

Spettabile
Divisione della Giustizia
del Dipartimento delle Istituzioni
Palazzo governativo
6500 Bellinzona

Lugano / Savosa, 25 marzo 2021

Riforma delle Autorità di protezione – Procedura di consultazione

Gentile Signora Andreotti,

anche se non direttamente invitati a esprimere una nostra presa di posizione, su richiesta di alcuni Comuni nostri associati, rispondiamo alla consultazione sulle proposte per la riorganizzazione delle Autorità di protezione.

Premessa

La nostra risposta si focalizza sui temi che interessano più direttamente i Comuni e in particolare:

- la scelta del modello «giudiziario» e il passaggio al Cantone delle competenze in merito all'organizzazione e al funzionamento delle ARP;
- la garanzia della vicinanza delle nuove ARP al territorio;
- il futuro ruolo dei Comuni quali «prestatori di servizio» delle ARP;
- i costi della nuova organizzazione cantonale e delle «prestazioni di servizio» dei Comuni, in particolare nella messa in atto delle misure di protezione;
- la compensazione dei maggiori costi per il Cantone nell'ambito di «Ticino 2020».

Volutamente – ma con tre eccezioni – rinunciamo invece ad esprimerci su altri temi per i quali sono necessari particolari competenze tecnico-giuridiche.

Ci sono poi altri aspetti – ad esempio il trasferimento alle dipendenze dell'Amministrazione cantonale del personale attualmente occupato nelle ARP – che toccano più direttamente gli attuali Comuni sede e sui quali si esprimeranno, se del caso, i Municipi interessati.

Domande puntuali

Rispondiamo positivamente alle prime domande della consultazione. In particolare:

- condividiamo la necessità e l'urgenza di una riorganizzazione delle ARP. Le proposte del Gruppo di lavoro riprese nel progetto di messaggio potranno contribuire a migliorare il settore del diritto di protezione e ad aumentare l'autorevolezza delle stesse ARP;
- per raggiungere questi obiettivi, condividiamo anche la proposta di attribuire al Cantone l'intera responsabilità sulle Autorità di protezione e il passaggio alla soluzione «giudiziaria». Una maggiore specializzazione dei membri e dei collaboratori delle ARP e la creazione di un sistema di «Preture di protezione» ne sono la logica conseguenza.

Accanto alla nostra adesione alla soluzione proposta, ci permettiamo tuttavia «spezzare una lancia» a favore dei presidenti, dei membri permanenti, dei delegati comunali e dei collaboratori che in questi anni hanno assicurato – pur tra mille difficoltà, non ultima il mancato aggiornamento dei supporti informatici – il funzionamento delle ARP.

Siamo convinti che ciascuna di queste persone ha operato con impegno e responsabilità e sarebbe ingiusto lasciar planare il sospetto che il cambiamento di sistema sia da ricollegare a loro mancanze o ad un insufficiente sostegno dei Comuni sede.

In questo senso ci attendiamo che il Consiglio di Stato completi il progetto di messaggio con un riconoscimento del lavoro svolto dalle attuali ARP.

Osservazioni di carattere generale

Come già anticipato, in questa risposta rinunciamo ad esprimere osservazioni specifiche su singoli articoli. Confidiamo che il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio sappiano tradurre, ove necessario, le osservazioni e le proposte che seguono nelle necessarie modifiche dei testi costituzionali e legislativi.

La vicinanza delle ARP al territorio

Condividiamo e sosteniamo la scelta di mantenere una vicinanza delle Preture di protezione ai cittadini attraverso l'istituzione di Sezioni che possano organizzare le udienze senza costringere gli utenti a raggiungere le sedi distrettuali delle Preture. Ove possibile, e compatibilmente con un'organizzazione razionale ed efficiente nonché la disponibilità di spazi adeguati si auspica che si possano confermare almeno alcune delle sedi attuali.

I compiti dei Comuni quali «prestatori di servizio» delle Preture di protezione

Il progetto di M7026A e il Rapporto finale del Gruppo di progetto¹ sottolineano l'importanza, per il buon funzionamento delle ARP dei cosiddetti «prestatori di servizio» ovvero di enti e organizzazioni pubbliche e private che offrono supporto nella valutazione della situazione rispettivamente «un'adeguata ed efficace esecuzione» dei provvedimenti di protezione².

Anche per questi servizi – alla luce della complessità di un numero sempre maggiore di situazioni - «si richiede il ricorso a figure professionali» anche se restano «fondamentali le prestazioni garantite da persone “volontarie”» vicine alle persone interessate (familiari, volontari, vicini o conoscenti, ecc.).

¹ Cfr. Allegato 1 alla documentazione per la consultazione; pag. 7

² Progetto di M7026A, pag. 13

In questo contesto i materiali della consultazione:

- dedicano un'attenzione particolare al **ruolo fondamentale assunto dal curatore**³ ed alla necessità di «rafforzare tale figura» sia essa «curatore privato volontario» o «curatore privato professionale» o ancora «curatore ufficiale»;
- ipotizzano di superare la figura del Delegato comunale con il **coinvolgimento dei Comuni** nella presa a carico delle misure di protezione (vedi curatori comunali) ma anche negli accertamenti *ex ante* svolti dall'ARP così da avere un «valore aggiunto legato alla conoscenza specifica del territorio e del tessuto sociale».

Messaggio ricevuto: nonostante il trasferimento al Cantone dell'intera responsabilità organizzativa e finanziaria delle autorità di protezione, **ai Comuni si vuole chiedere un accresciuto impegno a sostegno delle Preture di protezione** nella fase di accertamento della situazione (*ex-ante*) e soprattutto nella messa in atto delle misure di protezione (*ex-post*).

I contorni di questo maggiore impegno (e i relativi costi attuali e aggiuntivi) restano tuttavia vaghi e imprecisi. Prendiamo atto che gli stessi saranno precisati da un Gruppo di lavoro che dovrà meglio quantificare i costi (netti) delle misure di protezione nella situazione attuale (che il rapporto del Gruppo di lavoro, ma non il messaggio, quantifica il 6.4 milioni di franchi) e per quella futura.

In attesa delle proposte del nuovo Gruppo di lavoro **non** abbiamo ovviamente gli elementi necessari per poterci esprimere in merito. In particolare, è indispensabile poter disporre di:

- una più precisa valutazione dei costi attuali (compresi quelli delle prestazioni proprie dei Comuni) e della loro ripartizione tra Cantone e Comuni;
- gli standard minimi richiesti ai Comuni per il prossimo futuro (e una stima dei costi).

In attesa di queste indicazioni, riaffermiamo che – secondo i principi di Ticino 2020 – qualora nell'ambito di un compito di sua competenza il Cantone intendesse richiedere ai Comuni prestazioni per la «produzione del compito» tali prestazioni devono essere adeguatamente remunerate.

Chiediamo inoltre che le riflessioni sul ruolo dei Comuni quali «prestatori di servizio» delle Preture di protezione siano coordinate con quelle in corso su altri dossier di competenza del DSS ovvero le riflessioni sui compiti del «servizio sociale comunale» ed i requisiti professionali minimi nonché le proposte della Pianificazione integrata LANz-LACD che pure ipotizza un forte aumento della presenza di assistenti sociali nelle équipes dei SACD pubblici e nei Centri diurni per anziani.

I costi delle nuove Preture di protezione

Prendiamo atto che il confronto dei costi tra la situazione attuale⁴ e quella futura può essere così riassunto:

³ Progetto di M7026A pag. 14

⁴ Cfr. Rapporto Ernst & Young, (allegato 2)

Costi lordi (in CHF) **	Importo annuale attuale	Importo annuale futuro	+/- in %
Stipendi, indennità, oneri sociali	6'947'000	11'850'000	70.5%
Costi d'esercizio e figurativi (affitto, informatica, telefonia, mobilio, ecc.)	1'355'000	2'850'000	110.3%
Totale	8'302'000	14'700'000	77.0%
<i>Differenza (maggior costo)</i>	<i>6'398'000</i>		

** Rispetto alle tabelle a pag. 48 e 49 del progetto di M7026A non sono stati riportati i costi ex ante delle misure di protezione e quelli per il patrocinio gratuito che si ipotizza come invariati.

Ci permettiamo mettere in evidenza:

- l'importante aumento dei costi per stipendi, indennità e oneri sociali (+ 70.5%)
- il previsto raddoppio dei costi d'esercizio (+110.3%)

Una parte (a nostro avviso la più importante) di questi aumenti è determinata dalle proposte del Gruppo di lavoro e dalle scelte del Consiglio di Stato e non può pertanto essere ricondotta alla asserita attuale insufficiente dotazione di risorse alle ARP da parte dei Comuni.

In questo contesto **non** possiamo accettare – senza un approfondimento politico nell'ambito di Ticino 2020 – l'assunto secondo il quale tutti gli oneri della cantonalizzazione (che il progetto di messaggio indica in CHF 13'400'000) siano interamente compensati dai Comuni.

La cantonalizzazione delle ARP e Ticino2020

Il progetto di M7026A ricorda che «la riforma “Ticino 2020” persegue l'obiettivo di ristabilire il cosiddetto principio di equivalenza “chi comanda, paga”, eliminando la perequazione indiretta che determina dinamiche finanziarie poco trasparenti e controllabili. In tale ottica *“il Consiglio di Stato ha aggiunto un vincolo supplementare chiedendo che la neutralità finanziaria globale della riforma [“Ticino 2020”] non fosse garantita solo sul cittadino ma anche sulle finanze cantonali e comunali”*».

Inizialmente, le ARP **non** figuravano tra i temi prioritari della prima fase di Ticino 2020. La soluzione ora in discussione – per quanto presente almeno come ipotesi di lavoro fin dal rapporto Affolter del 2008 – non era infatti ancora sufficientemente matura.

Nel Comitato strategico si è tuttavia concordato un «gentlemen agreement» secondo il quale – secondo gli auspici indicati dal Consiglio di Stato nel M7519 – questo capitolo può essere aggiunto al dossier e considerato nei calcoli della neutralità finanziaria del progetto.

Manca però ancora un accordo politico sull'entità della compensazione.

Se, infatti, non ci sono obiezioni al fatto che i Comuni siano chiamati a «neutralizzare» con un maggior contributo alle finanze cantonali i costi attualmente a loro carico (valutati in circa 7 milioni di franchi) permangono dubbi sul fatto che i Comuni siano chiamanti a compensare tutti i costi della nuova organizzazione che il Consiglio di Stato ha indicato, per la prima fase, in CHF 13'400'000 (con un maggior onere per i Comuni di circa 6.4 mio).

A maggior ragione un accordo in questo senso non può essere espresso prima di avere il quadro complessivo dell'impegno e dei (nuovi) oneri che saranno richiesti ai Comuni quali «prestatori di servizio» delle ARP sia nella fase di valutazione della situazione (*ex ante*) sia nella messa in atto delle misure di protezione.

La conoscenza di questi aspetti è indispensabile anche perché dai materiali messi in consultazione emergono:

- il principio di mantenere uno scenario organizzativo che preveda tre tipologie di prestatori di prestazioni: cantonali, comunali e privati;⁵
- il richiamo ad un importante ruolo dei Comuni nel processo *ex-ante* ed *ex post* per i provvedimenti di protezione;
- la necessità di migliorare la presa a carico segnatamente per quanto attiene l'esecuzione delle misure di protezione;
- la volontà dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione di assumere maggiori compiti.

In sintesi:

- confermiamo il «gentlemen agreement» secondo il quale il trasferimento al Cantone delle competenze in materia di ARP dovrà essere «neutralizzato» nel quadro del progetto Ticino 2020;
- chiediamo che l'importo di questa compensazione sia quantificato soltanto quanto saranno chiariti tutti i diversi aspetti, compreso il futuro ruolo dei Comuni quali prestatori di servizio delle ARP e la ripartizione degli oneri per la messa in atto delle misure di protezione.
Un quadro definitivo potrà, verosimilmente, essere a disposizione solo dopo le decisioni del Gran Consiglio sulle proposte del M7026A;
- nelle valutazioni politiche sull'importo della compensazione deve inoltre essere messo in conto il valore delle conoscenze che gli attuali collaboratori delle ARP porteranno all'interno dell'Amministrazione cantonale. Esso rappresenta la somma delle esperienze personali ma anche il risultato dell'impegno (e degli oneri) che i Comuni si sono assunti per la loro formazione sia di base, sia continua.

Riconosciamo che la discussione attorno ad un importo dell'ordine di meno di 10 mio di CHF (nel contesto di compensazioni complessive stimate a fine 2018 in oltre 140 mio) può sembrare un atteggiamento da pizzicagnolo. Esso riflette tuttavia – e purtroppo – l'approccio imposto dal Consiglio di Stato alla questione, ormai ossessiva, della neutralità finanziaria di Ticino 2020.

Ancora tre osservazioni puntuali

La dotazione informatica delle attuali ARP

Il credito per mettere a disposizione delle ARP l'applicativo informatico AGITI/Juris è stato approvato dal Gran Consiglio già il 28 maggio 2018 ma le ARP sono ancora costrette ad operare con supporti informatici diversi e non sempre ottimali. Una situazione che, secondo le proposte del M7026A è destinata a prolungarsi fino all'entrata in funzione delle Preture di protezione (prevista solo nel secondo semestre 2024).

Le ragioni presentate per giustificare questo ulteriore rinvio sembrano piuttosto pretestuose anche perché, ad esempio, il tema della ripresa dei dati nel nuovo sistema resterà comunque irrisolto mentre, una volta approvata la nuova organizzazione, la necessità di un adeguamento

⁵ M7026A pag. 13

dell'hardware e della sua configurazione può essere considerata un anticipo di una spesa e di oneri lavorativi comunque necessari.

Chiediamo pertanto di rivalutare la decisione di rinviare la messa a disposizione delle ARP di un unico applicativo informatico (e per il quale il Gran Consiglio ha già deciso nel 2018 il relativo credito).

Una rapida introduzione del nuovo software sarebbe di aiuto alle ARP e permetterebbe di anticipare una parte del lavoro e di preparare in modo adeguato il trasferimento degli atti alle nuove Preture di Protezione.

La nomina dei membri specialisti dei collegi giudicanti

Il progetto di M7026A prevede che anche i 16 membri specialisti delle Preture di protezione siano nominati dal Gran Consiglio, previa valutazione e preavviso della Commissione di esperti indipendenti.

Questa procedura – per certi versi comprensibile visto il ruolo dei membri specialisti nel Collegio giudicante di un'Autorità giudiziaria – porta con sé il rischio che i criteri legati alla competenza professionale, alla capacità di lavorare in team e la complementarità delle esperienze tra i membri specialisti di una Pretura di protezione non siano purtroppo gli unici a determinare la scelta del Gran Consiglio.

Ne potrebbero derivare polemiche e sospetti sul prevalere di altri criteri che, in definitiva, potrebbero minare la maggiore autorevolezza delle Autorità di protezione che è uno degli obiettivi della riforma.

Per questi motivi, ci permettiamo suggerire che i membri specialisti non siano nominati dal Gran Consiglio ma dal Consiglio di Stato su proposta della prevista Commissione amministrativa. Ciò permetterebbe di sottrarre i membri specialisti da speculazioni estranee alle loro capacità professionali e a polemiche che potrebbero minare la credibilità e l'autorevolezza delle Preture di protezione.

Le tappe della riforma

Le tappe istituzionali indicate dal Consiglio di Stato⁶ prevedono di indire la votazione popolare per la modifica costituzionale necessaria per istituire le Preture di protezione soltanto dopo che il Gran Consiglio avrà approvato il Messaggio e le proposte per Ticino 2020, ovvero non prima del primo semestre 2023.

Tenuto conto che della riforma delle Autorità di protezione si discute da oltre dieci anni e, soprattutto, della necessità e opportunità di dare seguito con urgenza alle proposte sulle quali ci auguriamo possa coagularsi un sufficiente consenso, la proposta appare incomprensibile e irrispettosa dei diritti delle persone più deboli.

Essa appare inoltre ingenerosa nei confronti dei Comuni.

Chiediamo pertanto che il Consiglio di Stato riveda le scadenze per la messa in vigore della riforma delle ARP affinché le nuove Preture di protezione possano entrare in vigore al più presto e, in ogni caso, prima del secondo semestre 2024.

⁶ Progetto di M7026A pagg. 66 e ss.

Vi ringraziamo per l'attenzione che vorrete riservare a queste nostre osservazioni e restiamo a disposizione per ogni ulteriore informazione, scambio di opinioni e/o approfondimenti.
Cordiali saluti.

Per l'Associazione dei Comuni Ticinesi - ACT

Il Presidente
Avv. Felice Dafond

Il Segretario
Dr. sc. ec. Tobio Gianella

Per l'Ente Regionale per lo Sviluppo del Luganese – ERSL

La Presidente
Sabrina Romelli

Il Segretario del C.E.
Matteo Oleggini