unico Comune sede, sono state ritenute quale metro di paragone verosimile nella quantificazione dei costi *ex ante* la presa di decisione dell'autorità.

2.3 Riassunto della situazione attuale

La tabella seguente mostra l'onere attuale 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 alla società di consulenza esterna Ernst&Young SA, alle proiezioni effettuate per i costi *ex ante* le misure di protezione e all'estrapolazione degli importi arrotondati di competenza del Cantone. Gli importi relativi ai costi *ex ante* le misure di protezione e ai costi per l'assistenza giudiziaria sono presentati al netto del recupero presso le persone interessate.

Costi/Ricavi di funzionamento	Competenza attuale	Importo annuale attuale
<i>Costi</i>		
Costi del personale (compresi oneri sociali)	Comuni	fr. 6'497'000.--
Costi <i>ex ante</i> misure di protezione	Comuni	fr. 200'000.--
Costi vari d'esercizio	Comuni	fr. 309'000.--
Costi per l'assistenza giudiziaria civile (gratuito patrocinio)	Cantone	fr. 500'000.--
Costo cantonale funzionamento autorità	Cantone	fr. 500'000.--
Costi figurativi (affitto, informatica, telefonia, mobilio e vari)	Comuni	fr. 1'046'000.--
<i>Ricavi</i>		
Ricavi per tasse e spese di giustizia	Comuni	fr. 862'000.--

Stante la ripartizione attuale dei costi e dei ricavi finanziari, l'onere netto di funzionamento a carico oggi dei Comuni e del Cantone, compresi come detto i costi *ex ante* le misure di protezione (ed esclusi i costi *ex post*), è in summo suddiviso come segue:

Livello istituzionale	Onere annuale netto attuale
Cantone	fr. 1'000'000.--
Comuni	fr. 7'190'000.--

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 – vedi adeguamento delle risorse umane a disposizione, anche in termini salariali con riferimento al modello giudiziario – e ai costi figurativi. Per quanto riguarda i costi del personale, essi sono stati quantificati secondo la ponderazione del fabbisogno delle Preture di protezione effettuata nel presente Messaggio e la rispettiva 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 dei costi figurativi, è stata ritenuta verosimile la proiezione cantonale di cui al Rapporto finale del Gruppo di progetto, basatosi sui dati dell'Autorità regionale di protezione 3 di Lugano, unita alla corretta contabilizzazione di alcune spese varie d'esercizio all'interno di tali costi.

Per i costi *ex ante* le 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 civile (gratuito patrocinio), già oggi a carico integralmente 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 <i>ex ante</i> misure di protezione	fr. 200'000.--	fr. 200'000.--
Costi vari d'esercizio	fr. 309'000.--	fr. 50'000.--
Costi per assistenza giudiziaria civile (gratuito patrocinio)	fr. 500'000.--	fr. 500'000.--
Costo cantonale funzionamento autorità		
Costi figurativi (affitto, informatica, telefonia, mobilio e vari)	fr. 1'046'000.--	fr. 2'800'000.--
<i>Ricavi</i>		
Ricavi per tasse e spese di giustizia	fr. 862'000.--	fr. 1'000'000.--

La ripartizione degli oneri netti di funzionamento delle Autorità di protezione conoscerà come detto una modifica, con l'attribuzione degli stessi interamente al Cantone secondo i principi fondanti del progetto "Ticino 2020".

Livello istituzionale	Onere annuale netto attuale	Onere annuale netto futuro	Onere annuale netto supplementare
Cantone	fr. 1'000'000.--	fr. 14'400'000.--	fr. 13'400'000.--
Comuni	fr. 7'190'000.--		

Il maggior onere netto di cui si farà carico il Cantone, pari a complessivi 13.4 milioni di franchi, è inserito nel progetto "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 asserito nei paragrafi vertenti sul personale delle Preture di protezione (cfr. *sub* parte IV. Cap. 3), si ritiene che a seguito dei primi due anni di attività si potrà trarre un bilancio che permetta di valutare l'attività svolta dalla nuova autorità e le sue necessità a più livelli, al fine di stabilire eventuali esigenze che si palesano nell'esercizio dei compiti attribuiti dalla legge. In questo contesto, eventuali correttivi potrebbero comportare un impatto dal profilo finanziario, di cui si farebbe carico il Cantone in quanto livello istituzionale 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 – come 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 cantonale 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 oltremodo eccezionale dal profilo delle finanze cantonali, a seguito degli effetti dovuti alla pandemia che ha toccato il nostro Paese e il mondo intero nel corso del 2020, nonché dell'impatto derivante dalla digitalizzazione dell'attività e dei processi interni all'autorità, che potrebbe comportare altresì 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

L'istituzione delle Preture di protezione rappresenta un progetto unico per la sua vasta portata, che si traduce nella complessità e nell'onerosità del medesimo dal profilo dell'organizzazione progettuale. A livello dell'Amministrazione cantonale, la riorganizzazione delle Autorità di protezione è condotta dal Dipartimento delle istituzioni, e per esso dalla Divisione della giustizia, d'intesa con gli attori interessati e grazie ai proficui scambi e al dialogo regolari intervenuti con la Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità di vigilanza. Nell'ottica di gestire adeguatamente i lavori preparatori di concretizzazione della nuova struttura, con tutti gli aspetti ad essa correlati (risorse umane, logistica, informatica, comunicazione, ecc.), appare oltremodo opportuna la presenza di una risorsa interamente e appositamente dedicata al progetto, che continuerà ad essere guidato dalla Divisione della giustizia. Questa risorsa supplementare, nella funzione di Capo progetto, è intesa temporanea sino al termine dei primi due anni di attività delle Preture di protezione, al fine di accompagnare l'implementazione della nuova organizzazione. Il costo finanziario di tale misura di competenza del Governo stimato in fr. 148'000.-- (salario e oneri sociali compresi) è a carico della gestione corrente del Dipartimento delle istituzioni, presso la Divisione della giustizia.

In questa sede, con riferimento 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 Autorità giudiziarie. Lo stesso è competente principalmente per incassare le spese processuali, le pene pecuniarie e le multe delle Autorità giudiziarie, occupandosi altresì della gestione amministrativa e contabile generale legata all'assistenza giudiziaria. A fronte del ruolo essenziale assunto dall'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative nel funzionamento amministrativo della Magistratura, l'entrata in funzione delle Preture di protezione, vista la mole di attività svolta e la prevedibile difficoltà d'incasso ordinario, comporterà un aumento dell'onere amministrativo presso l'Ufficio in questione, che si traduce nell'esigenza di adeguarne l'organico con una risorsa supplementare nella funzione di Esattore. Il costo finanziario di tale misura di competenza del Governo stimato in fr. 92'000.-- (salario e oneri sociali compresi) è a carico della gestione corrente del Dipartimento delle istituzioni, presso l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative della Divisione della giustizia.

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 (cfr. art. 122 cpv. 1 Cost.). La sua attuazione è invece di competenza dei Cantoni (cfr. art. 46 cpv. 1 Cost. e art. 122 cpv. 2 Cost.) ai quali spetta procedere con l'istituzione delle preposte autorità e degli organi di ricorso – ad eccezione del Tribunale federale –, e dirimere la

questione del finanziamento delle misure ordinate, segnatamente per quanto concerne la ripartizione dei costi all'interno del territorio cantonale.

Il 1° gennaio 2013, sono entrate in vigore delle importanti 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 condotto 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 (cfr. art. 440 CC). Ai Cantoni il nuovo diritto ha riservato 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, come più volte ribadito nel presente Messaggio, 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 ovvero psicologia o pedagogia e lavoro sociale.

L'attuale modello organizzativo in vigore nel Canton Ticino – caratterizzato da sedici Autorità regionali di protezione di natura comunale/inter-comunale composte da un Presidente, un Membro permanente e un Delegato comunale – non concretizza il vincolo di specializzazione imposto dal diritto federale in modo omogeneo. In quest'ottica, la riforma qui proposta con 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 Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA), quali:

- l'origine professionale dei membri dell'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 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 globalmente alle indicazioni permeanti il presente Messaggio di aggiornamento, 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

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). Le Preture di protezione sono delle autorità giudicanti di natura simile a quella delle Preture, operando in ambito civile secondo i disposti del Codice civile e applicando proceduralmente il Codice di diritto processuale civile svizzero. La differenza sostanziale tra le due autorità risiede nella composizione collegiale a tre membri delle Preture di protezione e nel rispettivo vincolo di specializzazione sancito dal diritto federale.

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 racchiude 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 Costituzione cantonale 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 della Costituzione cantonale in quanto la norma fa uso della stessa formulazione "Pretori" prevista all'art. 75 cpv. 1 lett. b Cost./TI.

L'elezione del Pretore di protezione aggiunto non comporta invece forzatamente un adeguamento dato che, pur non essendo prevista nella Costituzione cantonale, può essere intesa analogamente a quanto già previsto per il Pretore aggiunto, segnatamente in virtù del rimando dell'art. 59 cpv. 1 lett. m della Costituzione cantonale alla Legge sull'organizzazione giudiziaria. L'art. 2 cpv. 1 della Legge sull'organizzazione giudiziaria dispone infatti che *"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 tal senso, appare nondimeno opportuno ancorare l'elezione dei Membri specialisti delle Preture di protezione da parte dal Gran Consiglio nella Costituzione cantonale tramite un adeguamento dell'art. 36, visto il peculiare ruolo assunto dai medesimi nell'attività giurisdizionale delle Preture di protezione e, puntualmente nei casi di attrazione di competenza, delle Preture. Ciò ribadendo come i Membri specialisti delle Preture di protezione rappresentino fattualmente dei magistrati non togati che dispongono di competenze nei rispettivi campi specialistici.

Alla luce di quanto sopra, in ossequio all'art. 71 della Costituzione cantonale, 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. Conformemente all'art. 82 cpv. 3 della Costituzione, per il quale *"ogni revisione della Costituzione deve essere approvata in votazione popolare"*, la riforma delle Autorità di protezione oggetto del presente Messaggio sarà sottoposta in votazione popolare a seguito della decisione del Gran Consiglio. In seguito, le modifiche costituzionali saranno sottoposte alla procedura di garanzia federale giusta l'art. 51 cpv. 2 della Costituzione federale, di competenza dell'Assemblea federale (cfr. art. 172 cpv. 2 Cost.).

VII. MODIFICHE LEGISLATIVE

1. Normative interessate

L'istituzione delle Preture di protezione implica in particolare la revisione della Costituzione cantonale, della Legge sull'organizzazione giudiziaria e della Legge sugli onorari dei magistrati, oltre che la revisione di una serie di norme settoriali. In questo contesto, la rispettiva 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 un apposito regolamento oppure di una specifica legge per determinare nel dettaglio

l'organizzazione e le procedure interne della nuova Autorità giudiziaria. Una valutazione che verrà effettuata parallelamente agli sviluppi della riorganizzazione e che potrà comportare ulteriori modifiche legislative.

2. Commento ai singoli articoli

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

2.1 Costituzione cantonale

Art. 36 cpv. 1 lett. d 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. 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 tale figura all'interno della Costituzione cantonale rafforza la legittimazione della nuova Autorità giudiziaria, sancendone la natura interdisciplinare.

Art. 75 cpv. 1 lett. b 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.

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 quindi 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 dettati dal diritto federale.

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 con specializzazione in psichiatria e psicoterapia o geriatria o pediatria e in 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 Conferenza dei cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA). Tali discipline si rivelano particolarmente importanti con riferimento all'esame dei fatti eseguito d'ufficio dall'autorità conformemente all'art. 446 del Codice civile, 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 e le valutazioni necessari per la presa del provvedimento di protezione. Un cambiamento che apporta un notevole valore aggiunto, consentendo alle Preture di protezione di conseguire proficue sinergie a livello interdisciplinare e garantendo ai cittadini una giustizia più celere ed efficiente, mitigando l'attuale dilatazione delle tempistiche decisionali e rispondendo così a una delle criticità emerse.

Art. 20 cpv. 1 modifica

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

Art. 37 cpv. 6 nuovo

L'articolo concretizza l'elemento di rafforzamento introdotto dalla riforma contestualmente al settore del diritto di famiglia. Concretamente, nelle procedure di protezione di minori avviate dalla Preture di protezione e trasmesse alle Preture, per attrazione di competenza, per una concomitante azione di mantenimento, il Pretore o il Pretore aggiunto giudicano affiancati dai Membri specialisti delle Preture di protezione. Tale modifica è limitata ai casi di attrazione dell'incanto da parte delle Preture, in cui le stesse sono dunque supportate dalle competenze specialistiche delle Preture di protezione, superando l'attuale criticità relativa all'attrazione di competenza a favore del giudice del mantenimento, comportante la perdita dell'interdisciplinarietà voluta dal Legislatore federale. Una tendenza riscontrata a livello svizzero negli altri Cantoni (cfr. *sub* parte I, cap. 1.1.1) che genera una marcata complessità dal punto di vista delle competenze materiali in questo ambito.

Art. 38 nuovo

L'art. 38 realizza il "sistema Preture di famiglia", un'impostazione organizzativa di tipo astratto ideata per introdurre una visione complessiva e un approccio unitario dell'intervento giudiziario nell'ambito del diritto di famiglia. Il sistema include due Autorità giudiziarie, le Preture e le Preture di protezione, che giudicano tutti i casi che il Libro

secondo, del diritto di famiglia, artt. 90-456 del Codice civile, sottopone alla competenza di un giudice di prima istanza o dell'autorità di protezione (cfr. cpvv. 1 e 2). Il cpv. 3 definisce che entrambe le Preture di famiglia applicano il Codice di procedura civile, con la riserva per le Preture di protezione per le norme di procedura degli artt. 443-449c del Codice civile e dell'art. 38o della Legge sull'organizzazione giudiziaria (le norme di procedura speciali previste dal regolamento). Le Preture di famiglia favoriscono – laddove possibile – la conciliazione e la mediazione (cpv. 4). L'intento è quello di spingere maggiormente i genitori a trovare una soluzione condivisa. 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, è in corso di approfondimento il Modello Cochem (metodo del consenso) e altre metodologie similari. Il cpv. 5 attribuisce al Tribunale di appello il compito di vigilare, ai sensi dell'art. 441 cpv. 1 del Codice civile, sulla corretta applicazione del diritto di protezione da parte delle Preture di famiglia. L'organizzazione e i compiti dell'Autorità di vigilanza, da attuare segnatamente per il tramite di un ispettorato, sono demandati al regolamento. In merito ai conflitti di competenza materiale tra le Preture di famiglia è chiamata a pronunciarsi la Terza Camera civile del Tribunale di appello (cfr. cpv. 6), individuata quale Camera competente da parte del Tribunale di appello.

Art. 38a nuovo

Contestualmente al “sistema Preture di famiglia”, le Preture giudicano i casi che il Libro secondo del Codice civile conferisce al giudice di prima istanza.

Art. 38b nuovo

La norma si limita a rinviare agli artt. 32-37 della Legge sull'organizzazione giudiziaria per quanto attiene la composizione, la giurisdizione e il funzionamento delle Preture.

Art. 38c nuovo

Contestualmente al “sistema Preture di famiglia”, le Preture di protezione assumono i compiti che il Libro secondo del Codice civile attribuisce alle autorità di protezione.

Art. 38d nuovo

Il cpv. 1 risponde all'esigenza di specializzazione e collegialità sancita dall'art. 440 del Codice civile, 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 cpv. 2 prevede un'eccezione a tale principio, contemplando la possibilità di prevedere dei casi in cui le Preture di protezione giudicano nella composizione di un giudice unico. Una facoltà che, tuttavia, deve limitarsi ai casi di natura strettamente giuridica esplicitati dal regolamento, per i quali non risulta in particolare necessaria la presenza dei Membri specialisti, perseguendo l'intento di conseguire una procedura maggiormente celere ed efficiente.

Art. 38e 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 (cfr. 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 (cfr. cpv. 5). La dicitura circa l'attribuzione di "almeno sedici unità" di Membri specialisti permette di comprendere anche i Membri specialisti occasionali "su chiamata" in campo medico con specializzazione in psichiatria e psicoterapia o geriatria o pediatria, oltre che consentire eventuali sviluppi futuri dal profilo della specializzazione dell'autorità. Il regolamento disciplinerà l'organizzazione delle Preture di protezione (cfr. cpv. 6).

Art. 38f nuovo

La norma sancisce l'istituzione dell'Assemblea delle Preture di protezione, un 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.

Art. 38g 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 (cfr. cpv. 1). Per poter adempiere tale ruolo in modo adeguato, il Presidente è parzialmente sgravato dalla sua attività di Pretore di protezione, secondo quanto disposto dal regolamento (cfr. cpv. 2).

Art. 38h nuovo

La Commissione amministrativa delle Preture di protezione si compone del Presidente e del Vicepresidente eletti dall'Assemblea dei Pretori di protezione e di un Segretario generale nominato dalla Commissione amministrativa medesima (cfr. cpv. 1). La Commissione amministrativa è competente per l'amministrazione generale delle Preture di protezione, esercitando le funzioni attribuite dal regolamento (cfr. 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. 38i e 38j nuovi

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, mentre il Pretore di protezione aggiunto tratta in modo autonomo e sotto la propria responsabilità le cause attribuitegli dal Pretore di protezione. 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, la Pretura di protezione che funge da Autorità di protezione deve essere presieduta dal Pretore di protezione o dal Pretore di protezione aggiunto.

Art. 38k nuovo

Il primo capoverso sancisce un'innovazione, esplicitando il concetto di "autorità su misura" previsto dal diritto federale, ovvero un'autorità il cui collegio giudicante è costituito puntualmente per il caso in questione. In tal senso, nella fase iniziale di trattazione del caso, un ruolo di rilievo è assunto dal Pretore di protezione o dal Pretore di protezione aggiunto che avvia e dirige la procedura. La norma contempla nello specifico la facoltà del Pretore di protezione o del Pretore di protezione aggiunto di definire i due Membri specialisti per la trattazione del caso. La flessibilità nella designazione dei membri facilita la comprensione delle questioni articolate e complesse poste dal diritto della protezione dei minori e degli adulti e permette all'Autorità di sfruttare appieno le competenze specialistiche a disposizione, agendo in modo efficace e celere. L'unica riserva a tale facoltà è imposta dall'imprescindibile esigenza di disporre – in seno al collegio giudicante – di un Membro specialista con formazione in lavoro sociale, competenza che funge da denominatore comune in tutte le casistiche trattate dall'autorità. 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 recusazione di uno o più membri.

Art. 38l nuovo

Il primo capoverso stabilisce che le Preture di protezione pronunciano in linea di principio le loro decisioni nella composizione di tre giudici, riservati i casi previsti dal regolamento, ovvero i casi per i quali non risulta necessaria la presenza dei Membri specialisti (cfr. art. 38d cpv. 2 LOG). Il secondo capoverso prevede la possibilità di delegare a un servizio, definito dal regolamento, di decidere e di adottare le misure di protezione indispensabili in caso di urgenza. In talune occasioni eccezionali, può infatti manifestarsi l'impossibilità oggettiva per l'autorità di intervenire d'urgenza, ad esempio al di fuori dei giorni ordinari di apertura degli uffici o per altri motivi. In tal senso, la Preture di protezione competente deve verificare e decidere sulla misura tempestivamente (cfr. cpv. 3).

Art. 38m nuovo

Nell'ambito della ricsa, il primo capoverso rinvia agli artt. 47-49 del Codice di procedura civile svizzero. Tali norme si limitano a puntualizzare i motivi di ricsa (cfr. art. 47 CPC), l'obbligo di comunicare l'esistenza di un motivo di ricsa (cfr. art. 48 CPC) e la possibilità per una parte di chiedere la ricsa (cfr. art. 49 CPC). Se il motivo è contestato, l'art. 50 del Codice di procedura civile 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 et al., *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 ricsa (cfr. 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 ricsa.

Art. 38n nuovo

La norma regola la questione della supplenza nei casi di ricsuzione, 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 (cfr. cpv. 1). Il secondo capoverso regola il caso in cui vi è una ricsuzione o un impedimento di tutti i membri della Pretura di protezione, devolvendo la causa alla Pretura viciniore, definita dal regolamento.

Art. 38o nuovo

Analogamente alle Preture, le Preture di protezione applicano il Codice di procedura civile, fatta riserva degli articoli 443 a 449c del Codice civile – ove sono sancite importanti prescrizioni procedurali applicabili alla protezione dei minori e degli adulti – e le norme speciali di procedura previste dal regolamento.

Art. 38p nuovo

La norma sancisce i diritti e gli obblighi di comunicazione, anche se vincolati al segreto d'ufficio, per le autorità, gli organi di polizia, i funzionari e i pubblici dipendenti nei casi che richiedono l'intervento delle Preture di Protezione. La disposizione prevede la trasmissione di informazioni, contemplando uno svincolo dal segreto professionale nei casi in cui la protezione del minore o dell'adulto prevale sull'interesse di mantenere riservati i fatti appresi nell'esercizio di una pubblica funzione. Il limite al dovere di avviso si giustifica unicamente in presenza di interessi pubblici preponderanti.

Art. 38q nuovo

La disposizione sancisce il principio di collaborazione tra le Preture di protezione, i servizi comuni, cantonali e privati. Questi enti partner di riferimento assumono un ruolo importante in quanto supportano l'autorità nell'adozione, rispettivamente nell'esecuzione dei provvedimenti di protezione di propria competenza sia nel processo *ex ante* ed *ex post* dell'attività svolta dalle Preture di protezione. Le modalità di intervento sono regolate nel regolamento.

Art. 38r nuovo

La norma sancisce il dovere delle Preture di protezione di vigilare sui curatori e fissa la competenza disciplinare nei loro confronti, rinviando al regolamento per quanto attiene alle sanzioni e al procedimento.

Art. 48 lett. f modifica

La modifica consiste nello stralciare la competenza di vigilanza della Camera di protezione, che viene attribuita al Tribunale di appello (cfr. art. 38 cpv. 5 LOG) e in un adeguamento terminologico che sostituisce l'attuale dicitura "autorità regionali di protezione" in "preture di protezione".

Art. 89b nuovo

La disposizione disciplina le procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, definendo l'applicazione delle nuove disposizioni e quindi gli effetti previsti dal nuovo diritto.

Art. 89c nuovo

Il periodo di nomina dei membri delle Preture di protezione è equiparato a quello delle Preture (cfr. cpv. 1). Nei successivi capoversi 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

Come indicato, la Legge sugli onorari dei magistrati è oggetto di un'importante revisione parziale. Le tempistiche del presente Messaggio aggiuntivo, impongono in questa sede quale punto di riferimento l'attuale Legge.

Art. 1 cpv. 1 modifica

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 del Codice civile 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 devono essere abrogati in quanto risultano decaduti e superati con l'entrata in vigore dei nuovi artt. 311 e 312 del Codice civile.

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. Sostituzione del termine "interdetti" con l'espressione "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

Art. 2 lett. a modifica

Nella definizione delle persone bisognose di assistenza, la lettera a rinvia all'art. 397a del Codice civile, 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 del Codice civile (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 del Codice civile.

Art. 20 cpv. 1 lett. b e lett. c modifica e cpv. 2 abrogato

Riguardo al primo capoverso, alla lettera b si sostituisce il termine “delegazione tutoria” con “Pretura di protezione” e si aggiorna il vecchio art. 397a del Codice civile con l’art. 426 del Codice civile. Nella lettera c, l’art. 405 cpv. 1 del Codice civile è stato modificato con l’entrata in vigore del nuovo diritto di protezione. Tale norma è stata ripresa dai nuovi artt. 327a e 327c del Codice civile (cfr. COPMA, Op. cit., Table de concordance *ad* art. 405 aCC). Nella parentesi viene quindi eseguito unicamente un aggiornamento di tipo normativo. Per quanto attiene all’abrogazione del secondo capoverso, 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). Il cpv. 2 deve pertanto essere abrogato.

Art. 22 cpvv. 1 e 2 modifica

Nel primo capoverso si procede a un adeguamento terminologico con la sostituzione del termine “delegazione tutoria” a “Pretura di protezione”. Nel secondo capoverso vengono invece adeguati gli articoli indicati nella parentesi tenuto conto della loro concordanza con il nuovo diritto di protezione. In tal ottica, gli artt. 405 e 406 del Codice civile vengono sostituiti dagli artt. 327a e 398 del Codice civile (cfr. COPMA, Op. cit., Table de concordance *ad* art. 405 e 406 aCC).

Art. 27 modifica

Adeguamento terminologico del termine “delegazione tutoria” in “Pretura di protezione” e del termine “interdetta” in “sotto curatela generale”.

Art. 43 modifica

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

Art. 46 cpv. 1 modifica

L’art. 397b cpv. 3 del Codice civile è da tempo decaduto, esso prima del 1° gennaio 2013 regolava il foro e la competenza, aspetti che sono confluiti in diverse norme quali gli artt. 428, 429 e 442 del Codice civile. 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 capoverso 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, già Autorità giudiziarie. Un successivo gradino d’impugnazione mantenendo la competenza di primo grado presso la Commissione giuridica appare pertanto superfluo. La nuova procedura di reclamo diretta alla Camera di protezione del

Tribunale di appello permette di risolvere la criticità legata alla resa di decisioni da parte delle Preture di protezione e alla natura e composizione della Commissione giuridica. In ossequio all'art. 50 cpv. 1 della Legge sull'assistenza sociopsichiatrica, la Commissione giuridica resterà per contro l'organo giudiziario competente per quanto attiene ai ricoveri decretati da un medico abilitato all'esercizio in Svizzera.

Per quanto attiene al capoverso 3, la norma attuale attribuisce al Tribunale cantonale amministrativo la competenza di dirimere il ricorso 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 capoverso 5 sancisce, come previsto dal Codice civile (cfr. art. 450e cpv. 4) 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 modifica

Il primo capoverso, giusta il Codice civile (cfr. art. 385 CC) contempla la possibilità per la persona oggetto di una misura restrittiva della libertà di movimento di adire in ogni tempo la Pretura di protezione in qualità di giudice come prescritto dal Codice civile (cfr. art. 439 cpv. 1 n. 5 CC). Il secondo capoverso 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 differentemente dell'autorità giudiziaria, come prescritto dal Codice civile (cfr. art. 450c CC).

Art. 54 cpvv. 1, 4 e 5 nuovo

L'articolo in oggetto si riferisce esclusivamente alla procedura ricorsuale dinnanzi alla Commissione giuridica. Con la modifica al primo capoverso si intende rispondere ad una criticità rilevata a livello di tempistiche per l'inoltro delle osservazioni da parte dell'autorità collocante. Ritenuto il termine decisionale di 5 giorni previsto dal diritto federale occorre garantire una procedura celere, lasciando al Presidente della Commissione giuridica il compito di impartire il termine ritenuto più consono. Il cpv. 4 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 (cfr. art. 450e cpv. 5 CC).

Riguardo al cpv. 5, anche in questo caso la norma attuale attribuisce al Tribunale cantonale amministrativo la competenza di dirimere il ricorso 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.

Art. 54a nuovo

Il nuovo articolo riprende l'obbligo delle autorità di prima istanze di decidere sulla base di una perizia psichiatra 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

L'articolo indicato tra parentesi è decaduto ed è stato ripreso sostanzialmente nel sistema della responsabilità diretta prevista dall'art. 454 CC (cfr. COPMA Op. cit., Table de concordance ad art. 429a aCC). Si procede quindi a un aggiornamento della norma.

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

Art. 22o 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

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

Art. 16 cpv. 1 modifica

Si sostituisce l'espressione "autorità tutorie o giudiziarie" con la corrispondente espressione "Preture o Preture di protezione".

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. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE

La riforma delle Autorità di protezione s'inserisce coerentemente nel Programma di legislatura (Linee direttive) del Consiglio di Stato 2019-2023. Pur non essendo espressamente enunciata nella nuova forma di presentazione del documento, questa importante riforma risulta trasversale negli assi strategici identificati dal Governo e tocca, direttamente o in maniera indiretta, diversi tra i rispettivi obiettivi. 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" (cfr. obiettivo n. 2) e quello di "Migliorare il dialogo e la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni" (cfr. obiettivo n. 5). Nell'asse strategico n. 3 "Qualità di vita", la riforma 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" (cfr. 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" (cfr. obiettivo n. 29).

La riforma oggetto del presente Messaggio di aggiornamento s'inserisce dunque pienamente e coerentemente nel Programma di legislatura 2019-2023, rappresentando una priorità governativa e fungendo da tassello fondamentale nell'ottica delle politiche settoriali promosse dal Consiglio di Stato.

IX. 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 già stato approvato dal Gran Consiglio con riferimento al Messaggio n. 7519 del 28 marzo 2018 (cfr. *sub* parte IV, cap. 5). In ambito logistico e di attrezzature informatiche, la pianificazione seguirà come visto gli sviluppi della riforma (cfr. *sub* parte IV, cap. 4) 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 dalla quantificazione dei costi complessivi di funzionamento annuali delle Autorità di protezione (personale, beni e servizi e costi figurativi) e dei costi annuali riferiti all'implementazione della nuova Autorità giudiziaria, dettagliati nei capitoli precedenti (cfr. *sub* parte V). In quest'ottica, 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, che si allineerà agli sviluppi della riforma nonché del progetto "Ticino 2020":

Maggiori oneri netti annuali a carico del Cantone	T - 2 (approvazione della riforma)	T0 (entrata in funzione delle Preture di protezione)	T + 2 (dopo due anni di attività delle Preture di protezione)
Risorsa supplementare temporanea presso la Divisione della giustizia (organizzazione di progetto)	fr. 148'000.--	fr. 148'000.--	
Risorsa supplementare presso l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative	fr. 92'000.--	fr. 92'000.--	fr. 92'000.--
Onere netto aggiuntivo per il funzionamento delle Preture di protezione		fr. 13'400'000.--*	fr. 13'400'000.--*
Onere netto aggiuntivo stimato in relazione all'entrata in funzione delle Preture di protezione			fr. 2'000'000.--
TOTALE	fr. 240'000.--	fr. 13'640'000.--*	fr. 15'492'000.--*

* Da ritenere che l'onere aggiuntivo di 13.4 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 (cfr. *sub* parte IV, cap. 3) che illustra in modo esaustivo e approfondito i diversi aspetti legati al personale delle Preture di protezione. In particolare, si evidenzia come si prevede una dotazione a tendere della nuova Autorità giudiziaria pari a 90 unità di lavoro a tempo pieno, membri del collegio giudicante e funzionari dei servizi di supporto compresi. Riguardo al funzionamento delle Preture di protezione, è prevista 1.0 unità di lavoro supplementare di Esattore presso l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative della Divisione della giustizia, mentre nell'ambito dell'organizzazione di progetto presso la Divisione della giustizia è prevista 1.0 unità di Capo progetto dedicata, intesa temporanea sino al termine dei primi due anni di attività della nuova Autorità giudiziaria.

X. CONSEGUENZE PER I COMUNI: RIFORMA "TICINO2020"

L'implementazione della presente riforma circoscritta all'autorità giudicante, come visto, è direttamente correlata all'approvazione della riforma denominata "Ticino 2020", ai fini della compensazione finanziaria degli oneri complessivi di funzionamento delle Autorità di protezione (cfr. *sub* parte XII, cap. 1). Qualora ciò non dovesse verificarsi, occorrerà elaborare e condividere puntualmente con riferimento alla presente riorganizzazione le modalità di compensazione degli oneri tra i due livelli istituzionali.

XI. IMPATTO AMBIENTALE

Ai sensi del Rapporto della Commissione ambiente, territorio ed energia sulla mozione 18 febbraio 2019 presentata da Nicola Pini e cofirmatari "*Consideriamo l'impatto ambientale delle nostre decisioni attraverso l'inserimento nei messaggi del Consiglio di Stato di un apposito capitolo (...)*", viene qui esposto brevemente – con "*un apprezzamento più politico che tecnico, più qualitativo che quantitativo*" (cfr. Rapporto commissionale citato, pag. 1) – il possibile impatto ambientale derivante dalla riforma delle Autorità di protezione, che si manifesta in particolare a livello delle risorse logistiche e informatiche a disposizione delle Preture di protezione.

A livello logistico, si rammentano le otto potenziali entità presenti sul territorio cantonale. Queste ultime, nell'ambito della pianificazione logistica promossa parallelamente agli sviluppi della riforma, 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 la recente entrata in vigore del Regolamento sul telelavoro dell'8 luglio 2020, che ha formalizzato l'introduzione di tale modalità lavorativa per i dipendenti dell'Amministrazione cantonale, su impulso altresì della mozione 21 marzo 2016 presentata da Nicola Pini e Natalia Ferrara e cofirmatari *"Meno traffico e costi, più sviluppo, qualità di vita migliore e conciliabilità tra lavoro e famiglia grazie al telelavoro"*. Tale modalità 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.

XII. 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 di aggiornamento n. 7026 vertente sulla riforma 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 di aggiornamento n. 7026 e delle principali modifiche legislative ad esso connesse	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 volte all'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria cantonale specializzata nel diritto di protezione	Popolo
Ottenimento della garanzia federale alle modifiche della Costituzione cantonale approvate dal Popolo	Assemblea federale
Approvazione dei contenuti tesi alla messa in funzione delle Preture di protezione, secondo le rispettive competenze (risorse umane, logistica, ecc.)	Consiglio di Stato/ Gran Consiglio
Definizione della data di entrata in funzione delle Preture di protezione	Consiglio di Stato

Come già accennato, la riforma delle Autorità di protezione, oltre all'approvazione da parte del Gran Consiglio delle modifiche legislative oggetto del presente Messaggio, è condizionata da due elementi principali. In primo luogo, a livello del suo finanziamento, dall'approvazione da parte del Parlamento della riforma "Ticino 2020" e, in via subordinata qualora ciò non dovesse verificarsi, dal perseguimento di una puntuale soluzione dirimente quanto alla ripartizione degli oneri di cui alla presente riforma tra Cantone e Comuni. In secondo luogo, dal punto di vista democratico, l'istituzione delle Preture di protezione e le relative modifiche della Costituzione cantonale devono essere avallate dal Popolo. In tal senso, gli elementi qui enunciati – finanziamento della riforma e approvazione popolare – sono interdipendenti e consequenziali, ovvero: le modifiche della Costituzione cantonale potranno essere sottoposte in votazione popolare solamente in presenza dell'approvazione istituzionale del finanziamento della riforma.

Il presente Messaggio di aggiornamento anticipa quello relativo alla riforma "Ticino 2020", considerato il peculiare iter politico-istituzionale che lo ha caratterizzato, con la proposta originaria pendente presso il Parlamento dal dicembre 2014. Inoltre, le tempistiche disgiunte consentono di proseguire, sin dal licenziamento del Messaggio da parte del Consiglio di Stato, con i complessi e onerosi lavori preparatori relativi all'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria rappresentata dalle Preture di protezione, in modo che l'organizzazione di progetto sia allineata all'evoluzione delle varie tappe istituzionali, al fine di procedere in tempi maggiormente celeri alla messa in funzione della nuova Autorità.

Allo stato attuale, appare difficoltoso procedere con un esercizio di stima delle tempistiche riferite all'entrata in funzione delle Preture di protezione; purtuttavia, lo schema seguente ipotizza un possibile scenario temporale – di massima e abbondanziale, comprendendo un sufficiente margine di scostamento – che, passando dal superamento delle varie tappe istituzionali, porta all'entrata in funzione delle Preture di protezione:

2021		2022		2023		2024	
<i>I semestre</i>	<i>II semestre</i>	<i>I semestre</i>	<i>II semestre</i>	<i>I semestre</i>	<i>II semestre</i>	<i>I semestre</i>	<i>II semestre</i>
Licenziamento Messaggio "Preture di protezione"		Licenziamento Messaggio "Ticino 2020"	Approvazione Messaggio "Ticino 2020"	Approvazione popolare "Preture di protezione"	Approvazione dei contenuti volti alla messa in funzione delle Preture di protezione	Approvazione dei contenuti volti alla messa in funzione delle Preture di protezione	Entrata in funzione delle Preture di protezione
		Approvazione Messaggio "Preture di protezione"				Ottenimento della garanzia federale alle modifiche costituzionali	
						Definizione della data di entrata in funzione delle Preture di protezione	

2. Lavori preparatori

I lavori preparatori di carattere organizzativo e operativo relativi all'implementazione delle Preture di protezione continueranno, come detto, a essere condotti dall'organizzazione di progetto presso il Dipartimento delle istituzioni, e per esso la Divisione della giustizia, anche tramite la risorsa supplementare dedicata al progetto (cfr. *sub* parte IX, cap. 4). Questi lavori, tesi a predisporre i contenuti necessari alla messa in funzione della nuova Autorità giudiziaria, seguiranno gli sviluppi del processo decisionale della riforma, adeguandosi ai medesimi. L'evoluzione dei lavori preparatori porterà quindi lo scrivente Consiglio a sottoporre puntualmente ulteriori elementi di carattere organizzativo (vedi segnatamente richieste di investimento a livello della pianificazione logistica ed eventuali adeguamenti legislativi settoriali) all'attenzione del Parlamento. In tale senso, i contenuti che toccano direttamente i Comuni saranno condivisi con gli stessi, nell'ottica di perseguire un processo allineato all'evoluzione della riorganizzazione.

Visto l'articolato processo istituzionale che caratterizza la concretizzazione della riforma, la data di entrata in funzione formale delle Preture di protezione sarà fissata dal Consiglio di Stato, alla luce delle risultanze del processo decisionale e dei lavori preparatori volti all'istituzione della nuova Autorità giudiziaria.

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 volti a regolare la riorganizzazione in corso, assicurando nel contempo l'operatività delle attuali Autorità regionali di protezione.

XIII. CONCLUSIONI

In conclusione, il Consiglio di Stato tiene a rimarcare l'importanza della riforma oggetto del presente Messaggio di aggiornamento, tanto fondamentale per l'ambito da cui essa trae origine quanto rilevante per la sua portata complessiva, sia per gli attori coinvolti sia dal profilo dell'impatto a vari livelli della riorganizzazione. Una riforma la cui unicità è sancita dal modello organizzativo proposto nell'istituzione di una nuova Autorità giudiziaria cantonale specializzata nel diritto di protezione, le Preture di protezione, che richiede altresì la modifica della Costituzione cantonale, chiamando la popolazione a un significativo esercizio democratico. Uno scenario di rarezza istituzionale, nella partecipazione popolare alla definizione di una nuova Autorità giudiziaria, volto ad instaurare un processo di crescita delle Autorità di protezione, migliorandone l'immagine e accrescendo la fiducia nelle stesse da parte della cittadinanza.

Proprio sulla scorta di questa visione di unicità il Governo, facendo proprie le riflessioni formulate dal preposto Gruppo di progetto, 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 della loro corretta 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 l'apporto richiesto dal diritto federale della componente specialistica presso l'autorità, permettendo di professionalizzare l'attività ed 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, il cui rafforzamento andrà infine a favore delle fasce più fragili della popolazione, inteso nel senso più ampio del termine, in ragione delle dinamiche che caratterizzano il nostro tessuto sociale.

Viste le considerazioni di cui al presente Messaggio di aggiornamento, il Consiglio di Stato invita il Parlamento ad approvare la proposta aggiornata di riforma delle Autorità di protezione e le principali modifiche legislative tese all'istituzione delle nuove Preture di protezione quale nuova 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: Norman Gobbi

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

PROGETTO

Disegno di

Legge ...

Vedi documenti separati

PROGETTO