

---

# Riorganizzazione settore della protezione del minore e dell'adulto

Rapporto finale del Gruppo di progetto al Consiglio di Stato

**Direzione della Divisione della giustizia**

Bellinzona, 3 marzo 2020



# Indice

<b><u>RIASSUNTO PER IL CONSIGLIO DI STATO</u></b>	<b>3</b>
<b><u>1. INTRODUZIONE</u></b>	<b>5</b>
<b><u>2. ORGANIZZAZIONE E LAVORI DEL GRUPPO DI PROGETTO</u></b>	<b>6</b>
2.1 COMPOSIZIONE	6
2.2 COMPITI E OBIETTIVI	6
2.3 ORGANIZZAZIONE	7
<b><u>3. ANALISI DELLA SITUAZIONE ATTUALE</u></b>	<b>8</b>
3.1 BASI LEGALI	8
3.2 BASI DI RIFERIMENTO	8
3.3 LE AUTORITÀ REGIONALI DI PROTEZIONE	8
3.3.1 BREVE STORICO	8
3.3.2 FUNZIONAMENTO	9
3.3.3 ORGANIZZAZIONE	10
3.3.4 FINANZIAMENTO	11
3.4 ANALISI SISTEMICA	12
3.4.1 MAPPA DEL SISTEMA DELLE AUTORITÀ REGIONALI DI PROTEZIONE	12
3.4.2 DESCRIZIONE DEL MODELLO ATTUALE	12
<b><u>4. MODELLI ALTERNATIVI</u></b>	<b>13</b>
4.1 DESCRIZIONE	13
4.2 VALUTAZIONE E METODOLOGIA	13
4.3 SINTESI DEI RISULTATI	14
4.3.1 SOVRAPPOSIZIONE DELLE PROCEDURE E FRAMMENTAZIONE DELLE COMPETENZE	14
<b><u>5. RISULTANZE INTERMEDIE</u></b>	<b>15</b>
<b><u>6. VARIANTI ORGANIZZATIVE</u></b>	<b>16</b>
6.1 AUTORITÀ GIUDIZIARIE SPECIALIZZATE DEL DIRITTO DI PROTEZIONE	16
6.1.1 COLLOCAZIONE	16
6.1.2 RUOLO ISTITUZIONALE (ESTENSIONE DEL MODELLO)	18
6.1.3 ASSETTO ORGANIZZATIVO	18
6.1.4 MODIFICHE LEGISLATIVE PRINCIPALI	20
6.2 SEZIONE AMMINISTRATIVA PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CANTONALE	21
6.2.1 COLLOCAZIONE	21
6.2.2 RUOLO ISTITUZIONALE (ESTENSIONE DEL MODELLO)	21
6.2.3 ASSETTO ORGANIZZATIVO	21

6.2.4	MODIFICHE LEGISLATIVE PRINCIPALI	23
<b>6.3</b>	<b>IL SUPERAMENTO DELLA FIGURA DEL DELEGATO COMUNALE</b>	<b>23</b>
<b>7.</b>	<b><u>NUMERI DELLA “CANTONALIZZAZIONE”</u></b>	<b>24</b>
<b>7.1</b>	<b>CASISTICA</b>	<b>24</b>
<b>7.2</b>	<b>RISORSE UMANE</b>	<b>25</b>
7.2.1	L’AUTORITÀ REGIONALE DI PROTEZIONE 3 DI LUGANO QUALE MODELLO	25
7.2.2	RICALCOLO DELLE RISORSE UMANE	26
<b>7.3</b>	<b>RISORSE FINANZIARIE</b>	<b>27</b>
7.3.1	PREMESSA	27
7.3.2	STIMA DEI COSTI DI FUNZIONAMENTO	27
7.3.3	STIMA DEI COSTI DELLE MISURE DI PROTEZIONE	28
<b>8.</b>	<b><u>CONFRONTO TRA LE VARIANTI ORGANIZZATIVE</u></b>	<b>30</b>
<b>8.1</b>	<b>ANALISI SWOT</b>	<b>30</b>
8.1.1	METODOLOGIA E OBIETTIVI	30
8.1.2	VALUTAZIONE	30
<b>8.2</b>	<b>PRETURE DI PROTEZIONE: FOCUS SUI PUNTI CRITICI DI PASSAGGIO</b>	<b>31</b>
<b>8.3</b>	<b>RIUNIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI DIRITTO DI FAMIGLIA</b>	<b>33</b>
<b>9.</b>	<b><u>CONSIDERAZIONI FINALI DEL GRUPPO DI PROGETTO</u></b>	<b>34</b>
	<b><u>ALLEGATI</u></b>	<b>35</b>



---

A livello dell'impatto finanziario della variante organizzativa proposta dal Gruppo di progetto, si stima, in base ai dati dell'Autorità regionale di protezione di Lugano, ritenuta quale modello di riferimento, un costo netto di funzionamento di massima delle Preture di protezione pari a 12.9 milioni di franchi (cfr. *sub* 7.3.2), con un aumento di 5.9 milioni di franchi rispetto alla situazione attuale. L'onere di funzionamento delle Autorità di protezione sarà oggetto di un passaggio di competenze dai Comuni al Cantone. Accanto allo stesso va ritenuto il costo riferito alle misure di protezione, stimato in 6.4 milioni di franchi netti su scala cantonale (cfr. *sub* 7.3.3). I costi delle misure di protezione sono correlati con il tema generale riferito all'organizzazione dell'esecuzione delle misure di protezione. In tal senso, il Dipartimento della sanità e della socialità, e per esso la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, ha avviato uno specifico approfondimento su questo argomento.

# I. Introduzione

Il Consiglio di Stato, con Risoluzione governativa n. 474 del 30 gennaio 2019, ha istituito il Gruppo di progetto denominato “Riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell’adulto” (di seguito: Gruppo di progetto). La decisione di istituire un apposito Gruppo di progetto nell’ambito della riorganizzazione del settore discende dalla gestazione del dossier riguardante tale riforma. In breve, il 23 dicembre 2014 il Governo ha licenziato il Messaggio n. 7026 che postula l’accorpamento delle Autorità regionali di protezione, il cui funzionamento è oggi di competenza comunale/inter-comunale, presso le Preture – seguendo quindi la via del modello giudiziario –, lasciando aperta la variante circa il modello amministrativo. Nella trattazione del Messaggio governativo, l’allora Commissione della legislazione del Gran Consiglio, e per essa l’allora Sottocommissione tutele e curatele, ha richiesto al Dipartimento delle istituzioni e per esso alla Divisione della giustizia, *“di approfondire il mantenimento del modello amministrativo con la diminuzione del numero delle Autorità regionali di protezione e/o centralizzazione, rispettivamente la ‘cantonalizzazione’ delle competenze”*<sup>2</sup>. Ciò in particolare posto come l’accorpamento delle Autorità di protezione presso le Preture, uditi vari attori tra cui in particolare i Pretori e i Presidenti delle Autorità regionali di protezione, ponesse alcune criticità nella sua implementazione.

La Divisione della giustizia ha dunque dato seguito alle indicazioni della Sottocommissione parlamentare, 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. Con Nota a protocollo n. 137/2017 del 22 novembre 2017, il Governo ha preso atto dei lavori di approfondimento effettuati dal Dipartimento delle istituzioni, come richiesto dalla competente Sottocommissione parlamentare. Parimenti, il Consiglio di Stato ha deciso la formalizzazione all’attenzione del Parlamento di un Messaggio governativo incentrato – viste le tempistiche della riforma – sulla richiesta di proroga del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione, fissato al 31 maggio 2018, nonché l’istituzione di un apposito Gruppo di progetto che approfondisse la “cantonalizzazione” delle Autorità regionali di protezione e l’impatto della stessa dal profilo finanziario, logistico, informatico e di risorse umane. Queste considerazioni sono confluite nel Messaggio governativo n. 7519 del 28 marzo 2018, approvato dal Gran Consiglio nella seduta del 28 maggio 2018, tramite il quale, oltre a legare il termine di decadenza delle Autorità regionali di protezione all’entrata in vigore del nuovo assetto organizzativo, è stato varato il credito per l’unificazione degli strumenti informatici a disposizione delle Autorità regionali di protezione.

In data 30 settembre 2019, il Gruppo di progetto ha quindi rassegnato all’attenzione del Consiglio di Stato il proprio Rapporto intermedio. Il Gruppo di progetto, in un’ottica estesa nei confronti dei compiti affidatigli dal Governo, ha approfondito e attualizzato, tramite un’analisi strutturata, i modelli alternativi per il futuro assetto delle Autorità di protezione. Un’analisi che ha portato il Gruppo di progetto a individuare quale soluzione un modello giudiziario alternativo rispetto a quelli finora presentati nell’ambito della riforma, vale a dire l’istituzione di un’autorità giudiziaria specializzata nel diritto di protezione. Il Consiglio di Stato, tramite Nota a protocollo n. 129/2019 del 13 novembre 2019, ha preso atto delle risultanze intermedie del Gruppo di progetto, condividendone gli indirizzi e le conclusioni principali, chiedendo al medesimo di ulteriormente approfondire questo nuovo modello, unitamente a quello amministrativo “cantonalizzato” e ad una valutazione circa la riunione diretta delle competenze in materia di diritto di famiglia in un’unica autorità giudiziaria, al fine di determinarsi sui contenuti della riforma dinnanzi a dei modelli organizzativi maggiormente definiti.

<sup>2</sup> Cfr. Missiva 22 giugno 2016 della Commissione della legislazione del Gran Consiglio indirizzata al Dipartimento delle istituzioni.

## 2. Organizzazione e lavori del Gruppo di progetto

### 2.1 Composizione

Il Gruppo di progetto è composto dai seguenti membri:

#### *Coordinamento*

- Frida Andreotti, Direttrice della Divisione della giustizia.

#### *Membri*

- Franco Lardelli, Presidente della Camera di protezione del Tribunale di appello;
- Reto Medici, Magistrato dei minorenni;
- Renato Bernasconi, Direttore della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie;
- Curzio Guidotti, Aggiunto al Direttore della Divisione delle risorse;
- Marzio Della Santa, Capo della Sezione degli enti locali;
- Ettore Vismara, Rappresentante dei Comuni ticinesi;
- Alessia Dolci, Rappresentante delle Autorità regionali di protezione.

#### *Segretariato*

- Cristoforo Piattini, Collaboratore scientifico della Divisione della giustizia.

Oltre ai membri formalmente istituiti dal Consiglio di Stato, alle riunioni del Gruppo di progetto ha preso parte anche Roberto Sandrinelli, Aggiunto al Direttore della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, che vanta un'importante quanto solida esperienza nel settore della protezione del minore e dell'adulto maturata all'interno del Dipartimento della sanità e della socialità, e Ljence Zlatanova, Giurista presso la Direzione della Divisione della giustizia attribuita dal Governo nell'ambito del progetto di riorganizzazione del settore.

### 2.2 Compiti e obiettivi

I compiti e gli obiettivi affidati dal Consiglio di Stato al Gruppo di progetto hanno conosciuto un'evoluzione nel corso dei lavori. Se infatti il compito originario principale era di *“approfondire in particolare il mantenimento del modello amministrativo quanto al futuro assetto del settore, analizzando le conseguenze della ‘cantonalizzazione’ del medesimo in termini finanziari, logistici, informatici e di risorse umane”*<sup>3</sup>, lo stesso è stato adeguato alle risultanze intermedie presentate dal Gruppo di progetto in data 30 settembre 2019 e segnatamente agli approfondimenti svolti in un'ottica estesa ed attualizzata nei confronti del mandato governativo iniziale. Il Consiglio di Stato, condividendo gli indirizzi e le modalità di lavoro del Gruppo di progetto, ha quindi richiesto a quest'ultimo di presentare un Rapporto finale entro il 31 gennaio 2020 che contempri *“l'ulteriore approfondimento della variante legata all'istituzione delle autorità giudiziarie specializzate nel diritto della protezione (...)”*<sup>4</sup> e, in aggiunta, una valutazione delle conseguenze derivanti dalla riunione diretta di tutte le competenze in materia di diritto di famiglia in un'unica autorità giudiziaria. Parimenti, e coerentemente con gli sviluppi istituzionali della riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto, il Governo ha richiesto al Gruppo di progetto di accompagnare questi approfondimenti *“con la declinazione maggiormente dettagliata della variante amministrativa ‘cantonalizzata’”*<sup>5</sup>, allo scopo di determinare gli indirizzi della riforma dinnanzi a dei modelli organizzativi maggiormente definiti.

<sup>3</sup> Cfr. Risoluzione governativa n. 474 del 30 gennaio 2019.

<sup>4</sup> Cfr. Nota a protocollo n. 129/2019 del 13 novembre 2019.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

## 2.3 Organizzazione

Il Gruppo di progetto si è riunito il 2 e il 15 aprile, il 29 maggio, il 17 luglio, il 30 agosto – seduta *extra muros* sull’arco di una giornata –, il 20 settembre, il 12 dicembre 2019, il 15 gennaio e il 19 febbraio 2020. Tali riunioni plenarie sono state accompagnate da alcuni incontri ristretti interni al Gruppo di progetto. La Direzione di progetto è stata assunta dal Coordinamento del Gruppo di progetto e quindi dalla Direzione della Divisione della giustizia. A livello della Direzione di progetto sono state mantenute le tematiche relative alla comunicazione – come altresì espressamente richiesto dal Consiglio di Stato nella Risoluzione governativa di istituzione del Gruppo di progetto –, della legislazione, d’intesa con la Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità di vigilanza del settore, e dei contatti con i molteplici attori che ruotano attorno al settore. Anche l’organizzazione del Gruppo di progetto ha conosciuto un’evoluzione nel corso dei lavori, che ha portato a meglio definire il perimetro di azione e gli addentellati dello stesso. In questo contesto, collateralmente ai lavori del Gruppo di progetto si sono sviluppati i temi riferiti all’unificazione degli strumenti informatici delle Autorità di protezione, con l’introduzione dell’applicativo AGITI/Juris approvata dal Parlamento, e gli interventi a corto termine presso le Autorità regionali di protezione, intrapresi d’intesa tra la Divisione della giustizia e la Camera di protezione del Tribunale di appello. Questi temi specifici saranno oggetto di un Rapporto di attività separato da parte della Direzione della Divisione della giustizia all’attenzione del Consiglio di Stato.

Contestualmente agli approfondimenti svolti, il Gruppo di progetto riconosce come nell’ambito della riorganizzazione delle Autorità di protezione debba essere ritenuta l’attività dei cosiddetti “prestatori di servizi”, ovvero ciò che gli enti partner di riferimento di questo settore, pubblici (cantionali e comunali) e privati, svolgono all’attenzione dell’autorità preposta, affinché questa sia in grado di adottare i provvedimenti di protezione di sua competenza e assicuri in seguito un’adeguata ed efficace esecuzione degli stessi. Queste prestazioni concernono le dinamiche di processo *ex ante* e *ex post* l’attività svolta dall’Autorità di protezione, che implicano naturalmente un impatto anche dal profilo finanziario. Per quanto attiene il processo *ex ante*, si citano ad esempio anamnesi sociali, indagini socio-familiari, perizie, rapporti socio-ambientali, ecc. che si rendono necessarie per un’esaustiva valutazione degli elementi in causa, in funzione dell’adozione dei provvedimenti che si impongono, tenuto conto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. L’adozione dei provvedimenti di protezione presuppone 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 l’esecuzione dei provvedimenti di protezione. Ciononostante permangono fondamentali le prestazioni esecutive garantite da persone “volontarie”, vicine alla realtà dei soggetti per i quali vengono adottati provvedimenti di protezione (famigliari, ai volontari, ai vicini o conoscenti, ecc.).

Nell’organizzazione dell’esecuzione dei provvedimenti di protezione occorrerà pertanto adeguare le risorse messe in campo allo scopo di garantire un’efficace e qualitativa presa a carico delle casistiche, in particolare per quelle che richiedono competenze professionali specifiche. In quest’ottica, è prioritario l’obiettivo di garantire una tempestiva presa a carico delle casistiche (in risposta alle criticità attuali evidenziate da alcune autorità e alla prevedibile maggiore efficienza delle stesse a seguito della riorganizzazione) con gli interventi a livello organizzativo che si renderanno necessari. In tal senso è opportuno rilevare già in questa sede l’aspetto della crescente complessità delle casistiche con cui l’Autorità di protezione è confrontata.

In merito al tema dei “prestatori di servizi”, il Dipartimento della sanità e della socialità, e per esso la Divisione dell’azione sociale e delle famiglie, ha avviato uno specifico approfondimento su questo argomento.

## 3. Analisi della situazione attuale

### 3.1 Basi legali

Le basi legali principali che legiferano gli ambiti di competenza delle Autorità regionali di protezione sono le seguenti:

- Codice civile svizzero (CC);
- Codice di procedura civile (CPC), per i casi di cui all'art. 450f CC;
- Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA) e Regolamento della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (ROPMA);
- Legge sulla procedura amministrativa (LPAm);
- Legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP).

### 3.2 Basi di riferimento

Per quanto concerne l'analisi della situazione attuale delle Autorità regionali di protezione, le principali basi di riferimento sono costituite dagli incontri svolti dalla Direzione della Divisione della giustizia con i Presidenti delle Autorità regionali di protezione nel corso del 2017 e soprattutto dalle ispezioni congiunte della Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità di vigilanza del settore, d'intesa con la Divisione della giustizia, svoltesi nel periodo novembre 2017-marzo 2018. Questi ultimi eventi hanno permesso di aggiornare la situazione attuale delle Autorità regionali di protezione, costituendo in tal senso un'evoluzione del Rapporto esterno allestito nel 2008 su mandato del Consiglio di Stato dall'avv. Kurt Affolter, del Rapporto della Camera di protezione del 2014 in merito alle valutazioni dell'Autorità di vigilanza in relazione alle modifiche legislative che avevano toccato il settore della protezione del minore e dell'adulto e quindi del Rapporto del Consiglio di Stato in materia di protezione del minore e dell'adulto e proposte legislative per la riorganizzazione del settore del 2014 (cfr. Messaggio governativo n. 7026 del 23 dicembre 2014). Queste basi di riferimento sono completate dalle risultanze finali del lavoro di mappatura dei costi e dei ricavi finanziari delle Autorità regionali di protezione, affidato dal Governo alla società di revisione esterna Ernst&Young SA (cfr. *sub* 3.3.4).

### 3.3 Le Autorità regionali di protezione

#### 3.3.1 Breve storico<sup>6</sup>

Le Autorità di protezione discendono dalla revisione del Codice civile in materia di protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione, adottata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 2008 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2013. Dal profilo prettamente organizzativo, questa modifica ha sancito l'istituzione di un'Autorità di protezione specializzata e interdisciplinare (cfr. art. 440 CC), composta da un collegio decisionale di un minimo di tre membri, la cui organizzazione compete ai Cantoni, i quali decidono la natura dell'Autorità – amministrativa o giudiziaria –, se prevedere un sistema di milizia o professionale oppure se scegliere un sistema misto organizzato sul piano comunale, regionale o cantonale. Il Messaggio del Consiglio federale del 28 giugno 2006<sup>7</sup> lascia libertà ai Cantoni di scegliere autonomamente la forma organizzativa sottolineando gli standard minimi qualitativi, alla luce della complessità delle decisioni da prendere, che sono sicuramente garantiti con l'organizzazione di tipo giudiziario.

<sup>6</sup> Per i dettagli si rimanda ai Messaggi governativi n. 6611 del 7 marzo 2012, n. 7026 del 23 dicembre 2014 e n. 7519 del 28 marzo 2018, dal quale questo paragrafo trae spunto.

<sup>7</sup> Cfr. FF 2006 p. 6410ss.

---

A livello cantonale, in vista dell'entrata in vigore del nuovo diritto federale, il Governo ha proceduto alla modifica della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele. La modifica, entrata in vigore in due tappe tra il 1° gennaio e il 1° novembre 2013 prevedeva le seguenti misure principali dal profilo organizzativo:

- mantenimento delle precedenti Commissioni tutorie regionali, ma sotto la nuova denominazione di Autorità regionali di protezione, confermandone il numero sul territorio nonché la natura comunale/intercomunale;
- inserimento, a seguito della votazione popolare del 3 marzo 2013, del grado minimo di occupazione dei Presidenti delle Autorità regionali di protezione all'80% (vincolo che tuttavia non tocca i membri e i relativi supplenti);
- creazione della Camera di protezione presso il Tribunale di appello, che funge da Autorità giudiziaria di reclamo e assume la competenza di Autorità di vigilanza del settore (ispettorato);
- potenziamento delle risorse dell'Ufficio famiglie e minorenni e dell'Ufficio del tutore ufficiale (oggi conglobati nell'Ufficio dell'aiuto e della protezione).

Il Gran Consiglio, con un preciso articolo di legge, aveva all'epoca fissato il termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione al 31 maggio 2018, dato che entro tale data sarebbe entrata in vigore la nuova organizzazione del settore, di cui al Messaggio governativo n. 7026 del 23 dicembre 2014 tutt'ora pendente (cfr. quindi proroga della decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione di cui al Messaggio governativo n. 7519 del 28 marzo 2018).

### **3.3.2 Funzionamento**

Le Autorità regionali di protezione costituiscono un'autorità specializzata (art. 440 CC), collegiale inter-disciplinare composta da tre membri, e meglio: un Presidente di formazione giuridica, un Membro permanente con formazione sociale, psicologica, educativo-pedagogica o medica e un Delegato comunale – aspetto peculiare per il Canton Ticino che rappresenta un *unicum* a livello svizzero – per lo specifico Comune di competenza. Per i membri possono essere definiti i rispettivi supplenti. Nell'organico delle Autorità di protezione si annoverano quindi in particolare i collaboratori amministrativi (segretariato/servizio amministrativo), i collaboratori contabili (servizio rendiconti) e i collaboratori giuristi (servizio giuridico), a dipendenza della singola organizzazione.

L'Autorità regionale di protezione si attiva sulla base di un'istanza e/o di una segnalazione o d'ufficio. L'autorità esamina con cura ogni segnalazione e se 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 ad esempio l'acquisizione dei documenti, le perizie degli specialisti o enti specializzati, i rapporti medici, i rapporti scolastici, i rapporti di polizia, ecc., e ogni altra prova utile e necessaria. Al termine degli atti istruttori le parti possono ancora esprimersi in ossequio al diritto di essere sentito; in seguito viene emanata la decisione formale, contro la quale potrà essere interposto reclamo alla Camera di protezione del Tribunale di appello. In caso di ricovero a scopo d'assistenza, contro la decisione dell'Autorità di protezione è data facoltà di reclamo in prima istanza alla Commissione giuridica LASP e in seconda istanza alla Camera di protezione. Nell'adozione delle misure di protezione valgono, in particolare, i principi di proporzionalità e sussidiarietà, secondo cui tutti i provvedimenti saranno decretati soltanto in caso di assoluta necessità, e in assenza di altra valida soluzione.

### 3.3.3 Organizzazione

Oggi sono sedici le Autorità regionali di protezione presenti sul territorio cantonale come da elenco seguente, secondo il Comune sede di attribuzione e i Comuni facenti parte del rispettivo comprensorio<sup>8</sup>:

- Autorità regionale di protezione 1: *Chiasso* (Balerna, Breggia, Chiasso, Morbio Inferiore, Novazzano, Vacallo).
- Autorità regionale di protezione 2: *Mendrisio* (Brusino Arsizio, Castel San Pietro, Coldrerio, Mendrisio, Riva San Vitale, Stabio).
- Autorità regionale di protezione 3: *Lugano* (Lugano).
- Autorità regionale di protezione 4: *Paradiso* (Arogno, Bissone, Grancia, Maroggia, Melano, Melide, Morcote, Paradiso, Rovio, Vico Morcote).
- Autorità regionale di protezione 5: *Massagno* (Cadempino, Canobbio, Comano, Cureglia, Lamone, Massagno, Muzzano, Porza, Savosa, Sorengo, Vezia).
- Autorità regionale di protezione 6: *Agno* (Agno, Alto Malcantone, Aranno, Astano, Bedigliora, Bioggio, Cademario, Caslano, Collina d'Oro, Croglio, Curio, Magliaso, Migliaglia, Monteggio, Neggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa, Vernate).
- Autorità regionale di protezione 7: *Capriasca* (Capriasca, Origgio, Ponte Capriasca).
- Autorità regionale di protezione 8: abrogata
- Autorità regionale di protezione 9: *Torricella-Taverne* (Bedano, Gravesano, Isonne, Manno, Mezzovico-Vira, Monteceneri, Torricella-Taverne).
- Autorità regionale di protezione 10: *Locarno* (Locarno, Muralto, Orselina).
- Autorità regionale di protezione 11: *Losone* (Ascona, Brissago, Centovalli, Losone, Onsernone, Ronco sopra Ascona, Terre di Pedemonte).
- Autorità regionale di protezione 12: *Minusio* (Brione [Verzasca], Brione sopra Minusio, Corippo, Cugnasco-Gerra, Frasco, Gambarogno, Gordola, Lavertezzo, Mergoscia, Minusio, Sonogno, Tenero-Contra, Vogorno).
- Autorità regionale di protezione 13: *Maggia* (Avegno Gordevio, Bosco/Gurin, Campo [Vallemaggia], Cerentino, Cevio, Lavizzara, Linescio, Maggia).
- Autorità regionale di protezione 14: abrogata.
- Autorità regionale di protezione 15: *Bellinzona* (Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Lumino, Sant'Antonino).
- Autorità regionale di protezione 16: *Biasca* (Biasca, Riviera).
- Autorità regionale di protezione 17: *Acquarossa* (Acquarossa, Blenio, Serravalle).
- Autorità regionale di protezione 18: *Faido* (Airolo, Bedretto, Bodio, Dalpe, Faido, Giornico, Personico, Pollegio, Prato [Leventina], Quinto).

Ogni Autorità regionale di protezione è competente per i casi appartenenti al comprensorio di riferimento di Comuni fissato dalla legge. Il Comune sede di attribuzione assicura, unitamente ai Comuni parte del comprensorio – di principio secondo una chiave di ripartizione stabilita in base al numero di abitanti –, l'operatività, il funzionamento e l'organizzazione dell'Autorità (personale, logistica, informatica, ecc.), sopportandone il rispettivo onere dal punto di vista finanziario.

<sup>8</sup> La numerazione delle Autorità regionali di protezione non coincide con il numero effettivo di Autorità presenti sul territorio, viste le modifiche organizzative intervenute negli anni.

### 3.3.4 Finanziamento

Con Risoluzione governativa n. 3466 dell'11 luglio 2018, il Consiglio di Stato ha affidato alla società di revisione esterna Ernst&Young SA, sede di Lugano, il mandato di mappatura dei costi e dei ricavi finanziari delle attuali sedici Autorità regionali di protezione, nell'ambito degli approfondimenti in merito alla "cantonalizzazione" delle medesime in ottica riorganizzativa. Il mandato in questione prevede in particolare tre fasi principali:

- 1) *Raccolta informazioni generali con impatto finanziario* presso l'Amministrazione cantonale e in particolare presso i Comuni sede delle attuali sedici Autorità regionali di protezione, con la richiesta di documentazione varia (Consuntivi approvati dai Legislativi comunali, estratti dei Messaggi municipali accompagnanti i Consuntivi, organigramma con la descrizione delle funzioni dei collaboratori, inventario con valore d'acquisto e contabile dei cespiti necessari per il funzionamento e costi non attualmente conteggiati da parte del Comune sede).
- 2) *Analisi dei dati* corroborata da incontri puntuali con i rappresentanti delle Autorità regionali di protezione e dei Comuni sede delle medesime, che si tradurrà nell'elaborazione delle schede riassuntive con i principali dati per Autorità, che confluiranno in un documento aggregato integrato nel rapporto finale.
- 3) *Elaborazione di indicatori chiave sui dati storici* atti a permettere di definire la futura organizzazione della nuova struttura e di riflesso la strategia di armonizzazione delle attuali Autorità regionali di protezione, una fase in cui s'inserisce anche l'allestimento di una distinta riassuntiva delle funzioni degli organici delle singole Autorità regionali di protezione con le rispettive remunerazioni e gli oneri sociali a carico del datore di lavoro, al fine di affinare una strategia di allineamento in questo campo.

La società Ernst&Young SA ha completato le fasi 1 e 2 del mandato, rassegnando in data 23 gennaio 2020 il proprio Rapporto finale, riportato quale allegato 1. Rimandando allo stesso per i contenuti di dettaglio, qui di seguito le cifre principali inerenti alla mappatura dei costi e dei ricavi finanziari delle attuali Autorità regionali di protezione:

Tabella 1: Costi e ricavi finanziari delle attuali Autorità regionali di protezione

Costi di funzionamento	fr. 6'806'000.--
Costi figurativi	fr. 1'046'000.--
<b>TOTALE COSTI</b>	<b>fr. 7'852'000.--</b>
Ricavi complessivi	fr. 862'000.--
<b>TOTALE COSTI NETTI (SALDO)</b>	<b>fr. 6'990'000.--</b>

Da notare che i costi riferiti alle misure di protezione non sono stati reperiti nella loro totalità, ritenuto che le Autorità regionali di protezione, nonché i Comuni sede delle stesse, non dispongono di questa informazione in modo sistematico, dato che questi costi sono suddivisi tra tutti i Comuni ticinesi. Nell'ottica di una quantificazione generale dell'onere finanziario, il Gruppo di progetto ha proposto comunque una stima dei costi riferiti alle misure di protezione, riportata *sub* 7.3.3.

Per quanto attiene al mandato attribuito alla società Ernst&Young SA con Risoluzione governativa n. 3466 dell'11 luglio 2018, si postula la sospensione della terza fase, in attesa che il Consiglio di Stato si determini in merito agli indirizzi della riforma. In questo contesto, considerate le competenze maturate a livello dei processi amministrativi e finanziari presso le Autorità regionali di protezione così come la professionalità che ha connotato lo svolgimento del mandato, si evidenzia l'eventualità di far capo alla medesima società – in modalità ed obiettivi da definire – segnatamente nell'ambito della costificazione della futura variante organizzativa nonché della sua implementazione a livello dei processi finanziari.

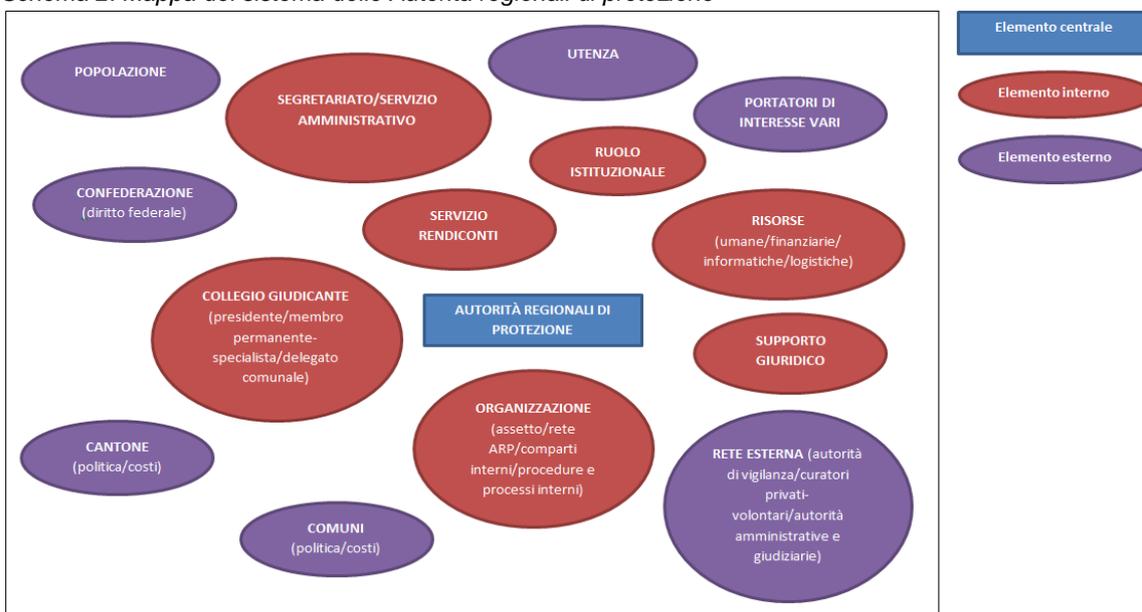
## 3.4 Analisi sistemica

Questo capitolo presenta un'analisi qualitativa del settore delle Autorità regionali di protezione mediante un'impostazione sistemica che ha permesso al Gruppo di progetto di strutturare in maniera efficace le discussioni e le riflessioni svolte in relazione alla situazione attuale delle Autorità regionali di protezione e in particolare alle varianti quanto al futuro assetto organizzativo. La metodologia utilizzata non mira a prefigurarsi quale metodo scientifico, bensì vuole costituire un veicolo al fine di codificare in modo efficace e agevole le riflessioni che concernono la riorganizzazione di questo settore, tenendo conto della sua vasta complessità.

### 3.4.1 Mappa del sistema delle Autorità regionali di protezione<sup>9</sup>

Qui di seguito viene riportata la mappa del sistema che caratterizza attualmente le Autorità regionali protezione, suddivisa in elementi interni ed esterni, alcuni dei quali sono caratterizzati da sotto-elementi di dettaglio, inseriti tra parentesi:

Schema 2: Mappa del sistema delle Autorità regionali di protezione



### 3.4.2 Descrizione del modello attuale

Ogni elemento e sotto-elemento interno ed esterno al sistema che caratterizza le Autorità regionali di protezione è stato esaminato qualitativamente dal Gruppo di progetto, descrivendolo in relazione al modello attuale (cfr. anche *sub* 3.2 "Basi di riferimento"). A seguito della parte descrittiva, l'elemento del sistema è stato valutato, sempre in considerazione del modello attuale, riportando la "criticità" principale che lo contraddistingue. Il termine "criticità" è stato utilizzato tenendo conto del generale "stato di salute" delle Autorità regionali di protezione, considerando comunque taluni aspetti positivi che sono stati puntualmente ripresi (cfr. ad esempio elemento "risorse umane").

Le risultanze di tale esercizio sono riassunte nell'allegato 2 "Descrizione modelli", con riferimento alle colonne relative al modello attuale (descrizione e criticità).

<sup>9</sup> Anche per quanto attiene la mappa del sistema, essa mira ad illustrare in modo visivo la complessità del settore, senza voler costituire un esercizio scientifico. In quest'ottica, l'ampiezza dei cerchi attinenti agli elementi del sistema, così come la loro collocazione nello schema, non influenza la loro importanza rispetto allo stesso.

## 4. Modelli alternativi

### 4.1 Descrizione

Il Gruppo di progetto ha proceduto a un'analisi complessiva circa le varianti per il futuro assetto organizzativo del settore, in modo da sottoporre all'attenzione del Consiglio di Stato una valutazione seria ed esaustiva nell'ottica del procedimento politico-amministrativo di tale riforma, rispondendo alla richiesta di presentazione della/e variante/i per la futura struttura del settore.

In particolare, sono stati presi in considerazione i seguenti tre modelli alternativi dal profilo organizzativo e strutturale rispetto a quello attuale:

- *modello giudiziario*, di cui al Messaggio governativo – tutt'ora pendente – n. 7026 del 23 dicembre 2014, che prevede l'accorpamento delle Autorità regionali di protezione presso le Preture;
- *modello amministrativo "cantonalizzato"*, di cui agli approfondimenti richiesti dall'allora Sottocommissione parlamentare tutele e curatele;
- *modello amministrativo comunale/inter-comunale*, con dei punti di rafforzamento a livello di operatività e organizzazione rispetto alla situazione attuale.

Coerentemente con l'analisi svolta nel capitolo precedente, partendo dalla mappa del sistema delle Autorità regionali di protezione (cfr. *sub* 3.4.1), il Gruppo di progetto ha descritto – e non ancora valutato – i modelli alternativi a quello attuale in relazione ai singoli elementi e sotto-elementi. Questa parte ha consentito di forgiare l'ossatura dei modelli organizzativi alternativi a quello attuale, descrivendo i vari elementi e sotto-elementi del sistema. Un *modus operandi* ad alto valore aggiunto – viste le competenze qualificate dei membri – che ha dunque permesso di declinare concretamente i vari scenari in modo più strutturato rispetto alle analisi passate.

Le risultanze di tale esercizio sono riassunte sempre nell'allegato 2 "Descrizione modelli". Nello specifico, nelle colonne riferite alla descrizione dei tre modelli alternativi, sono riportate puntualmente le descrizioni dei vari elementi e sotto-elementi del sistema.

### 4.2 Valutazione e metodologia

I modelli alternativi descritti nell'allegato 2 sono stati valutati tenendo conto del modello complessivo declinato e sviscerato in modo condiviso dal Gruppo di progetto. La valutazione è stata effettuata secondo dei criteri di "opportunità" e di "fattibilità", ma considerando che queste autorità adottano decisioni che incidono direttamente sui diritti fondamentali delle persone. Dopo discussione all'interno del Gruppo di progetto, si è infine rinunciato a definire un principio di ponderazione dei vari criteri, che sono dunque parificati. Per ognuno dei criteri stabiliti i membri del Gruppo di progetto hanno dovuto prioritizzare i tre scenari alternativi a quello attuale, attribuendo un valore da 1 (migliore) a 3 (peggiore). È stato possibile attribuire a due scenari la medesima priorità e in tal caso allo scenario con la priorità successiva è stato attribuito il livello successivo. In seguito è stata effettuata una media matematica dei valori forniti dai membri, che si è tradotta in un punteggio attribuito ai vari scenari in relazione al singolo criterio (il punteggio più alto risulta essere il migliore). Da notare in questo senso che il punteggio massimo possibile è di 36 punti.

La risultanze della valutazione come pure i risultati complessivi ottenuti dai vari modelli alternativi a quello attuale sono riportati nell'allegato 3 "Valutazione modelli alternativi".

## 4.3 Sintesi dei risultati

Il modello che emerge con un punteggio più alto risulta essere quello giudiziario, al di sopra del modello amministrativo “cantonalizzato”. Il modello amministrativo comunale-intercomunale rafforzato non sembra in tal senso essere una soluzione alla luce del sistema che caratterizza le Autorità regionali di protezione e segnatamente delle criticità oggi riscontrate. Le discriminanti principali tra i due modelli che primeggiano – giudiziario vs amministrativo “cantonalizzato” – sono da ricercarsi nel perseguimento più efficace degli obiettivi legislativi (criterio di “opportunità funzionale”) e nella semplificazione delle procedure (criterio di “opportunità operativa”), che favoriscono il modello giudiziario. Quanto alla fattibilità si segnala un distinguo a (criterio di “fattibilità logistica”), che ha favorito il modello amministrativo “cantonalizzato” (va evidenziato che l’analisi è stata fatta con riguardo al modello giudiziario a quel momento preso in considerazione, ossia l’accorpamento del diritto di protezione nelle attuali Preture; da ciò la minore “fattibilità logistica” allora segnalata). D’altra parte, il modello giudiziario sembra essere in generale quello maggiormente accettato da parte dei portatori di interesse (criterio di “fattibilità culturale”), che si rispecchia nell’autorevolezza dell’Autorità di protezione verso l’esterno.

### 4.3.1 Sovrapposizione delle procedure e frammentazione delle competenze

L’aspetto principale che emerge con evidenza risiede nella marcata sovrapposizione delle procedure che riguardano gli ambiti di competenza delle Autorità regionali di protezione con quelle delle Preture. Questa criticità – già di per sé insita nella natura sia amministrativa che giudiziaria delle Autorità regionali di protezione – è stata acuita dalle recenti modifiche legislative sulle nuove norme sull’autorità parentale, entrate in vigore il 1° luglio 2014 e sul nuovo diritto in materia di mantenimento del figlio, entrata in vigore il 1° gennaio 2017 che ha instaurato un’attrazione di competenze a beneficio del giudice<sup>10</sup>.

Con queste modifiche, 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 l’autorità parentale congiunta e le altre questioni relative alla protezione del minore. Di fatto, si rileva un’accresciuta sovrapposizione delle procedure – che, quale effetto perverso, provoca un appiglio sfruttato dalle parti coinvolte per ottenere una modifica della decisione oppure un prolungo temporale della procedura – e di riflesso una frammentazione delle competenze. Tale tendenza è stata registrata anche a livello svizzero come confermato anche dalla Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA), in ispecie laddove le Autorità di protezione seguono il modello amministrativo. Una tendenza che, per quanto riguarda la situazione attuale nel nostro Cantone, rafforza altresì la difficoltà di riconoscimento delle Autorità regionali di protezione all’estero nell’ambito delle vertenze internazionali (in particolare la delibazione delle decisioni).

Questo mutamento – unitamente all’evoluzione legislativa che ha toccato il diritto della protezione in genere – è da tenere in considerazione, in quanto, in relazione all’assetto organizzativo delle Autorità di protezione, esorta implicitamente al modello giudiziario e di conseguenza a tendere alla riunione delle competenze del diritto di famiglia in un’unica autorità giudiziaria.

<sup>10</sup> Cfr. RU 2014 357 e RU 2015 4299.

## 5. Risultanze intermedie

L'importante e ampia analisi svolta dal Gruppo di progetto è sfociata, tramite un approccio sillogistico, nell'individuazione di tre assunti nell'ambito della riforma, presentanti dal Gruppo di progetto nel proprio Rapporto intermedio del 30 settembre 2019:

- **Assunto 1)** Una “cantonalizzazione” delle Autorità regionali di protezione è un’esigenza nell’ottica di ossequiare i compiti previsti dalla legge, ottemperando il vincolo di specializzazione imposto dal diritto federale e tenendo altresì conto dell’evoluzione legislativa che ha contraddistinto il settore.
- **Assunto 2)** La discussione circa il futuro assetto delle Autorità di protezione è correlata agli aspetti finanziari legati alla suddivisione degli oneri tra Cantone e Comuni.
- **Assunto 3)** La riunione di tutte le competenze del diritto di famiglia in un’unica autorità giudiziaria comporta di fatto una ridefinizione e una riorganizzazione delle Preture. Oltre a ciò, una tale soluzione implica un riassetto significativo dell’organizzazione giudiziaria cantonale.

Posti questi tre assunti, il Gruppo di progetto ha intravvisto quale possibile soluzione per rispondere alle necessità di miglioramento delle Autorità regionali di protezione – tenendo conto delle criticità oggi riscontrate nonché della problematicità, a breve termine, di una ridefinizione generale delle competenze delle Preture così come un’importante riorganizzazione dell’apparato giudiziario cantonale – l’istituzione di autorità giudiziarie specializzate nel diritto di protezione, con spazi logistici dedicati e operativamente disgiunte dalle attuali Preture.

Qui di seguito i punti di forza principali di questa soluzione contenuti nel Rapporto intermedio sottoposto al Governo:

- ↻ le autorità giudiziarie specializzate nel diritto di protezione si occupano di trattare tutti i casi oggi affidati dal Codice civile alle Autorità di protezione;
- ↻ le autorità giudiziarie specializzate nel diritto di protezione, rispetto alla riunione di tutte le competenze del diritto di famiglia in un’unica autorità giudiziaria, costituiscono un passaggio più che intermedio, quindi “simildefinitivo” in prospettiva futura, senza tuttavia incidere strutturalmente a breve termine presso le Preture;
- ↻ lo scenario delle autorità giudiziarie specializzate nel diritto di protezione si differenzia marcatamente dal modello amministrativo “cantonalizzato”, che può costituire un passaggio solo intermedio e che, a corto termine, non risolve le criticità oggi riscontrate, creando delle diseconomie sistemiche.

Il Consiglio di Stato, mediante Nota a protocollo n. 129/2019 del 13 novembre 2019, ha preso atto delle riflessioni svolte dal Gruppo di progetto in un’ottica estensiva nei confronti del mandato governativo originario, condividendone gli indirizzi e le conclusioni principali. In quest’ottica, il Governo, a fronte del Rapporto intermedio presentato dal Gruppo di progetto, ha richiesto allo stesso di declinare in modo maggiormente puntuale la variante organizzativa individuata nelle autorità giudiziarie specializzate nel diritto di protezione. Parimenti, il Consiglio di Stato ha chiesto al Gruppo di progetto di valutare le conseguenze derivanti dalla riunione di tutte le competenze in materia di diritto di famiglia in un’unica autorità giudiziaria, così come di accompagnare tali ulteriori analisi con la declinazione più dettagliata della variante amministrativa “cantonalizzata”.

## 6. Varianti organizzative

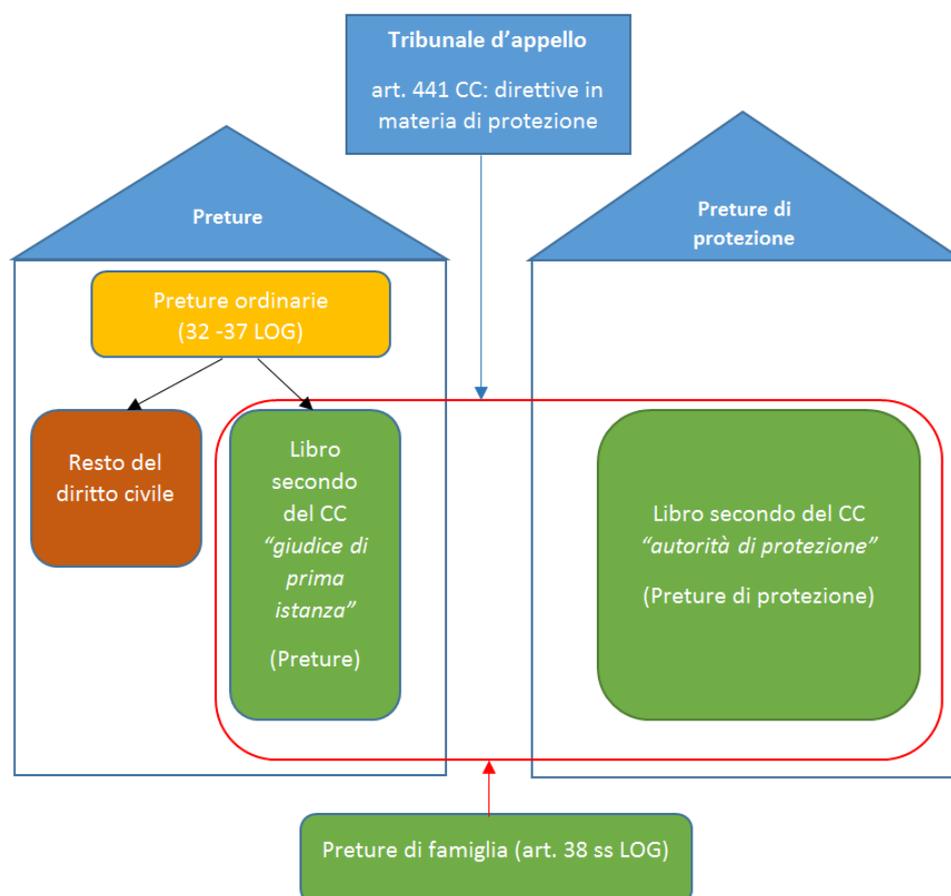
### 6.1 Autorità giudiziarie specializzate del diritto di protezione

#### 6.1.1 Collocazione

La variante organizzativa giudiziaria individuata dal Gruppo di progetto nell'istituzione di autorità giudiziarie specializzate nel diritto di protezione si declina su due livelli direttamente correlati tra di loro, uno di natura sistemica e uno di natura organizzativa. Dal profilo sistemico, la proposta è quella di creare il "sistema Preture di famiglia", con queste ultime che giudicano tutti i casi che il Libro secondo del Codice civile del diritto di famiglia sottopone alla competenza di un giudice di prima istanza o dell'Autorità di protezione<sup>11</sup>. Il "sistema Preture di famiglia" si compone quindi in termini organizzativi delle attuali Preture e delle **nuove Preture di protezione**. Le attuali Preture, che, come oggi, giudicano tutti i casi che il Libro secondo del Codice civile sottopone alla competenza del giudice di prima istanza, e le Preture di protezione, che giudicano tutti i casi che il Libro secondo del Codice civile sottopone alla competenza delle Autorità di protezione.

Il diagramma seguente riassume schematicamente il "sistema Preture di famiglia":

Schema 3: "Sistema Preture di famiglia"



<sup>11</sup> Cfr. artt. 90-456 Codice civile.

Al fine di illustrare la concretizzazione dello schema sovraesposto dal profilo normativo, qui di seguito viene riportato un estratto di modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria. Nello specifico, gli articoli presentati sviluppano in grande massima il concetto del sistema "Preture di famiglia", composto da Preture ordinarie (Preture) e Preture specializzate nel diritto della protezione del minore e dell'adulto (Preture di protezione), le cui competenze sono definite in base al Codice civile. Per la composizione, la giurisdizione e il funzionamento delle Preture ordinarie viene fatto un rinvio generale agli articoli della Legge sull'organizzazione giudiziaria già esistenti. Per la composizione delle Preture di protezione viene richiamato il principio della specializzazione fissato dal Codice civile. Per le Preture di protezione vanno segnatamente ulteriormente definiti, con specifiche proposte di articoli, la giurisdizione (che concretizza l'assetto organizzativo di cui all'allegato 4), la direzione, il funzionamento e il coordinamento, le supplenze e le competenze decisionali in caso di ricusazione a norma degli art. 47-51 CPC. Vanno pure definite le competenze di vigilanza del Tribunale d'appello (art. 441 cpv. 1 CC), segnatamente il compito di emanare circolari e direttive sulla corretta e uniforme applicazione del diritto di protezione all'attenzione non solo delle Preture di protezione ma anche delle Preture ordinarie quando applicano tale diritto.

*Schema 4: Estratto di modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria "sistema Preture di famiglia"*

Bozza di modifica della

**Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006**

Capitolo III (nuovo)  
**Preture di famiglia**

**Organizzazione e procedura**

**Art. 38**

<sup>1</sup> Le preture di famiglia 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.

<sup>2</sup> Le preture di famiglia comprendono:

- a. le preture ordinarie dell'art. 32 LOG (preture);
- b. le preture specializzate nel diritto della protezione del minore e dell'adulto (preture di protezione).

<sup>3</sup> Le preture di famiglia applicano il Codice di diritto processuale svizzero del 19 dicembre 2008 (CPC).

**Preture**  
**a) Competenze**

**Art. 38a**

Le preture giudicano tutti i casi che il Libro secondo del Codice civile sottopone alla competenza del giudice di prima istanza.

**b) Composizione, giurisdizione e funzionamento**

**Art. 38b**

Per la composizione, la giurisdizione e il funzionamento delle preture fanno stato gli art. 32-37 LOG.

**Preture di protezione**  
**a) Competenze**

**Art. 38c**

Le preture di protezione giudicano tutti i casi che il Libro secondo del Codice civile sottopone alla competenza delle autorità di protezione.

**b) Composizione**

**Art. 38d**

<sup>1</sup> Le preture di protezione decidono in collegio di tre membri composto da un pretore e da due membri specialisti che dispongono di competenze specifiche nei settori ... (da definire ulteriormente, ma indicativamente psicologia, pedagogia e assistenza sociale).

<sup>2</sup> Quando giudica i casi sottoposti dal Codice civile alla competenza dell'autorità di protezione in materia di ricoveri a scopo d'assistenza, il pretore decide in collegio con due membri specialisti ... (con competenze da definire, ma uno dovrebbe essere specialista FMH in psichiatria e psicoterapia).

## 6.1.2 Ruolo istituzionale (estensione del modello)

Questa variante organizzativa risulta innovativa rispetto ai precedenti modelli giudiziari presentati nell'ambito della riforma. Essa pone le sue fondamenta nel perseguimento di un corretto equilibrio tra, da un lato le necessità del settore e nello specifico delle Autorità di protezione a fronte delle criticità attuali e delle esigenze imposte dal legislatore federale, dall'altro le problematiche riscontrate negli altri modelli giudiziari che poggiano sulla riunione delle competenze in materia di diritto di famiglia in un'unica autorità giudiziaria (tra cui il Tribunale di famiglia e l'accorpamento presso le Preture delle competenze in materia di diritto di protezione).

Questa variante organizzativa – pur non comportando dei cambiamenti sulle Preture attuali e di riflesso un completo superamento del problema della sovrapposizione delle procedure (cfr. *sub* 4.3.1) –, istituisce un sistema che consente di realizzare le necessarie sinergie tra le autorità giudiziarie chiamate a dirimere i casi del Libro secondo del Codice civile del diritto di famiglia. Queste sinergie trovano la loro fattività, oltre che nell'utilizzo di un'unica procedura sancita dal Codice di procedura civile, nella presenza di un'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello che vigila – e qui s'inserisce un importante elemento di innovazione – sul “sistema Preture di famiglia” e quindi anche sulle Preture nei casi in cui queste ultime, giudicando i casi che il Libro secondo del Codice civile attribuisce al giudice di prima istanza, applicano il diritto di protezione.

Rimandando allo schema, l'Autorità di vigilanza è competente per la parte cerchiata in rosso. Nondimeno, questa variante organizzativa lascia aperte le riflessioni in una prospettiva a medio-termine, con la riunione di tutte le competenze in materia di diritto di famiglia in un'unica autorità giudiziaria. Una prospettiva, come già indicato nel Rapporto intermedio del Gruppo di progetto e come evidenziato *sub* 8.3, che esige un riordino dell'organizzazione giudiziaria cantonale.

## 6.1.3 Assetto organizzativo

Un progetto di organigramma delle Preture di protezione è riportato nell'allegato 4. Qui di seguito i punti principali da ritenere, che riprendono in buona parte gli elementi interni individuati nell'analisi sistematica (cfr. *sub* 3.4):

Tabella 2: Elementi dell'organizzazione delle Preture di protezione

<b>Elemento sistema (I° livello)</b>	<b>Elemento sistema (II° livello)</b>	<b>Descrizione</b>
<b>Organizzazione</b>	<i>Assetto</i>	Le Preture di protezione sono quattro, distribuite sulle macro-regioni cantonali. Una modifica che risponde alla necessità di ridurre il numero di Autorità di protezione, razionalizzandone l'organizzazione permettendo di garantire un'adeguata prossimità territoriale. Le Preture di protezione di maggiori dimensioni sono composte da sotto-sezioni, all'interno delle quali operano i Pretori di protezione aggiunti e i Membri specialisti, titolari e aggiunti. Da definire la collocazione logistica, che può portare a soluzioni flessibili che non intaccano comunque la solidità dell'organizzazione.
	<i>Rete</i>	I quattro Pretori di protezione costituiscono un gremio di coordinamento in ambito amministrativo e finanziario e un punto di riferimento istituzionale. Una presenza voluta, tesa a mitigare il rischio di eterogeneità tra le strutture, che si rifletterebbe sulla rispettiva operatività.

	<i>Comparti interni</i>	I compartimenti interni sono uniformati tra le varie Preture di protezione e fungono da supporto al collegio giudicante (servizio giuridico, servizio amministrativo e servizio rendiconti). Essi sono intesi trasversali sull'autorità, senza una suddivisione in termini di sezioni. Questo per perseguire una flessibilità organizzativa e di conduzione della Pretura di protezione, gestendo al meglio i carichi lavorativi e l'attribuzione interna di risorse.
<b>Procedure e processi interni</b>		Le procedure e i processi interni rispondono alle esigenze di legge e alle indicazioni del coordinamento e quindi dell'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello.
<b>Collegio giudicante</b>	<i>Presidente dell'Autorità di protezione</i>	Il ruolo di Presidente dell'Autorità di protezione è assunto dal Pretore di protezione e dal Pretore di protezione aggiunto – i cui requisiti alla carica sono i medesimi dei magistrati, con brevetto di avvocato o dottorato in diritto – nominati dal Gran Consiglio. Da definire le competenze attribuite in particolare al Pretore di protezione aggiunto, il cui ruolo risulta valorizzato. La vigilanza sull'operatività (funzionamento e organizzazione del lavoro) dei Pretori di protezione e dei Pretori di protezione aggiunti è svolta dal Consiglio della Magistratura. La vigilanza sull'applicazione corretta e uniforme del diritto di protezione (art. 441 CC) soggiace invece al Tribunale di appello /Ispettorato.
	<i>Membri specialisti</i>	I Membri specialisti sono nominati anch'essi dal Gran Consiglio e completano il collegio giudicante. A livello di competenze, le branche professionali principali riguardano la pedagogia/psicologia e l'assistenza sociale. Da definire lo statuto di questa funzione e le modalità di lavoro con la suddivisione tra Membri specialisti e Membri specialisti aggiunti e se prevedere, in casi specifici, la presenza puntuale di Membri specialisti con competenze peculiari a dipendenza del caso trattato (vedi in particolare ricoveri a scopo di assistenza ed eventuale estensione delle competenze delle Preture di protezione). La vigilanza sull'operatività (funzionamento e organizzazione del lavoro) dei Membri specialisti e dei Membri specialisti aggiunti è svolta dal Consiglio della Magistratura. La vigilanza sull'applicazione corretta e uniforme del diritto di protezione (art. 441 CC) soggiace invece al Tribunale d'appello /Ispettorato.
<b>Servizio giuridico</b>		Il servizio giuridico rappresenta di fatto un elemento di rafforzamento rispetto al sistema attuale. In quest'ottica, fondamentale è equilibrare la ripartizione di competenze interne all'autorità, superando l'annoso problema riferito alle competenze assunte dal segretariato, ben oltre i compiti e le responsabilità attribuite. Il servizio giuridico è composto dalla funzione di Segretari assessori I/II.
<b>Servizio amministrativo</b>		Il servizio amministrativo è composto dalle usuali funzioni presenti nell'Amministrazione (Collaboratore/trice amministrativo/a, Segretario/a aggiunto/a, Segretario/a), compresa la funzione di Capo servizio, che, in specie nelle strutture di maggiori dimensioni, garantisce il coordinamento amministrativo della Pretura di protezione.

<b>Servizio rendiconti</b>		Il servizio rendiconti è istituito internamente alle quattro Preture di protezione e consente di fornire le competenze specialistiche in particolare nell'ambito dell'approvazione dei rendiconti, superando gli attuali ritardi di evasione, limitando così i rischi derivanti dagli stessi. Il servizio rendiconti è composto da funzioni da definire in campo revisionale/contabile e sociale.
----------------------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 6.1.4 Modifiche legislative principali

### Costituzione cantonale

L'istituzione di una nuova autorità giudiziaria nelle Preture di protezione implica una modifica della Costituzione cantonale, in particolare all' art. 36 con l'inserimento della nomina dei Pretori di protezione e dei Membri specialisti da parte del Gran Consiglio. La modifica della Costituzione cantonale è l'occasione per un adeguamento terminologico riferito alle autorità giudiziarie (inserimento Pretori aggiunti, aggiornamento Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi, ecc.). La revisione della Costituzione cantonale deve essere avallata in votazione popolare.

### Legge sull'organizzazione giudiziaria

Il "sistema Preture di famiglia" e l'istituzione delle Preture di protezione è inserito nella Legge sull'organizzazione giudiziaria e specificato nel nuovo Regolamento concernente le Preture di protezione. In questo senso, il Gruppo di progetto ha già elaborato una bozza di modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria (cfr. estratto riportato *sub* 6.1.1), che ha funto da strumento nell'ambito delle discussioni del Gruppo di progetto. Come detto, in campo procedurale le Preture di protezione applicano, come le Preture, il Codice di procedura civile. Con questa variante organizzativa la Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto e il relativo Regolamento sono abrogati, senza la necessità di elaborare una nuova legge di procedura settoriale. Un'altra modifica che interesserà la Legge sull'organizzazione giudiziaria riguarda il Tribunale di appello e più precisamente l'Autorità di vigilanza delle Preture di protezione. Oggi tale ruolo è assunto dalla Camera di protezione del Tribunale di appello. Proprio al fine di implementare fattivamente il "sistema Preture di famiglia", si propone di riunire la Camera di protezione nella Prima Camera civile del Tribunale di appello, alla quale è dunque attribuita anche la competenza di vigilanza sul "sistema Preture di famiglia". Ciò assicura una vigilanza sull'applicazione corretta e uniforme del diritto di protezione presso le Preture e le Preture di protezione da parte di un'unica autorità di vigilanza, i cui compiti di ispettorato devono essere definiti, valutandone l'estensione.

### Legge sugli onorari dei magistrati

I Pretori di protezione, i Pretori di protezione aggiunti, i Membri specialisti e i Membri specialisti aggiunti figurano nella Legge sugli onorari dei magistrati. In quest'ottica, d'intesa con la Sezione delle risorse umane è da approfondire a livello tecnico la corretta e coerente collocazione dal punto di vista degli onorari e di statuto. In questo contesto, la modifica della Legge sugli onorari dei magistrati rappresenta l'occasione per dirimere la tematica discussa a suo tempo inerente all'adeguamento salariale dei Pretori aggiunti.

### Leggi settoriali

Contestualmente all'implementazione della nuova organizzazione occorre valutare la fattibilità dell'estensione delle competenze delle Preture protezione in materia di ricoveri a scopo d'assistenza, con un'eventuale revisione della Legge sull'assistenza sociopsichiatrica cantonale.

## 6.2 Sezione amministrativa presso l'Amministrazione cantonale

### 6.2.1 Collocazione

La variante organizzativa amministrativa cantonale si declina con l'istituzione della **nuova Sezione di protezione** presso l'Amministrazione cantonale. Tale Sezione è idealmente subordinata alla Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni, collocazione che risponde alle osservazioni raccolte negli approfondimenti svolti dalla Divisione visto il legame con l'ordinamento giudiziario cantonale.

### 6.2.2 Ruolo istituzionale (estensione del modello)

Questa variante pone l'accento sull'organizzazione delle Autorità di protezione, senza intervenire fattivamente sugli aspetti di natura procedurale, che rispecchiano la situazione attuale con la conseguente frammentazione permanente delle competenze, che coinvolge pure l'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello. Come oggi, la Sezione di protezione applica principalmente la procedura amministrativa, ulteriore fattore di complessità del sistema. Rispetto alla situazione attuale, il cambiamento principale consiste dunque nel mutamento di competenza istituzionale sulla nomina dei membri e sul funzionamento delle Autorità di protezione, con il passaggio dai Comuni al Cantone e la conseguente integrale modifica dell'attuale Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA) e del relativo Regolamento (ROPMA).

### 6.2.3 Assetto organizzativo

Un progetto di organigramma della Sezione di protezione è riportato nell'allegato 5. Qui di seguito in punti principali da ritenere, che riprendono in buona parte gli elementi interni individuati nell'analisi sistemica (cfr. *sub* 3.4):

Tabella 3: Elementi dell'organizzazione della Sezione di protezione

<b>Elemento sistema (I° livello)</b>	<b>Elemento sistema (II° livello)</b>	<b>Descrizione</b>
<b>Organizzazione</b>	<i>Assetto</i>	Le Sezione di protezione è composta da quattro Autorità di protezione, distribuite sulle macro-regioni cantonali. Una modifica che risponde alla necessità di ridurre il numero di Autorità di protezione, razionalizzandone l'organizzazione permettendo di garantire un'adeguata prossimità territoriale. L'organizzazione interna di <i>back-office</i> delle Autorità di protezione con eventuali sotto-settori, unitamente alla collocazione logistica, sono da definire e possono portare a soluzioni flessibili.
	<i>Rete</i>	Il coordinamento è assicurato dalla Sezione e per essa dal/la Caposezione, che ne assicura la direzione (conduzione, gestione, coordinamento e pianificazione), in particolare per quanto concerne la gestione delle risorse umane, finanziarie, logistiche e informatiche del settore. La supervisione e il controllo delle Autorità di protezione si limita agli aspetti amministrativi, vista la presenza dell'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello. Quest'ultima vigila tuttavia solo sulla corretta e uniforme applicazione del diritto di protezione, non invece

		sull'operatività delle Autorità di protezione e dei suoi membri.
	<i>Comparti interni</i>	I compartimenti interni sono uniformati tra le varie Autorità di protezione e fungono da supporto al collegio giudicante (servizio giuridico, servizio amministrativo e servizio rendiconti).
<b>Procedure e processi interni</b>		Le procedure e i processi interni rispondono alle esigenze di legge e alle indicazioni fornite dall'Autorità di vigilanza presso il Tribunale di appello per la corretta e uniforme applicazione del diritto di protezione, la cui implementazione è promossa dalla Sezione.
<b>Collegio giudicante</b>	<i>Presidente dell'Autorità di protezione</i>	I Presidenti e i Presidenti aggiunti – di formazione giuridica e con il brevetto di avvocato – sono nominati dal Consiglio di Stato, secondo le usuali procedure dell'Amministrazione. Da definire le competenze attribuite al Presidente – formalmente funzionario dirigente dell'ufficio – e al Presidente aggiunto.
	<i>Membri specialisti</i>	I Membri specialisti sono nominati dal Consiglio di Stato secondo le usuali procedure dell'Amministrazione e completano il collegio giudicante. A livello di competenze, le branche professionali principali riguardano la pedagogia/psicologia e l'assistenza sociale. Da definire le modalità di lavoro con la suddivisione tra Membri specialisti e Membri specialisti aggiunti e se prevedere, in casi specifici, la presenza puntuale di Membri specialisti con competenze peculiari a dipendenza del caso trattato.
<b>Servizio giuridico</b>		Il servizio giuridico rappresenta di fatto un elemento di rafforzamento rispetto al sistema attuale. In quest'ottica, fondamentale è equilibrare la ripartizione di competenze interne all'autorità, superando l'annoso problema riferito alle competenze assunte dal segretariato, ben oltre i compiti e le responsabilità attribuite. Il servizio giuridico è composto dalla funzione di Giuristi I/II.
<b>Servizio amministrativo</b>		Il servizio amministrativo è composto dalle usuali funzioni presenti nell'Amministrazione (Collaboratore/trice amministrativo/a, Segretario/a aggiunto/a, Segretario/a), compresa la funzione di Capo servizio, che, in specie nelle strutture di maggiori dimensioni, può garantire il coordinamento amministrativo delle Autorità di protezione.
<b>Servizio rendiconti</b>		Il servizio rendiconti è istituito internamente alle quattro Autorità di protezione e consente di fornire le competenze specialistiche in particolare nell'ambito dell'approvazione dei rendiconti, superando gli attuali ritardi di evasione, limitando così i rischi derivanti dagli stessi. Il servizio rendiconti è composto da funzioni da definire in campo revisionale/contabile e sociale.

#### **6.2.4 Modifiche legislative principali**

L'istituzione della Sezione di protezione all'interno dell'Amministrazione cantonale, con conseguente integrazione all'interno della stessa delle Autorità di protezione, impone una revisione della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto e del Regolamento della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto. Le modifiche legislative riguardano principalmente la competenza di nomina dei membri, l'organizzazione delle Autorità di protezione, le procedure e i processi interni. La Direzione di progetto ha già elaborato una bozza generica di modifica della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto e del relativo Regolamento da approfondire. Nelle discussioni del Gruppo di progetto è emerso il tema della costituzionalità di un simile modello in relazione all'art. 75 cpv. 1 Cost. Nel caso ci si orienti su questo modello, viene raccomandata una verifica giuridica specialistica sulla necessità o meno di procedere a una modifica della Costituzione cantonale.

Il passaggio delle Autorità di protezione dai Comuni al Cantone con la variante amministrativa implica altresì la creazione di nuove categorie professionali all'interno dell'Amministrazione cantonale, rendendo necessaria la modifica del Regolamento dei dipendenti dello Stato e di ulteriori regolamentazioni connesse. Inoltre, comporta un adeguamento legislativo terminologico di normative settoriali.

### **6.3 Il superamento della figura del Delegato comunale**

Entrambe le varianti organizzative cantonali qui illustrate dal Gruppo di progetto non prevedono la presenza del Delegato comunale all'interno del collegio giudicante e altresì in generale dell'Autorità di protezione. Questa proposta è figlia dell'evoluzione che ha contraddistinto negli anni il settore della protezione del minore e dell'adulto. In origine, infatti, la figura del Delegato comunale è stata concepita quale "antenna" e punto di riferimento per i propri concittadini, segnatamente per avvicinare l'Autorità di protezione alla realtà locale<sup>12</sup>. Un ruolo, quello del Delegato comunale, che nel tempo ha tuttavia perso vigore in considerazione dell'estensione territoriale in cui l'Autorità di protezione è chiamata ad operare, rispettivamente a seguito delle esigenze di professionalità e interdisciplinarietà imposte dal nuovo diritto di protezione che non sempre, in particolare nelle piccole realtà comunali, sono date. La Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) indica infatti che i membri dell'autorità devono imprescindibilmente disporre di adeguate competenze tecniche negli ambiti ritenuti centrali, disponendo della capacità di comprensione e di apprezzamento necessaria per la funzione che sono chiamati a svolgere.

Il superamento della figura del Delegato comunale pone il quesito circa il coinvolgimento dei Comuni nell'ambito dell'attività dell'Autorità di protezione. In tal senso, questo tema, ulteriormente da approfondire, può configurarsi sia a livello della presa a carico delle misure di protezione (vedi curatori comunali) sia dal profilo della consulenza nell'ambito degli accertamenti svolti dall'Autorità di protezione, attività da cui può derivare un valore aggiunto legato alla conoscenza specifica del territorio e del rispettivo tessuto sociale.

---

<sup>12</sup> Cfr. Messaggio governativo n. 4775 del 1° luglio 1998 concernente l'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele.

## 7. Numeri della “cantonalizzazione”

In questo capitolo vengono indicati i numeri principali che contraddistinguono la “cantonalizzazione” delle Autorità regionali di protezione. Numeri che, a questo stadio, descrivono le tendenze in termini generali, non potendo fornire delle informazioni di dettaglio sufficientemente approfondite e oggettivamente misurabili, in particolare a livello delle risorse umane e del conseguente onere finanziario. I prossimi paragrafi sono quindi da intendere quale complemento all’analisi svolta dal Gruppo di progetto, teso a mostrare gli ordini di grandezza in cui si situa la riorganizzazione delle Autorità di protezione. Le cifre indicate *sub* 7.1 e 7.2 prescindono dalla variante organizzativa, visti i medesimi comprensori di riferimento delle Preture di protezione e della Sezione di protezione.

### 7.1 Casistica<sup>13</sup>

La “cantonalizzazione” delle Autorità regionali di protezione comporta una redistribuzione delle competenze e dell’attività rispetto alla situazione attuale, riportata nella tabella seguente:

Tabella 4: Statistiche delle attuali Autorità regionali di protezione

AUTORITÀ REGIONALE DI PROTEZIONE	Abitanti	%	Misure adulti	%	Misure minori	%	Misure totali	%	Decisioni	%
1 Chiasso	23'880	7%	518	10%	172	10%	690	10%	588	5%
2 Mendrisio	27'689	8%	303	6%	107	7%	410	6%	796	7%
3 Lugano	63'494	18%	887	18%	294	18%	1'181	18%	3'518	32%
4 Paradiso	12'485	4%	148	3%	57	3%	205	3%	403	4%
5 Massagno	23'438	7%	269	5%	175	11%	444	7%	527	5%
6 Agno	28'658	8%	364	7%	76	5%	440	7%	941	8%
7 Capriasca	10'020	3%	116	2%	30	2%	146	2%	301	3%
9 Torricella-Taverne	13'490	4%	91	2%	44	3%	135	2%	238	2%
10 Locarno	19'460	6%	573	11%	145	9%	718	11%	761	7%
11 Losone	18'964	5%	297	6%	75	5%	372	6%	410	4%
12 Minusio	25'730	7%	294	6%	65	4%	359	5%	763	7%
13 Maggia	5'968	2%	82	2%	14	1%	96	1%	235	2%
15 Bellinzona	55'135	16%	816	16%	281	17%	1'097	16%	1'042	9%
16 Biasca	10'318	3%	113	2%	33	2%	146	2%	224	2%
17 Acquarossa	5'747	2%	89	2%	40	2%	129	2%	170	2%
18 Faido	9'233	3%	103	2%	34	2%	137	2%	218	2%
<b>TOTALE</b>	<b>353'709</b>	<b>100%</b>	<b>5'063</b>	<b>100%</b>	<b>1'642</b>	<b>100%</b>	<b>6'706</b>	<b>100%</b>	<b>11'135</b>	<b>100%</b>

In prospettiva futura, secondo i modelli organizzativi ipotizzati – in ispecie per quanto attiene alle Preture di protezione con le rispettive sotto-Sezioni – la situazione è la seguente:

Tabella 5: Statistiche delle Preture di protezione<sup>14</sup>

AUTORITÀ SPECIALIZZATE	Abitanti	%	Misure adulti	%	Misure minori	%	Misure totali	%	Decisioni	%	Mis/Ab	Dec/Ab	Mis/Dec/Ab
Distretto di Mendrisio (ex ARP 1-2)	51'569	15%	821	16%	279	17%	1'100	16%	1'384	12%	0.02	0.03	0.79
Distretto di Lugano	151'585	43%	1'875	37%	676	41%	2'551	38%	5'928	53%	0.02	0.04	0.43
Sezione 1 (ex ARP 3)	63'494	18%	887	18%	294	18%	1'181	18%	3'518	32%	0.02	0.06	0.34
Sezione 2 (ex ARP 4-5-7)	45'943	13%	533	11%	262	16%	795	12%	1'231	11%	0.02	0.03	0.65
Sezione 3 (ex ARP 6-9)	42'148	12%	455	9%	120	7%	575	9%	1'179	11%	0.01	0.03	0.49
Distretti di Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina	80'433	23%	1'121	22%	388	24%	1'509	23%	1'654	15%	0.02	0.02	0.91
Sezione 1 (ex ARP 15)	55'135	16%	816	16%	281	17%	1'097	16%	1'042	9%	0.02	0.02	1.05
Sezione 2 (ex ARP 16-17-18)	25'298	7%	305	6%	107	7%	412	6%	612	5%	0.02	0.02	0.67
Distretti di Locarno e Vallemaggia	70'122	20%	1'246	25%	299	18%	1'545	23%	2'169	19%	0.02	0.03	0.71
Sezione 1 (ex ARP 10-12)	45'190	13%	867	17%	210	13%	1'077	16%	1'524	14%	0.02	0.03	0.71
Sezione 2 (ex ARP 11-13)	24'932	7%	379	7%	89	5%	468	7%	645	6%	0.02	0.03	0.73
<b>TOTALI</b>	<b>353'709</b>	<b>100%</b>	<b>5'063</b>	<b>100%</b>	<b>1'642</b>	<b>100%</b>	<b>6'706</b>	<b>100%</b>	<b>11'135</b>	<b>100%</b>	<b>0.02</b>	<b>0.03</b>	<b>0.60</b>

<sup>13</sup> I dati riferiti all’attività delle Autorità regionali di protezione al numero di abitanti sono riferiti al 31 dicembre 2018.

<sup>14</sup> Le statistiche riferite alle misure di protezione sono raccolte annualmente presso le Autorità regionali di protezione, con possibili scostamenti dovuti all’eterogeneità della raccolta dati e all’assenza allo stato attuale di un applicativo informatico che faciliti l’automatizzazione delle statistiche di attività.

I dati mostrano come la riduzione del numero di Autorità di protezione consente di perseguire la taglia critica a livello di abitanti già segnalata nel 2008 dal Rapporto Affolter e direttamente correlata alle necessità in termini di specializzazione del personale rispetto ai casi trattati. Con la nuova organizzazione, i comprensori variano da un minimo di 51'000 abitanti circa (Distretto di Mendrisio) a un massimo di 151'585 abitanti circa (Distretto di Lugano), assicurando una prossimità sul territorio nelle quattro macro-regioni cantonali, coerentemente con le tendenze in essere in altri settori dell'Amministrazione cantonale (vedi ad esempio presenza sul territorio dei servizi del Dipartimento della sanità e della socialità).

Dal profilo dell'attività svolta dalle Autorità di protezione, le misure di protezione – che costituiscono un metro di riferimento statistico non completamente rappresentativo dell'attività svolta – sono distribuite tra le varie autorità situandosi tra le percentuali del 16% (Distretto di Mendrisio) e del 38% (Distretto di Lugano) rispetto al totale delle misure in essere a livello cantonale. Dal punto di vista della densità delle misure di protezione rispetto al numero di abitanti, si segnala un'analogia distribuzione tra le autorità specializzate, che deve essere ulteriormente approfondita al fine della quantificazione delle risorse e della loro redistribuzione interna al settore.

## 7.2 Risorse umane

### 7.2.1 L'Autorità regionale di protezione 3 di Lugano quale modello

Con missiva del 28 marzo 2019, la Camera di protezione del Tribunale di appello, Autorità di vigilanza del settore, ha sottoposto all'attenzione del Dipartimento delle istituzioni, nell'ambito dell'allestimento dei Rapporti sull'operatività delle attuali Autorità regionali di protezione, alcune indicazioni di carattere generale riferite alla situazione delle Autorità di protezione e in particolare alle necessità di potenziamento in termini di risorse umane.

In questo contesto, la Camera di protezione del Tribunale di appello ha individuato nell'Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano, l'autorità *“che per le modalità procedurali si avvicina di più alle autorità giudiziarie e alle esigenze di professionalità e interdisciplinarietà imposte dal Codice civile”*<sup>15</sup>. Un aspetto corroborato quantitativamente con gli effettivi messi negli anni a disposizione dell'Autorità regionale di protezione da parte del Comune sede; e qualitativamente con la presenza delle competenze specialistiche richieste, segnatamente con la figura del Delegato comunale professionista di formazione assistente sociale. L'Autorità regionale di protezione 3 di Lugano si pone quindi quale modello in termini di personale, con la Camera di protezione del Tribunale di appello che, nella missiva citata, auspica già a corto termine dei potenziamenti ispirati *“alle risorse umane messe in campo per l'Autorità regionale di protezione 3, facendo le debite proporzioni per rapporto agli abitanti dei vari comprensori”*<sup>16</sup>.

Il Gruppo di progetto, nell'ambito dei suoi approfondimenti, ha fatto proprie le indicazioni della Camera di protezione del Tribunale di appello, procedendo con un ricalcolo statistico in base al numero degli abitanti – ritenuto maggiormente corretto rispetto al riferimento del numero di misure di protezione in essere – concernente le future autorità specializzate. Un ricalcolo che, ribadiamo, vuole rappresentare un'indicazione generale e di massima circa le esigenze delle Autorità di protezione nella loro prospettata riorganizzazione.

<sup>15</sup> Cfr. Scritto 28 marzo 2019 della Camera di protezione del Tribunale di appello “Rapporti sull'operatività delle Autorità regionali di protezione”.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

## 7.2.2 Ricalcolo delle risorse umane

La tabella seguente riporta il ricalcolo delle risorse in base al numero di abitanti facendo riferimento all'Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano:

Tabella 6: Ricalcolo di risorse Autorità di protezione specializzate

AUTORITÀ SPECIALIZZATE	Presidenza - Soll	Membri specialisti - Soll	Servizio amministrativo - Soll	Servizio rendiconti - Soll	Abitanti
<b>Distretto Mendrisio (ex ARP 1-2)</b>	<b>2.44</b>	<b>3.01</b>	<b>6.82</b>	<b>2.44</b>	<b>51'569</b>
<b>Distretto Lugano</b>	<b>7.16</b>	<b>8.83</b>	<b>20.05</b>	<b>7.16</b>	<b>151'585</b>
Sezione 1 (ex ARP 3)	3.00	3.70	8.40	3.00	63'494
Sezione 2 (ex ARP 4-5-7)	2.17	2.68	6.08	2.17	45'943
Sezione 3 (ex ARP 6-9)	1.99	2.46	5.58	1.99	42'148
<b>Distretti Bellinzona, Riviera Blenio e Leventina</b>	<b>3.80</b>	<b>4.69</b>	<b>10.64</b>	<b>3.80</b>	<b>80'433</b>
Sezione 1 (ex ARP 15)	2.61	3.21	7.29	2.61	55'135
Sezione 2 (ex ARP 16-17-18)	1.20	1.47	3.35	1.20	25'298
<b>Distretti di Locarno e Vallemaggia</b>	<b>3.31</b>	<b>4.09</b>	<b>9.28</b>	<b>3.31</b>	<b>70'122</b>
Sezione 1 (ex ARP 10-12)	2.14	2.63	5.98	2.14	45'190
Sezione 2 (ex ARP 11-13)	1.18	1.45	3.30	1.18	24'932
<b>TOTALE</b>	<b>16.71</b>	<b>20.61</b>	<b>46.80</b>	<b>16.71</b>	<b>353'709</b>

Alcuni punti di attenzione da ritenere nella lettura della tabella:

- *Presidenza*: le unità indicate comprendono sia il Presidente che i Presidenti aggiunti.
- *Membri specialisti*: gli attuali Membri permanenti e Delegati comunali dell'Autorità regionale di protezione 3 di Lugano sono riuniti sotto la tipologia di Membri specialisti, viste le varianti organizzative individuate dal Gruppo di progetto. Si tiene conto dei potenziamenti attualmente in essere presso l'Autorità regionale di protezione 3 di Lugano.
- *Servizio amministrativo*: non è possibile operare una suddivisione proporzionale in ottica futura tra servizio amministrativo e servizio giuridico, aspetto che richiede ulteriori approfondimenti.
- *Servizio rendiconti*: il modello dell'Autorità regionale di protezione 3 di Lugano prevede che l'attività di questi funzionari è da intendere sia a livello contabile sia dal punto di vista degli aspetti amministrativi ad essa correlata.

Alcune considerazioni di carattere generale:

- la quantificazione delle risorse partendo dall'Autorità regionale di protezione 3 di Lugano porta a circa 101 unità a tempo pieno complessive per il settore, suddivise tra le varie tipologie di funzioni e di attività all'interno delle Autorità di protezione (in base alle risultanze del Rapporto finale di E&Y riportato quale allegato 1, nel corso del 2018/2019 erano attivi presso le Autorità regionali di protezione 103 collaboratrici e collaboratori, con circa un terzo degli stessi che dispone di un grado di occupazione inferiore al 100%);
- se il confronto con la situazione attuale, verificando le necessità di potenziamento (vedi delta tra *ist* e *soll*) è possibile in alcuni ambiti tra cui la Presidenza e il Servizio amministrativo, per quanto attiene i Membri specialisti e il Servizio rendiconti ciò è reso particolarmente difficoltoso dalla natura dell'organizzazione attuale. Ad oggi, infatti, risulta pressoché impossibile stabilire una percentuale di lavoro dei Delegati comunali, che di frequente lavorano parzialmente e solamente su chiamata. Parimenti, il Servizio rendiconti oggi si appoggia spesso su revisori esterni, remunerati in vario modo (tariffa oraria, tariffa per dossier, ecc.);
- per questo motivo, la tabella riporta unicamente la situazione in prospettiva futura (*soll*), con riferimento Autorità regionale di protezione 3 di Lugano e alla quantificazione proporzionale delle esigenze a livello di risorse umane tra le varie autorità.

## 7.3 Risorse finanziarie

### 7.3.1 Premessa

Seguendo l'approccio utilizzato nell'ambito delle risorse umane, anche per quanto attiene la stima dei costi di funzionamento riferiti alle varianti organizzative individuate dal Gruppo di progetto e dei costi delle misure di protezione, l'analisi si è basata sul modello inerente all'Autorità regionale di protezione 3, che più si avvicina in prospettiva futura al modello di autorità specializzata nel diritto di protezione. In quest'ottica, l'analisi circa la distribuzione della casistica (cfr. tabella 5 sub 7.1) mostra il carattere sostanzialmente neutro della distribuzione delle misure di protezione sul territorio in relazione al numero di abitanti, ciò che consente di procedere, anche in termini finanziari, con il ricalcolo degli oneri di funzionamento e dei costi delle misure partendo dall'Autorità regionale di protezione 3, con una proporzione in base al numero di abitanti dei vari comprensori rispettivamente in base al numero di misure di protezione su scala cantonale. Un modello di funzionamento dell'autorità, quello dell'Autorità regionale di protezione di Lugano, che si differenzia dalle altre situazioni attuali piuttosto a livello delle maggiori decisioni prese, e dunque dal profilo procedurale, dato che, riprendendo la citazione della Camera di protezione del Tribunale di appello, "per le modalità procedurali si avvicina di più alle autorità giudiziarie e alle esigenze di professionalità e interdisciplinarietà imposte dal Codice civile"<sup>17</sup> (cfr. sempre tabella 5 sub 7.1).

### 7.3.2 Stima dei costi di funzionamento

Il Gruppo di progetto, fatte proprie le considerazioni di cui sopra, ha proceduto alla costificazione delle varianti organizzative cantonali, riportata nella tabella seguente:

Tabella 7: Costificazione delle varianti organizzative cantonali

ARP 3 LUGANO:	1	2	3	4	5	
		Costo pro abitante (63'494 abitanti)	Proiezione cantonale (353'709 abitanti)	VARIANTI ORGANIZZATIVE CANTONALI:	Sezione di protezione (coeff. trasformazione personale 1.11)	Preture di protezione (coeff. trasformazione personale 1.19)
<b>Costi diretti</b>				<b>Costi diretti</b>		
Salari e indennità	fr. 1'395'564.75	fr. 21.98	fr. 7'774'337.92	Salari e indennità	fr. 8'629'515.10	fr. 9'251'462.13
Oneri sociali	fr. 264'549.70	fr. 4.17	fr. 1'473'739.41	Oneri sociali	fr. 1'635'850.74	fr. 1'753'749.89
Spese varie	fr. 32'515.43	fr. 0.51	fr. 181'135.23	Spese varie	fr. 201'060.10	fr. 215'550.92
<b>TOTALE</b>	<b>fr. 1'692'629.88</b>	<b>fr. 26.66</b>	<b>fr. 9'429'212.56</b>	<b>TOTALE</b>	<b>fr. 10'466'425.94</b>	<b>fr. 11'220'762.95</b>
<b>Costi figurativi</b>				<b>Costi figurativi</b>		
Personale	fr. 15'000.00	fr. 0.24	fr. 83'561.20	Personale	fr. 83'561.20	fr. 83'561.20
Affitto	fr. 313'200.00	fr. 4.93	fr. 1'744'757.91	Affitto	fr. 1'744'757.91	fr. 1'744'757.91
Informatica	fr. 85'861.20	fr. 1.35	fr. 478'311.01	Informatica	fr. 478'311.01	fr. 478'311.01
Altro	fr. 55'209.85	fr. 0.87	fr. 307'560.10	Altro	fr. 307'560.10	fr. 307'560.10
<b>TOTALE</b>	<b>fr. 469'271.05</b>	<b>fr. 7.39</b>	<b>fr. 2'614'190.22</b>	<b>TOTALE</b>	<b>fr. 2'614'190.22</b>	<b>fr. 2'614'190.22</b>
<b>TOTALE COSTI</b>	<b>fr. 2'161'900.93</b>	<b>fr. 34.05</b>	<b>fr. 12'043'402.78</b>	<b>TOTALE COSTI</b>	<b>fr. 13'080'616.16</b>	<b>fr. 13'834'953.17</b>
<b>TOTALE RICAVI</b>	<b>fr. 171'784.15</b>	<b>fr. 2.71</b>	<b>fr. 956'966.01</b>	<b>TOTALE RICAVI</b>	<b>fr. 956'966.01</b>	<b>fr. 956'966.01</b>
<b>COSTO NETTO</b>	<b>fr. 1'990'116.78</b>	<b>fr. 31.34</b>	<b>fr. 11'086'436.77</b>	<b>COSTO NETTO</b>	<b>fr. 12'123'650.15</b>	<b>fr. 12'877'987.15</b>

<sup>17</sup> Cfr. Scritto 28 marzo 2019 della Camera di protezione del Tribunale di appello "Rapporti sull'operatività delle Autorità regionali di protezione".

Qui di seguito alcune indicazioni concernenti il procedimento effettuato:

- basandosi sulla struttura dei costi e dei ricavi dell’Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano, identificata mediante il lavoro di mappatura finanziaria svolto da Ernst&Young SA (cfr. colonna 1), la stessa è stata dapprima declinata “per abitante” del comprensorio di riferimento (cfr. colonna 2), proiettandola successivamente a livello cantonale (cfr. colonne 3)<sup>18</sup>;
- proporzionati i costi e i ricavi complessivi di funzionamento delle Autorità di protezione a livello cantonale, i medesimi sono stati proiettati nelle varianti organizzative cantonali identificate dal Gruppo di progetto nella Sezione di protezione e nelle Preture di protezione, utilizzando, per quanto attiene ai costi diretti (personale), “un coefficiente di trasformazione” calcolato paragonando i salari massimi di alcune funzioni significative di riferimento<sup>19</sup>.

Riassumendo le risultanze della costificazione delle varianti organizzative cantonali, si stima un costo netto di funzionamento della Sezione di protezione di circa 12.1 milioni di franchi, mentre delle Preture di protezione di 12.9 milioni di franchi. Effettuando un raffronto con il costo netto di funzionamento attuale quantificato da Ernst&Young SA in 7 milioni di franchi (cfr. *sub* 3.3.4), il delta finanziario tra la situazione attuale (*ist*) e quella futura (*sol*) è di + 5.1 milioni di franchi per la Sezione di protezione rispettivamente di + 5.9 milioni di franchi per le Preture di protezione, con una differenza di 0.8 milioni di franchi tra le due varianti organizzative cantonali. Anche queste indicazioni, come affermato nell’entrata del capitolo, costituiscono una quantificazione di massima tesa ad evidenziare l’ordine di grandezza in cui si situa la riorganizzazione, che riporta delle cifre verosimili ma ulteriormente da approfondire.

### 7.3.3 Stima dei costi delle misure di protezione

La tabella seguente indica la proiezione dei costi delle misure di protezione su scala cantonale partendo dall’Autorità regionale di protezione 3 con sede a Lugano.

Tabella 8: Stima dei costi delle misure di protezione

ARP 3 Lugano		Costo pro misura (1'181 misure)	Proiezione cantonale (6'706 misure)
<b>Costi delle misure</b>			
Costi totali	fr. 2'003'785.75	fr. 1'696.69	fr. 11'377'973.95
Ricavi totali	fr. 873'312.00	fr. 739.47	fr. 4'958'874.07
<b>SALDO MISURE</b>	<b>fr. 1'130'473.75</b>	<b>fr. 957.22</b>	<b>fr. 6'419'099.89</b>

La proiezione dei costi delle misure di protezione partendo dall’Autorità regionale di protezione 3 di Lugano porta a stimare un costo netto globale di 6.4 milioni di franchi, basandosi sui dati della situazione attuale per quanto attiene alle misure in essere nel Cantone. Riguardo ai costi delle misure di protezione, rimane aperta la questione circa la loro presa a carico a livello istituzionale. Un aspetto da evidenziare contestualmente alla presa a carico dei costi di attuazione delle misure di protezione riguarda il tema dei collocamenti decretati dalle Autorità di protezione, il cui costo – attestatosi nel 2018 ad una cifra totale pari a circa 16 milioni di franchi – è storicamente sempre stato assunto dal Cantone.

<sup>18</sup> Per completezza i ricavi finanziari non tengono conto del contributo annuale del Cantone relativo al funzionamento delle Autorità regionali di protezione, per un importo complessivo pari a circa fr. 500'000.--, suddiviso tra i Comuni sede in base al numero di abitanti.

<sup>19</sup> Per il calcolo del coefficiente di trasformazione dei costi diretti (personale) sono stati utilizzati i salari massimi delle attuali funzioni di Presidente, Presidente aggiunto e Capufficio amministrativo dell’Autorità regionale di protezione 3 di Lugano, paragonandole alle funzioni di Caposezione, Presidente e Caposervizio della variante Sezione di protezione e di Pretore di protezione, Pretore di protezione aggiunto e Caposervizio della variante Preture di protezione. Per accrescere l’accuratezza dell’esercizio, si tiene conto dall’adeguamento del salario della funzione di Presidente dell’Autorità regionali di protezione 3 e in prospettiva futura dell’adeguamento della collocazione salariale del Pretore di protezione aggiunto, in analogia al Sostituto Magistrato dei minorenni.

---

Richiamato inoltre quanto indicato *sub* 2.3, è opportuno precisare che i costi delle misure di protezione dovranno essere aggiornati considerando l'adeguamento delle risorse di figure professionali per l'esecuzione dei provvedimenti riferite a casistiche di una certa complessità, al fine di garantire una coerenza, qualità e correttezza di funzionamento dell'intero sistema.

## 8. Confronto tra le varianti organizzative

### 8.1 Analisi SWOT

#### 8.1.1 Metodologia e obiettivi

Il Gruppo di progetto, dopo aver sviluppato gli approfondimenti riguardanti le varianti organizzative giudiziaria e amministrativa cantonali, ha svolto collettivamente un esercizio di valutazione, mettendo a confronto le Preture di protezione (variante organizzativa giudiziaria) e la Sezione di protezione (variante organizzativa amministrativa). Quale strumento di valutazione è stata utilizzata l'analisi SWOT<sup>20</sup>, intesa come confronto tra le Preture di protezione (variante organizzativa principale) e la Sezione di protezione (variante organizzativa alternativa).

Lo svolgimento di questo esercizio di valutazione si è dipanato sulle seguenti fasi:

- 1) dapprima ciascun membro ha singolarmente indicato i due elementi principali per ogni quadrante della SWOT (elementi di forza ritenuti certi, elementi di debolezza ritenuti certi, elementi di opportunità ritenuti probabili ed elementi di minaccia ritenuti probabili);
- 2) tali elementi sono stati quindi presentati e condivisi con l'intero Gruppo di progetto in una visione complessiva di tutti gli elementi sollevati;
- 3) successivamente, ciascun membro ha potuto scegliere i due elementi – tra l'insieme di quelli presentati dai membri del Gruppo di progetto – ritenuti significativi.

L'obiettivo principale di questa valutazione conclusiva è stata la messa a confronto delle due varianti organizzative cantonali individuate dal Gruppo di progetto nelle Preture di protezione e nella Sezione di protezione, partendo dalla prospettiva della variante principale proposta dal Gruppo di progetto. Un lavoro valutativo che ha apportato un importante valore aggiunto non solo nella presa di coscienza circa i vantaggi principali delle Preture di protezione e delle opportunità che da esse derivano, ma altresì per quanto attiene alle criticità che devono essere monitorate nell'ambito dell'implementazione della riorganizzazione (cfr. anche *sub* 8.2).

#### 8.1.2 Valutazione

La tabella seguente illustra le risultanze dell'analisi SWOT svolta. Gli elementi sono riportati per ciascun quadrante in ordine decrescente, dunque a partire da quelli che hanno ottenuto un punteggio maggiore (cfr. fase 3 *sub* 8.1.1). Ai fini della valutazione svolta e dell'obiettivo alla base della stessa, non è riportato il numero di punti ottenuti da ciascun elemento. Gli elementi che in sede di valutazione non hanno ottenuto alcun punto sono stati scartati, al fine di evidenziare i temi più significativi nel confronto tra le due varianti organizzative cantonali.

<sup>20</sup> Strumento di pianificazione strategica utilizzato per valutare gli elementi di forza (*Strengths*), gli elementi di debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*).

Tabella 9: Analisi SWOT Preture di protezione vs Sezione di protezione (in ordine di importanza)

<b>Forze (S)</b>	<b>Debolezze (W)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• autorevolezza dell'autorità giudiziaria;</li> <li>• riconoscimento nell'ambito delle vertenze di natura internazionale;</li> <li>• indipendenza dell'autorità;</li> <li>• applicazione di un'unica procedura con il Codice di procedura civile;</li> <li>• collaborazione con le Preture;</li> <li>• allineamento con il diritto federale;</li> <li>• equità e rigore nella gestione operativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• costo del modello organizzativo;</li> <li>• distanza rispetto al cittadino;</li> <li>• flessibilità nelle procedure;</li> <li>• dimensione umana e relazionale.</li> </ul>
<b>Opportunità (O)</b>	<b>Minacce (T)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• capacità di adeguamento alle normative sul piano federale;</li> <li>• stabilità del sistema;</li> <li>• creazione delle condizioni favorevoli per l'accorpamento delle competenze in materia di diritto di famiglia in un'unica autorità giudiziaria;</li> <li>• cause pretestuose in diminuzione;</li> <li>• polemiche ridotte da parte dei cittadini e dei gruppi di interesse;</li> <li>• celerità nella gestione dei dossier;</li> <li>• applicazione adeguata dei diritti del fanciullo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• attenzione minore nei confronti della vicinanza rispetto al cittadino;</li> <li>• eterogeneità nelle modalità operative (minor capacità di coordinamento);</li> <li>• reazione comunicativa più difficoltosa (vedi gestione delle <i>fake news</i>);</li> <li>• rigidità nella gestione del personale dirigente;</li> <li>• opposizioni interne all'apparato giudiziario;</li> <li>• rischio di disinvestimento da parte dei Comuni;</li> <li>• incremento a tendere dei costi.</li> </ul>

## 8.2 Preture di protezione: focus sui punti critici di passaggio

Il confronto tra le varianti organizzative ha permesso di individuare i fattori principali che portano le Preture di protezione a prevalere rispetto alla Sezione di protezione, che forgiarono il *file rouge* degli approfondimenti svolti dal Gruppo di progetto, il quale è giunto in modo unanime a condividere la proposta di creazione del sistema "Preture di famiglia" e di istituzione delle Preture di protezione. Una soluzione organizzativa che, per consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati contestualmente alla riforma, deve tenere debitamente conto degli elementi di debolezza e di minaccia che la caratterizzano, per i quali devono essere elaborate le corrette contro-misure. In quest'ottica, quale analisi ulteriore, il Gruppo di progetto ha ritenuto opportuno presentare le criticità identificate nel passaggio dalla situazione attuale alle Preture di protezione.

Queste criticità devono essere lette tenendo conto di un'importante avvertenza: le stesse sono infatti da intendere quale complemento all'analisi svolta e non rientrano quindi nella comparazione tra i modelli organizzativi, che ha visto preferire il modello giudiziario con l'istituzione delle Preture di protezione. Un'avvertenza importante poiché diverse criticità nel passaggio dai Comuni al Cantone sono simili tra la variante giudiziaria e la variante amministrativa, per la quale si è rinunciato a procedere a tale analisi. L'esercizio, dunque, non è comparativo bensì illustrativo circa i punti critici che dovranno essere affrontati, identificando le corrette contromisure, qualora il Consiglio di Stato condivida l'orientamento proposto dal Gruppo di progetto.

Nella tabella seguente – posti i vantaggi forniti dal modello giudiziario identificato dal Gruppo di progetto – sono quindi riportati (senza ordine di priorità) i punti da ritenere nell'implementazione della variante:

Tabella 10: Criticità principali nel passaggio dalla situazione attuale alle Preture di protezione

<b>Criticità</b>	<b>Descrizione</b>
<i>Adeguamenti legislativi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'istituzione delle Preture di protezione implica la necessità di una revisione della Costituzione cantonale previa approvazione in votazione popolare e quindi una revisione di varie leggi.</li> </ul>
<i>Passaggio delle collaboratrici e dei collaboratori dai Comuni al Cantone</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oggi non tutti i Presidenti e Presidenti aggiunti delle Autorità regionali di protezione dispongono dei requisiti per accedere alla carica di Pretore e Pretore aggiunto, ciò che implica l'assunzione di nuove risorse specializzate, che non in tutti i casi dispongono di esperienza nel settore.</li> <li>• La definizione del passaggio dei funzionari dai Comuni al Cantone, con rispettivi aspetti correlati (salario, cassa pensione, spostamento del luogo di lavoro, ecc.) è complessa e da valutare d'intesa con i Comuni interessati</li> </ul>
<i>Passaggio dell'attività dalle Autorità regionali di protezione alle Preture di protezione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una questione sensibile riguarda la ripresa degli incarti da parte di autorità composte da persone in gran parte nuove. Una problematica già registrata nell'allora passaggio dalle Delegazioni tutorie comunali alle Commissioni tutorie regionali. In questo senso, l'introduzione dell'applicativo di AGITI/Juris nelle autorità può facilitare questo transito.</li> </ul>
<i>Ripartizione degli oneri finanziari tra i Comuni e il Cantone</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un tema sensibile è la ripartizione degli oneri tra il Cantone e i Comuni, dato che la "cantonalizzazione proposta", sia essa giudiziaria o amministrativa, implica il trasferimento degli oneri di funzionamento dai Comuni al Cantone e un chiarimento circa la presa a carico dei costi riferiti alle misure di protezione.</li> </ul>
<i>Soluzioni logistiche appropriate</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ricerca di soluzioni logistiche appropriate può porre delle criticità, laddove occorre uscire dagli immobili attualmente occupati dalle Autorità regionali di protezione di proprietà dei Comuni (vedi possibile richiesta di indennizzo al Cantone, laddove ad esempio i Comuni vedono sfitti i propri immobili e non sanno come occuparli).</li> </ul>
<i>Tempistiche di attuazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visti i punti sopraelencati, l'attuazione della variante pone delle criticità nelle sue tempistiche, a livello degli adeguamenti legislativi ma altresì in questioni di carattere procedurale e pratico come la nomina dei magistrati, dei membri specialisti e dei rispettivi collaboratori, la definizione dei rapporti d'impiego, l'individuazione di soluzioni logistiche appropriate, ecc.</li> </ul>

## 8.3 Riunione delle competenze in materia di diritto di famiglia

Il Consiglio di Stato ha richiesto al Gruppo di progetto, *“in aggiunta per quanto attiene alla variante principale individuata, (...) di valutare le conseguenze derivanti dalla riunione di tutte le competenze in materia di diritto di famiglia presso le autorità giudiziarie specializzate”*<sup>21</sup>.

Il Gruppo di progetto segnala avantutto l'impossibilità allo stato attuale di effettuare un'analisi suffragata da dati precisi delle implicazioni strutturali di tale unificazione, in particolare a livello degli incarti delle Preture inerenti al diritto di famiglia. Il Gruppo di progetto ha compreso, sin dalle risultanze del Rapporto intermedio, l'opportunità a medio termine intrinseca alla variante delle Preture di protezione, di estendere tale modello riunendo le competenze in materia di diritto di famiglia presso una sola autorità giudiziaria a livello cantonale. Un'evoluzione che potrà avvenire solo quando l'assetto proposto nelle Preture di protezione sarà in funzione da tre-cinque anni.

Con la variante Sezione di protezione (“cantonalizzazione” amministrativa) i tempi per l'implementazione presso un'unica Autorità giudiziaria di tutte le competenze in materia di diritto di famiglia sarebbero chiaramente più lunghi, mancando il passaggio intermedio ad un'Autorità di rango giudiziario (questo passaggio intermedio ha l'indubbio vantaggio di anticipare già ora la nomina di magistrati e membri che svolgono a tutti gli effetti funzioni giudiziarie e di uniformare le procedure, con l'applicazione del Codice di procedura civile federale).

Quale allegato 6, il Gruppo di progetto presenta una tabella che riporta (senza ordine di priorità) le criticità principali dell'accorpamento diretto delle competenze in materia di diritto di famiglia.

---

<sup>21</sup> Cfr. Nota a protocollo n. 129/2019 del 13 novembre 2019.

---

## 9. Considerazioni finali del Gruppo di progetto

Il presente documento evidenzia il percorso intrapreso dal Gruppo di progetto nell'ambito delle riflessioni in merito alla riorganizzazione delle Autorità di protezione. Un percorso caratterizzato da un'evoluzione degli approfondimenti arricchita dalle competenze specialistiche e qualificate apportate da ciascun membro, la cui meta è incarnata all'unanimità dalla proposta finale di creazione del nuovo **“sistema Preture di famiglia” e quindi di istituzione di nuove entità giudiziarie nelle Preture di protezione**. Una direzione innovativa rispetto ai modelli studiati in passato, che si dipana su due livelli, uno di natura sistemica e uno di natura organizzativa, gettando le basi per un rafforzamento delle sinergie tra autorità giudiziarie che si occupano di diritto di famiglia e per un futuro accorpamento di queste competenze, che, a mente del Gruppo di progetto, può verificarsi unicamente in maniera graduale, dopo il periodo di introduzione e stabilizzazione del nuovo “sistema Preture di famiglia”.

L'obiettivo primario di questa riforma è quello di migliorare il servizio assicurato dallo Stato alla popolazione. Un fine che, in un settore delicato e sensibile come quello della protezione del minore e dell'adulto, assume ancor più vigore ed essenzialità. La proposta del Gruppo di progetto costituisce in tal senso la variante individuata che meglio di tutte risponde alle criticità della situazione attuale e al necessario sviluppo delle Autorità di protezione, a fronte altresì dei dettami imposti dal diritto federale. Una proposta che instaura un processo di crescita delle Autorità di protezione da autorità amministrative comunali ad autorità giudiziarie cantonali, perseguendo una marcata discontinuità con la situazione attuale, ciò che costituisce nei confronti della popolazione un chiaro segnale di cambiamento da parte delle Istituzioni.

Il Gruppo di progetto tiene a rimarcare come il costo relativo a questa riforma debba essere inteso quale **investimento**, che si estrinseca in diverse prospettive. Un investimento **organizzativo**, con le Autorità di protezione che sarebbero connotate da una natura giudiziaria in quanto autorità giudicanti, con i benefici ad essa correlati quali l'autorevolezza e il riconoscimento verso l'esterno. Un investimento **operativo**, con l'apporto sancito dal diritto federale della componente specialistica presso le Autorità di protezione, oggi presente eterogeneamente, permettendo di professionalizzare l'autorità e accrescerne di riflesso la qualità. Un investimento **sociale**, visto il ruolo centrale delle Autorità di protezione nel settore, il cui rafforzamento andrà infine a favore delle fasce più fragili della popolazione, inteso nel senso più ampio del termine, viste le dinamiche che contraddistinguono il nostro tessuto sociale.

*Il Gruppo di progetto ringrazia per la fiducia accordata e manifesta la sua completa disponibilità per una presentazione diretta dei contenuti del Rapporto.*

---

## **Allegati**

Annessi al presente Rapporto vi sono i seguenti documenti citati nel testo, e meglio:

- 1: Rapporto finale Ernst&Young SA 23 gennaio 2020
- 2: Descrizione modelli
- 3: Valutazione modelli alternativi
- 4: Assetto organizzativo Preture di protezione
- 5: Assetto organizzativo Sezione di protezione
- 6: Criticità principali riunione delle competenze in materia di diritto di famiglia