

Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden

Departament da giustia, segirezza e sanadad dal Grischun

Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità dei Grigioni

Progetto per una revisione parziale della legge d'introduzione al Codice civile svizzero (LICC)

(Attuazione del nuovo diritto in materia di protezione dei minori e
degli adulti)

Rapporto esplicativo

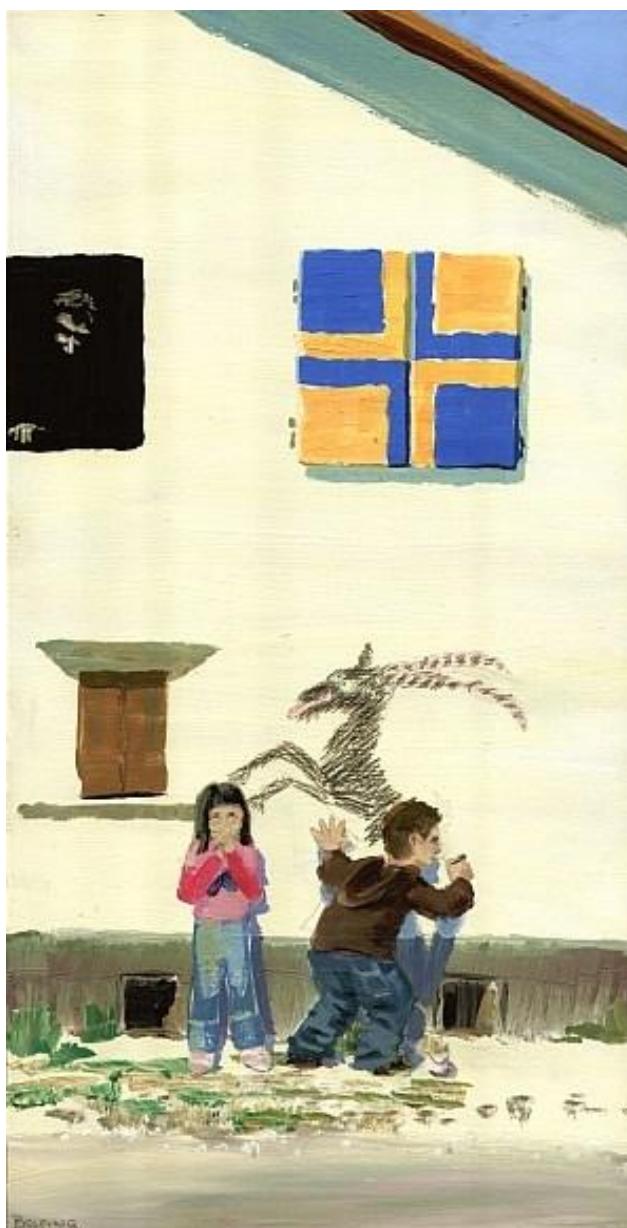


Immagine: André & Angelika Bolfing (www.365mal.ch)

Marzo 2011

Indice

I. Riassunto	1
II. Premesse	2
1. Revisione del diritto tutorio.....	2
2. Le tutele nei Grigioni	3
a) Norme legali	3
b) Autorità tutorie	4
c) Uffici dei tutori d'ufficio	5
d) Misure tutorie	6
e) Autorità di vigilanza e di ricorso.....	6
3. Requisiti posti dal diritto federale all'autorità di protezione dei minori e degli adulti	7
a) Autorità specializzata interdisciplinare	7
b) Competenza e compiti	8
c) Fabbisogno di personale	9
4. Necessità di agire nel Cantone dei Grigioni.....	10
III. Configurazione del progetto	10
1. Elaborazione	10
2. Configurazione formale	11
3. Relazione con altre riforme	11
a) Riforma dei comuni e riforma territoriale.....	11
b) Riesame dell'organizzazione della giustizia a livello di distretto.....	12
IV. Tratti fondamentali del progetto	12
1. Futura organizzazione dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti	12
a) Principali soluzioni.....	12
b) Variante A: Autorità specializzata cantonale con sedi distaccate	14
c) Variante B: 3 o 5 autorità specializzate	16
d) Decisione del Governo	19
2. Futura organizzazione degli uffici dei curatori professionali.....	20
a) In generale	20
b) Compiti degli uffici dei curatori professionali	21
c) Livello competente per l'adempimento dei compiti	22
d) Proposta del Governo	22
3. Autorità di vigilanza	23
4. Autorità giudiziaria di reclamo	24
V. Spiegazioni relative alle singole disposizioni.....	24
1. Legge d'introduzione al Codice civile svizzero.....	24
2. Costituzione del Cantone dei Grigioni	35
VI. Conseguenze finanziarie e per il personale.....	35
1. In generale	35
2. Autorità di protezione dei minori e degli adulti	36
3. Uffici dei curatori professionali e curatori privati	36
4. Autorità di vigilanza e autorità giudiziaria di reclamo	37
5. Costi delle misure	37
6. Riassunto delle conseguenze per il Cantone e i comuni	37
VII. Ulteriore procedura e scadenzario	37
Appendice.....	39

I. Riassunto

Il 1° gennaio 2013 entrerà in vigore la revisione del diritto tutorio. La revisione parziale del CC (protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione) del 19 dicembre 2008 varrà dal momento dell'entrata in vigore e andrà applicata a tutte le procedure nuove e pendenti. Di conseguenza, entro tale data i Cantoni dovranno aver adeguato la loro legislazione e creato la necessaria organizzazione delle autorità.

Il diritto federale mira a una professionalizzazione del settore delle tutele. Al centro vi è la creazione di un'autorità specializzata interdisciplinare (autorità di protezione dei minori e degli adulti) che sostituirà le attuali autorità tutorie. A seguito delle direttive cogenti del diritto federale, nel Cantone dei Grigioni deve essere costituita una nuova organizzazione delle autorità. Nonostante le aggregazioni cui si è assistito in passato, le autorità tutorie del Cantone non soddisfano di norma i requisiti posti dal diritto federale per quanto riguarda la specializzazione e l'interdisciplinarità. Il comprensorio degli odierni circoli in cui è suddivisa l'autorità tutoria sono troppo piccoli affinché si possa mantenere il sistema attuale. Le direttive cogenti del diritto federale ammettono nel Cantone dei Grigioni da tre a un massimo di cinque autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA). Per avere strutture snelle ma comunque decentralizzate e prossime al cittadino, il Governo propone di creare un'APMA con tre sedi distaccate. Questa autorità verrà organizzata quale autorità amministrativa, indipendente nell'applicazione del diritto e subordinata a un Dipartimento dal profilo amministrativo. La concentrazione in una autorità specializzata cantonale permette di mantenere snelle le vie giudiziarie, poiché in futuro il Tribunale cantonale fungerà da unica autorità giudiziaria di reclamo. L'attuale impugnazione di prima istanza ai tribunali distrettuali viene meno.

A seguito delle direttive federali, l'idoneità dal profilo delle competenze costituisce un presupposto per la nomina dei membri dell'autorità. Per poter conseguire l'esperienza e la pratica necessarie, essi devono inoltre essere attivi a tempo pieno o a titolo principale. L'APMA è composta in particolare da specialisti delle tre discipline fondamentali diritto, assistenza sociale e pedagogia/psicologia. Nel caso ideale, in seno all'autorità specializzata, eventualmente a titolo accessorio, sono rappresentate anche le altre discipline importanti medicina/psichiatria e fiduciario/amministrazione patrimoniale. L'autorità specializzata e i suoi membri vengono sostenuti da un segretariato che svolge compiti nei settori dell'accertamento e della consulenza, del revisorato, nonché dell'amministrazione.

In relazione all'auspicata professionalizzazione e alla ristrutturazione a livello dell'autorità, vanno ridisciplinati anche gli uffici dei curatori professionali, che sostituiscono gli attuali uffici dei tutori d'ufficio. Gli uffici dei curatori professionali dovranno in futuro disporre di una dimensione minima tale da consentire un'organizzazione specialistica professionale. Ciò presuppone una determinata grandezza del comprensorio e di conseguenza una determinata quantità di casi. Anche in futuro gli uffici dei curatori professionali dovranno essere ancorati nelle regioni. Per ottenere le dimensioni necessarie e l'ancoraggio regionale, vanno loro attribuiti ulteriori compiti: oltre alla gestione professionale dei mandati su incarico dell'APMA, saranno perciò competenti anche per gli accertamenti sociali e per il reclutamento, la consulenza e il sostegno a curatori privati. In questo modo nelle regioni vengono conservati posti di lavoro e ne vengono creati di nuovi. Siccome i lavori alla riforma territoriale sono ancora in corso, l'attribuzione dei compiti si orienta al momento attuale alle strutture esistenti. Provvisoriamente, le corporazioni regionali vanno perciò designate quali responsabili degli uffici dei curatori professionali. Gli organi della corporazione sono responsabili per lo svolgimento dei loro compiti, eventualmente in collaborazione

con altre corporazioni. Il Governo intende annettere gli uffici dei curatori professionali alle regioni, nel quadro della riforma territoriale.

Attualmente l'intero settore delle tutele compete ai circoli; il loro disavanzo è a carico dei comuni. Con la nuova organizzazione dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti, nonché degli uffici dei curatori professionali, va anche disciplinata la questione di chi debba sostenere i costi. A seguito della creazione di un'autorità cantonale di protezione dei minori e degli adulti con sedi distaccate, è opportuno e coerente che sia il Cantone ad assumersene i costi e quindi anche i costi supplementari risultanti dalle direttive di diritto federale. I comuni vengono in tal modo sgravati in misura degli attuali costi per le autorità tutorie. Non vi sono cambiamenti per quanto riguarda i costi per gli uffici dei curatori ufficiali e per le misure di curatela; questi sono a carico dei comuni, se non possono essere accollati all'interessato.

Le nuove organizzazioni dell'autorità dovranno essere state costituite ed essere operative entro l'entrata in vigore della revisione parziale del CC. Per i lavori preparatori e di sviluppo bisogna calcolare un periodo di almeno sei – nove mesi. Per questa ragione, la legge va discussa in Gran Consiglio per quanto possibile nella sessione di dicembre 2011, altrimenti nella sessione di febbraio 2012; al più tardi nella sessione di aprile 2012 il progetto deve essere stato approvato. Al Governo preme che gli attuali collaboratori delle autorità tutorie e gli uffici dei tutori d'ufficio mantengano il loro impiego, se dispongono della necessaria idoneità personale e professionale.

II. Premesse

1. Revisione del diritto tutorio

Il diritto tutorio vigente (art. 360 – art. 455 CC) è rimasto pressoché invariato dall'entrata in vigore nel 1912, fatta eccezione per le disposizioni sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza. Siccome a seguito di cambiamenti sociali, economici e giuridici il diritto tutorio non corrisponde più alla mutata situazione e alle attuali esigenze, una sua revisione è divenuta inevitabile. Dopo 13 anni di lavori preparatori, il 28 giugno 2006 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio sulla revisione totale del diritto tutorio (FF 2006, p. 6391 segg.). Il 19 dicembre 2008, le modifiche del Codice civile (CC [RS 210]; protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione) sono state accolte dall'Assemblea federale (FF 2009, p. 141 segg.). Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 16 aprile 2009. Il 12 gennaio 2011 il Consiglio federale ha deciso di porre in vigore la revisione del Codice civile con effetto al 1° gennaio 2013.

La revisione del diritto tutorio mira a una professionalizzazione nel settore della protezione dei minori e degli adulti e comprende i seguenti punti fondamentali di revisione:

- promozione del diritto all'autodeterminazione, in forma di previdenza propria (mandato precauzionale, direttive del paziente);
- rafforzamento della solidarietà all'interno della famiglia (rappresentanza da parte del coniuge, del partner registrato);
- migliore protezione delle persone incapaci di discernimento negli istituti di accoglienza e di cura;
- misure ufficiali ad hoc;
- limitazione alle persone fisiche dell'applicazione del diritto in materia di protezione degli adulti;
- rinuncia all'autorità parentale estesa;
- rinuncia alla pubblicazione della limitazione o della revoca dell'esercizio dei diritti civili;

- miglioramento della protezione giuridica ed eliminazione delle lacune nella privazione della libertà a scopo d'assistenza;
- autorità specializzate quali autorità di protezione dei minori e degli adulti;
- ancoraggio nel Codice civile dei principi procedurali fondamentali;
- introduzione della responsabilità diretta dello Stato.

Le problematiche psicosociali sempre più diversificate da affrontare in relazione alla protezione dei minori e degli adulti, come pure le nuove misure ad hoc da disporre pongono requisiti elevati alle autorità competenti. Questo fatto, nonché l'aumento delle mansioni e della complessità dei singoli compiti richiedono una professionalizzazione delle attuali autorità tutorie. La futura autorità di protezione dei minori e degli adulti sarà perciò un'autorità specializzata interdisciplinare, che prenderà le proprie decisioni almeno in una composizione di tre membri (nuovo art. 440 CC). Il diritto federale delega ai Cantoni il compito di disciplinare l'organizzazione di questa autorità specializzata che subentrerà all'attuale autorità tutoria. I Cantoni devono inoltre designare le autorità d'impugnazione (nuovi art. 439 e 450 CC), nonché le autorità di vigilanza sull'autorità di protezione dei minori e degli adulti (nuovo art. 441 CC) e sugli istituti di accoglienza e di cura (nuovo art. 387 CC). Devono inoltre disciplinare l'assistenza e le cure successive al ricovero dopo una privazione della libertà a scopo d'assistenza (nuovo art. 437 CC), emanare disposizioni d'esecuzione e disciplinare il compenso per il mandato e il rimborso delle spese (nuovo art. 404 CC). In diversi settori il diritto federale autorizza i Cantoni a emanare ulteriori disposizioni. Ad esempio, li autorizza a designare medici abilitati a ordinare ricoveri a scopo di assistenza (nuovo art. 429 CC), a prevedere misure ambulatoriali (nuovo art. 437 CC), a delegare competenze decisionali a singoli membri dell'autorità specializzata (nuovo art. 440 CC), a stabilire ulteriori obblighi di avviso (nuovo art. 443 CC), a disciplinare il regresso del Cantone nei confronti della persona che ha cagionato il danno (nuovo art. 454 CC) oppure a disciplinare la procedura (nuovo art. 450f CC).

2. Le tutele nei Grigioni

a) Norme legali

La LICC vigente attribuisce le tutele alla competenza dei 39 circoli (ex art. 43 e 51). Il consiglio di circolo designa l'autorità tutoria e decide in merito alla nomina di un tutore d'ufficio. Con il consenso del Tribunale cantonale, due o più circoli possono istituire un'autorità tutoria e/o nominare un tutore d'ufficio in comune. I costi dell'autorità tutoria sono a carico dei circoli, nella misura in cui non siano coperti dagli emolumenti (ex art. 48); un eventuale disavanzo del circolo va a carico dei comuni. L'esecuzione di misure tutorie è di principio a carico delle persone alle quali si riferisce la decisione. Se non sono in grado di farvi fronte, l'obbligo di sostenere i costi si conforma alle prescrizioni sull'assistenza pubblica e sull'obbligo di assistenza da parte dei familiari (ex art. 46). I comuni pagano anche un eventuale disavanzo per quanto riguarda il tutore d'ufficio e i costi per titolari privati della funzione (assistente, curatore, tutore).

Nel diritto vigente, la vigilanza e le vie di ricorso si articolano su due livelli. Il tribunale distrettuale quale autorità di vigilanza di prima istanza è competente per i casi in cui il diritto federale prevede il consenso dell'autorità tutoria di vigilanza oppure le affida la decisione in merito (ex art. 42 e 60). Esso giudica inoltre i ricorsi contro decisioni delle autorità tutorie (ex art. 61). Quale autorità di vigilanza di seconda istanza, il Tribunale cantonale esercita la vigilanza su tutte le questioni di tutela (ex art. 42 cpv. 2); inoltre giudica gli appelli contro decisioni del tribunale distrettuale in questioni di tutela (ex art. 64).

b) Autorità tutorie

Negli ultimi anni numerosi circoli hanno unito le loro autorità, cosicché nei Grigioni esistono ora 17 autorità tutorie. In nove circoli (Avers, Coira, Fünf Dörfer, Maienfeld, Ramosch, Schanfigg, Suot Tasna, Sur Tasna e Val Müstair) l'autorità tutoria rimane un'autorità di circolo. Il comprensorio delle altre autorità tutorie in sei casi corrisponde al distretto (Moesano, Engadina Alta/Bregaglia, Prettigovia/Davos, Rhäzüns-Trins, Surselva e Val Poschiavo) e in due casi corrisponde in ampia misura al distretto (autorità tutorie di Albula-Churwalden e del Reno posteriore). Come mostrano le tabelle seguenti, le autorità tutorie si differenziano considerevolmente per quanto riguarda il numero di casi e il volume d'occupazione:

Autorità tutoria	Nuove misure disposte (Ø 2006-2009)			Misure esistenti (Ø 2006-2009)		
	Adulti	Bambini	Totale	Adulti	Bambini	Totale
Albula-Churwalden	11	10	21	113	17	130
Avers	0	0	0	0	0	0
Coira	80	86	166	464	247	711
Fünf Dörfer	21	26	47	162	66	228
Reno posteriore	31	23	54	175	53	228
Maienfeld	7	5	12	39	10	49
Moesano	14	9	23	85	14	99
Engadina Alta/Bregaglia	24	29	53	139	52	191
Prettigovia / Davos	28	35	63	252	94	346
Ramosch	3	1	4	7	2	9
Rhäzüns-Trins	38	37	75	141	88	229
Schanfigg	4	1	5	32	15	47
Suot Tasna	7	4	11	30	14	44
Sur Tasna	5	9	14	28	34	62
Surselva	52	16	68	243	27	270
Val Monastero	2	1	3	25	2	27
Val Poschiavo	7	1	8	78	3	81
Totale	334	293	627	2013	738	2751

Tabella 1: Numero di misure all'anno (media degli anni 2006 – 2009)

Il numero di casi sovente basso rende più difficile a molti membri dell'autorità o addirittura impedisce loro l'acquisizione delle competenze professionali e dell'esperienza necessarie per sviluppare una prassi sistematica e coerente. Questo può portare a una dipendenza delle autorità tutorie da specialisti loro subordinati, ad esempio dal segretario dell'autorità tutoria o dai tutori d'ufficio, ovvero a un'inversione dei rapporti gerarchici, preoccupante per uno Stato di diritto.

Autorità tutoria	Volume d'impiego (percentuale)				
	Presidente	Vicepresidente	Altri membri	Attuariato / cancelleria	Totale
Albula-Churwalden	40	secondo necessità	secondo necessità	60	100
Avers	secondo	secondo	secondo	secondo	secondo

Autorità tutoria	Volume d'impiego (percentuale)				
	Presidente	Vicepresidente	Altri membri	Attuariato / cancelleria	Totale
	necessità	necessità	necessità	necessità	necessità
Coira	100	100	80	70	350
Fünf Dörfer	25	secondo necessità	secondo necessità	45	70
Reno posteriore	60	20	secondo necessità	secondo necessità	80
Maienfeld	20	secondo necessità	secondo necessità	10	30
Moesano	30	secondo necessità	secondo necessità	10 / 10	50
Engadina Alta/Bregaglia	60	40	secondo necessità	secondo necessità	100
Prettigovia / Davos	80	secondo necessità	secondo necessità	30 / 50	160
Ramosch	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità
Rhäzüns-Trins	60	secondo necessità	secondo necessità	50	110
Schanfigg	20	secondo necessità	secondo necessità	25	45
Suot Tasna	30	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità	30
Sur Tasna	7	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità	7
Surselva	60	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità	60
Val Monastero	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità	secondo necessità
Val Poschiavo	20-25	20	secondo necessità	(Vicepresidente)	40-45
Totale	615	180	80	360	1235

Tabella 2: Volume d'impiego approssimativo dell'autorità tutoria (incl. segretariato)

Nel 2008, i costi complessivi di tutte le autorità tutorie sono ammontati a circa 3,3 mio. di franchi. Con i dati a disposizione non è però possibile indicare i costi precisi. Lo stesso vale per le entrate, che nel 2008 sono ammontate a circa 1,4 mio. di franchi. Non è però possibile stabilire se si tratti esclusivamente di entrate da emolumenti oppure se si tratti anche di entrate per l'esecuzione di misure tutelari.

c) Uffici dei tutori d'ufficio

Mentre la creazione di autorità tutorie comuni rappresenta un'evoluzione piuttosto recente, la creazione di uffici dei tutori d'ufficio avveniva di norma in comune da parte di diversi circoli. Nel Cantone dei Grigioni esistono attualmente undici uffici dei tutori d'ufficio, la cui suddivisione territoriale corrisponde di norma a quella delle autorità tutorie. Due uffici dei tutori d'ufficio gestiscono mandati tutori per diverse autorità tutorie, mentre un'autorità tutoria incarica diversi uffici dei tutori d'ufficio della gestione dei mandati. Cinque circoli (Avers, Calanca, Mesocco, Roveredo e Schanfigg) non dispongono di un'autorità tutoria. In questi circoli i mandati tutori vengono esercitati esclusivamente da parte di delegati dell'autorità tutoria, da un servizio sociale regionale oppure da privati. Il volume d'impiego complessivo degli uffici dei tutori ufficiali ammonta a circa 35 equivalenti a tempo pieno; mentre i costi complessivi per il 2008 sono ammontati a circa 5 mio. di franchi. Il volume d'impiego per la gestione dei mandati,

incluso il segretariato, varia considerevolmente tra i singoli uffici dei tutori d'ufficio, come mostra la tabella seguente:

Ufficio dei tutori d'ufficio	attivo per l'autorità tutoria di	Volume d'impiego (percentuale)		
		Tutore d'ufficio	Cancelleria / segretariato	Totale
Albula-Churwalden	Albula-Churwalden	100	50	150
Coira	Coira	850	480	1330
Davos / Klosters	Prettigovia / Davos	180	100	280
Engadina Bassa / Val Müstair	Ramosch, Suot Tasna, Sur Tasna, Val Müstair	100	90	190
Fünf Dörfer	Fünf Dörfer	130	0	130
Reno posteriore	Reno posteriore	100	100	200
Engadina Alta / Bregaglia	Engadina Alta / Bregaglia	200	150	350
Prettigovia-Herrschaft	Prettigovia / Davos, Maienfeld	90	30	120
Rhäzüns-Trins	Rhäzüns-Trins	240	160	400
Surselva	Surselva	180	100	280
Val Poschiavo	Val Poschiavo	50	0	50
Totale		2220	1260	3480

Tabella 3: Volume d'impiego approssimativo dell'autorità tutoria (incl. segretariato)

d) Misure tutorie

Come mostra la tabella seguente, nel Cantone dei Grigioni si registrano annualmente circa 2 750 misure tutorie esistenti e 625 nuovi casi di misure tutorie. L'autorità tutoria può delegare l'esecuzione a un tutore d'ufficio, a un delegato dell'autorità tutoria, ai servizi sociali o ad altre persone idonee. Quasi due terzi dei mandati vengono gestiti dagli uffici dei tutori d'ufficio e un terzo viene gestito da privati. Solo l'1,5% dei mandati viene esercitato dai servizi sociali e l'1,4% dai delegati delle autorità tutorie. I costi per i privati che assumono dei mandati, nonché le entrate delle persone assistite sono difficilmente determinabili.

	2006	2007	2008	2009	Ø
Misure esistenti adulti	2004	2038	2062	1945	2013
Misure esistenti minorenni	703	714	773	761	738
Totale misure esistenti	2707	2752	2835	2706	2751
Nuove misure adulti	353	334	302	340	334
Nuove misure minorenni	283	301	265	311	293
Totale nuove misure	636	635	567	651	627

Tabella 4: Panoramica sulle misure tutorie nel Cantone dei Grigioni

e) Autorità di vigilanza e di ricorso

Come mostrano le tabelle seguenti, i compiti dei tribunali nel settore delle tutele non hanno una grande rilevanza numerica, né all'interno del diritto tutorio, né all'interno dei compiti giudiziari. I costi dei tribunali distrettuali e del Tribunale cantonale nel settore delle tutele non vengono indicati separatamente.

Tribunale distrettuale	Procedure di prima istanza Ø 2006-2010	Procedure di ricorso Ø 2006-2010	Privazione della libertà a scopo d'assistenza Ø 2006-2010	Totale Ø 2006-2010
Albula	3	0	1	4
Bernina	2	0	2	4
Reno posteriore	9	4	4	17
Imboden	5	2	3	10
Inn	7	1	0	8
Landquart	16	0	0	16
Maloja	7	0	0	7
Moesa	3	1	2	6
Plessur	13	12	16	41
Prettigovia / Davos	11	4	5	20
Surselva	15	3	3	21
Totale	91	27	36	154

Tabella 5: Panoramica sulle attività dei tribunali distrettuali nel settore delle tutele

Tribunale cantonale	Procedure di prima istanza	Procedure di ricorso	Procedura d'appello	Totale
	Ø 2009-2010	Ø 2009-2010	Ø 2006-2010	Ø 2006-2010
Totale	1	3	6	10

Tabella 6: Panoramica sulle attività del Tribunale cantonale nel settore delle tutele

3. Requisiti posti dal diritto federale all'autorità di protezione dei minori e degli adulti

a) Autorità specializzata interdisciplinare

Il diritto federale prescrive ai Cantoni che l'autorità di protezione dei minori e degli adulti deve essere un'autorità specializzata interdisciplinare che decide in collegio di almeno tre membri (nuovo art. 440 CC). Non viene prescritto il livello organizzativo dell'autorità; i Cantoni possono designare quale autorità specializzata un'autorità amministrativa oppure un tribunale. Quale autorità specializzata, l'APMA deve disporre attraverso i suoi membri delle necessarie **conoscenze specialistiche nelle discipline fondamentali del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti**. Questo requisito cogente del diritto federale va considerato nella nomina o nella scelta dei singoli membri. Le necessarie conoscenze specialistiche possono essere acquisite, oltre che con la formazione di base, con il perfezionamento professionale e con la pratica professionale. I membri devono inoltre essere capaci di capire e valutare le conoscenze specialistiche di altri settori.

Come dev'essere composta l'autorità specializzata, ovvero quali discipline devono esservi rappresentate risulta dal suo spettro di compiti; il diritto federale non formula direttive concrete. In ogni caso, la direzione del procedimento e il processo decisionale nei diversi settori del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti presuppongono, in particolare in caso di interventi nel diritto della personalità e/o nella libertà personale, un'elevata conoscenza del diritto formale e materiale. Per questo motivo un

giurista deve far parte dell'autorità e provvedere a una corretta applicazione del diritto. Inoltre, a seconda della situazione da valutare, devono partecipare alla decisione persone con una formazione psicologica, sociale, pedagogica, di fiduciario, assicurativa o medica. In pratica, in Svizzera molte autorità dovrebbero venire a trovarsi nella situazione di non disporre della grandezza necessaria per poter coprire tutti i settori auspicabili. La Conferenza delle autorità cantonali di tutela (CAT; dal 1° gennaio 2010 Conferenza dei Cantoni per la protezione dei minori e degli adulti [COPMA]) propone perciò nelle proprie raccomandazioni relative al futuro assetto dell'autorità specializzata di definire il diritto, l'assistenza sociale e, in particolare nel caso di bambini, la pedagogia/psicologia quali competenze fondamentali che devono assolutamente essere presenti in seno all'autorità specializzata (cfr. *Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge)*, pubblicato in *Zeitschrift für Vormundschaftswesen, Recht und Praxis im Kindes- und Erwachsenenschutz* [ZVW 2/2008], p. 75 segg.). Altri settori specialistici possono essere coperti tramite membri a titolo accessorio dell'autorità oppure tramite il sostegno professionale da parte del segretariato dell'autorità.

Per garantire la qualità richiesta, c'è bisogno, oltre alle conoscenze professionali, anche della necessaria **esperienza pratica**, la quale può essere ottenuta quasi esclusivamente tramite un'attività a tempo pieno o a titolo principale. Solo con un determinato carico di lavoro e con una quantità corrispondente è possibile accumulare esperienza e riunire le conoscenze. Per questa ragione, la COPMA raccomanda una quantità di almeno 1 000 misure in corso (effettivo) e ca. 250 nuove misure disposte ogni anno.

b) Competenza e compiti

Le competenze e i compiti delle APMA vengono ampliati rispetto a oggi. Complessivamente il CC contiene ora 110 compiti (64 relativi alla protezione degli adulti e 46 alla protezione dei minori; elenco dettagliato in ZVW 2008, p. 117 segg.). Le attuali approvazioni o decisioni da parte dell'autorità di vigilanza vengono meno; la competenza oggettiva di disporre tutte le misure di protezione dei minori e degli adulti sarà in futuro concentrata presso l'APMA. I nuovi compiti e la loro concentrazione hanno conseguenze sulla reperibilità temporale dell'APMA. Segnatamente il ricovero a scopo di assistenza e in particolare la competenza esclusiva in questioni di protezione dei minori richiedono una costante reperibilità delle autorità e di conseguenza un servizio di picchetto notturno, nei giorni festivi e nei fine settimana.

I compiti dell'APMA possono essere riassunti in quattro categorie:

- ordine, modifica e revoca di misure dell'autorità (istruzione e direzione del procedimento, analisi e valutazione della situazione, misure individuali specifiche, reclutamento, consulenza e sostegno ai curatori, ecc.);
- compiti non legati a misure (accertamenti della paternità, regolamentazioni relative agli alimenti, regolamentazioni relative ai contatti personali, patrimonio di minori, modifica di sentenze di diritto matrimoniale, mandati precauzionali, ecc.);
- partecipazione ad affari giuridici selezionati (inventario, obbligo del consenso, ecc.);
- vigilanza, conduzione e garanzia della qualità (gestione del mandato, settori dell'autonomia privata come procura precauzionale, direttive del paziente, ecc.).

Affinché l'APMA possa adempiere in modo efficiente e competente ai propri compiti, necessita di servizi di sostegno, che possono inoltre completare dal profilo professionale l'autorità specializzata. I Cantoni sono liberi di prevedere la delega di compiti. Una tale delega è però esclusa per la decisione, la direzione del procedimento, nonché la responsabilità per gli accertamenti della fattispecie, che in forza del diritto federale competono imperativamente all'APMA o a un membro dell'autorità specializzata (nuovo art. 446 CC). Di principio, i servizi di sostegno possono occuparsi dell'esecuzione dei compiti seguenti:

- **servizio di accertamento:** accertamento di denunce di minaccia e di questioni giuridiche, accertamenti della fattispecie, comprese assunzioni di prove, sopralluoghi, audizioni nel quadro dell'accertamento della fattispecie, redazione di rapporti sociali e documentazioni specialistiche, preparazione di decisioni, reclutamento, istruzione e accompagnamento di titolari del mandato
=> *competenza giuridica e di assistenza sociale*;
- **revisorato:** inventari di patrimoni, lavori di revisione dei conti, controllo dell'esaurimento di diritti alle assicurazioni sociali, salvaguardia della custodia patrimoniale e degli affari con istituti finanziari
=> *competenze fiduciarie e nel settore delle assicurazioni sociali*;
- **cancelleria:** amministrazione, controllo degli affari, gestione dei registri e dei verbali, management finanziario aziendale e contabilità, incasso di emolumenti, archiviazione, statistica, ecc.
=> *competenze commerciali*.

I settori cancelleria, revisorato e servizio giuridico (consulenza giuridica e accertamenti speciali, redazione di bozze di decisione, accertamento e preparazione di affari indipendenti dal mandato, gestione del sapere nella protezione dei minori e degli adulti) sono strettamente legati al lavoro dei membri dell'autorità. Dal punto di vista specialistico e amministrativo essi sono perciò direttamente subordinati all'autorità specializzata. Questo significa che devono essere insediati presso l'autorità specializzata stessa, ad esempio nel quadro di un segretariato dell'autorità. In questo modo si garantisce che le risorse necessarie possano sempre essere richieste all'autorità specializzata. Per contro, gli accertamenti sociali, che comprendono in particolare il chiarimento di denunce di minaccia, l'accertamento approfondito di fattispecie, il lavoro di rete con i servizi sociali locali e con i comuni, nonché le audizioni delegate, possono essere affidate all'esterno a un'autorità regionale o comunale (quale ad esempio il servizio sociale o l'ufficio dei curatori professionali). L'affidamento all'esterno degli accertamenti contribuisce a un adeguato ed efficiente accertamento della situazione e garantisce il riferimento locale e la conoscenza della situazione del posto. Un corrispondente obbligo delle autorità regionali e comunali di collaborare all'accertamento della fattispecie (consegna degli atti, rapporto, informazioni) risulta ora del resto anche dal diritto federale (nuovo art. 448 cpv. 4 CC).

c) Fabbisogno di personale

La revisione totale del settore delle tutele porta numerosi nuovi compiti, che dovrebbero avere quale conseguenza un onere supplementare. È perciò pressoché impossibile calcolare il futuro fabbisogno di personale dell'APMA (incluso il segretariato dell'autorità) sulla base del numero attuale di casi. Benché non vi siano standard o parametri generalmente riconosciuti, quasi tutti i Cantoni si basano sulle stesse ipotesi nella stima del futuro fabbisogno di personale. Ciò parla a favore di una certa plausibilità, ma per via dell'esistenza di parametri sconosciuti non offre garanzie circa la correttezza della stima. La base per il fabbisogno di personale stimato è costituita da un lato dalle raccomandazioni della COPMA relative al futuro assetto delle autorità di protezione dei minori e degli adulti, in particolare per quanto riguarda le dimensioni minime e la ripartizione dei compiti tra autorità specializzata e segretariato dell'autorità (cfr. sopra i punti II.3.a e b), nonché d'altro lato dagli accertamenti di Vogel/Wider relativi alle risorse di personale (cfr. Urs Vogel/Diana Wider, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, in: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz (ZKE) 1/2010, p. 5 segg.).

Basandosi su 1 000 misure esistenti e 250 nuove misure all'anno e sulla ripartizione dei compiti proposta, l'onere di personale stimato ammonta per l'autorità specializzata a circa 2 – 3 equivalenti a tempo pieno, precisamente un impiego al 100 percento per presidenza, funzione direttiva e competenze spe-

cialistiche giuridiche, nonché un 50-100 per cento ciascuno per assistenza sociale/pedagogia sociale e psicologia/pedagogia. Per il segretariato dell'autorità ciò comporta un onere stimato complessivo di 11 – 13 equivalenti a tempo pieno. Di questi, due equivalenti a tempo pieno per funzioni direttive e competenze specialistiche giuridiche, due e mezzo per inventario e revisione dei conti, tre per l'evasione delle pratiche, l'amministrazione e la cancelleria, nonché da tre e mezzo a cinque e mezzo per gli accertamenti delle fattispecie. Quest'ultimo settore può venire del tutto o in parte affidato all'esterno ad altri servizi (p.es. uffici dei curatori professionali, servizi sociali); i rimanenti impieghi vanno insediati nel segretariato dell'autorità (o in una sede distaccata).

4. Necessità di agire nel Cantone dei Grigioni

Basandosi sulle raccomandazioni della COPMA, con circa 2'750 misure esistenti e circa 625 nuove misure ordinate all'anno, nel Cantone dei Grigioni andrebbero create al massimo tre **autorità di protezione dei minori e degli adulti**. Nonostante le aggregazioni avvenute negli ultimi anni, l'attuale numero di autorità tutorie, pari a 17, è nettamente superiore. Benché le autorità più grandi siano in grado di soddisfare del tutto o in parte i requisiti della composizione interdisciplinare di specialisti, anche queste possono prevedere un impiego a tempo pieno o a titolo principale (ovvero un impiego al 50 per cento o superiore) solo per pochissimi membri dell'autorità. In un'ottica globale, le odierni autorità tutorie non soddisfano dunque, o soddisfano solo in parte, i requisiti posti dal diritto federale. Le direttive cogenti richiedono perciò una modifica dell'attuale organizzazione nel settore delle tutele.

L'Associazione cantonale delle autorità tutorie ritiene che gli attuali uffici dei tutori d'ufficio siano in parte troppo piccoli per garantire a lungo termine la professionalità. Benché il diritto federale non formuli direttive in relazione ai futuri **uffici dei curatori professionali**, una determinata grandezza minima è sensata per raggiungere una mole di lavoro sufficiente per garantire un'adeguato adempimento dei compiti. Di conseguenza, anche la struttura organizzativa dei futuri uffici dei curatori ufficiali va adeguata ai requisiti e alle esigenze odierni.

Con la riorganizzazione proposta della protezione dei minori e degli adulti vanno inoltre verificati la **vigilanza e i rimedi giuridici**. Indipendentemente dalla soluzione scelta, l'attuale organizzazione a due livelli appare inopportuna e inutile per garantire una protezione giuridica adeguata e procedure celeri. Nel quadro del nuovo ordinamento vanno perciò previste un'autorità di vigilanza e un'istanza d'impugnazione.

Infine, il Cantone dei Grigioni deve emanare le **disposizioni esecutive** relative al nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, nella misura in cui sia tenuto o autorizzato a farlo sulla base del diritto federale (cfr. al riguardo il punto II.1.). Oltre a ciò, il diritto cantonale va adeguato alla nuova terminologia (cfr. al riguardo il punto III.2.).

III. Configurazione del progetto

1. Elaborazione

Con decreto del 31 marzo / 2 aprile 2009 (prot. n. 296) il Governo del Cantone dei Grigioni ha incaricato l'Ufficio per questioni di polizia e di diritto civile di avviare i lavori per il progetto legislativo "Adeguamento del diritto cantonale al diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti". Al contempo, è stato coinvolto nel progetto quale esperto Christoph Häfeli, professore emerito della HSA di Lucerna, avendo egli seguito sin dall'inizio la revisione del diritto tutorio in veste di membro dei diversi gruppi di

esperti della Confederazione. Nella sua perizia del 7 settembre / 15 novembre 2009 ha presentato proposte relative alle possibili forme organizzative dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti, nonché dell'autorità di vigilanza e ha illustrato i vantaggi e gli svantaggi delle singole soluzioni riguardo a questi fulcri tematici (cfr. le spiegazioni relative ai tratti fondamentali del progetto, punto IV.). La commissione di esperti istituita dal Governo ha valutato dal profilo concreto le proposte dell'esperto e la loro attuabilità. La commissione era composta da rappresentanti di istanze e autorità interessate dal diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, ovvero delle autorità tutorie e di vigilanza (tribunali distrettuali e tribunale cantonale), degli uffici dei tutori d'ufficio, delle autorità di circolo, dell'Ufficio dell'igiene pubblica e dell'Ufficio del servizio sociale, nonché del Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità (cfr. appendice). Il suo compito era quello di discutere la perizia con le proposte concrete per l'attuazione e il progetto di legge elaborato dalla direzione di progetto e di licenziare quest'ultimo a destinazione del Governo.

2. Configurazione formale

L'attuazione del nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti fa sì che la seconda sezione (diritto di famiglia) della parte speciale della LICC (art. 36-66) vada integralmente riformulata. Benché gli adeguamenti riguardino complessivamente 45 articoli della legge, ne è interessata meno della metà delle disposizioni della LICC, cosicché secondo le direttive legislative cantonali la revisione va di principio configurata quale revisione parziale. Questa limitazione risulta opportuna anche per altri motivi. Una revisione totale formale con una nuova numerazione di tutti gli articoli renderebbe più difficile ai soggetti di diritto e alle autorità d'applicazione del diritto ritrovare la prassi giudiziaria attuale. Inoltre, si dovrebbero certamente esaminare dal profilo materiale ed eventualmente rielaborare anche disposizioni prive di una relazione con il diritto tutorio, cosa che a seguito dello scadenzario imposto dalla Confederazione non potrebbe essere fatta con le risorse di personale a disposizione.

Il postulato della parità di trattamento linguistico di donne e uomini in caso di atti normativi nuovi o sottoposti a revisione totale deve avvenire secondo la cosiddetta soluzione creativa. Nel caso delle revisioni parziali, come la presente, per la legislazione le direttive prevedono la definizione legale (cfr. art. 1 LICC). Per questo motivo, nell'attuazione del nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti si rinuncia a una soluzione creativa della parità di trattamento linguistico.

Alla revisione del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti è associata una serie di modifiche concettuali e terminologiche. Nel Cantone dei Grigioni gli adeguamenti terminologici riguardano una disposizione della Costituzione cantonale, 15 leggi, due ordinanze del Gran Consiglio (ordinanza concernente il Servizio psicologico scolastico [CSC 421.050] e ordinanza d'esecuzione della legge federale sugli stupefacenti [CSC 504.300]), nonché numerose ordinanze del Governo. L'oggetto della procedura di consultazione è costituito dalla revisione della Costituzione cantonale e dagli adeguamenti a livello di legge (cfr. appendice alla LICC).

3. Relazione con altre riforme

a) Riforma dei comuni e riforma territoriale

Nella sessione di febbraio il Gran Consiglio ha discusso il rapporto del Governo sulla riforma dei comuni e sulla riforma territoriale. Il rapporto comprende un'ampia analisi delle strutture territoriali e presenta la necessità di agire, gli obiettivi e le strategie d'attuazione con in parte proposte di misure concrete. Una misura per l'attuazione della riforma territoriale è rappresentata dalla suddivisione del territorio

cantonale in cinque – otto regioni (proposta secondo il messaggio) o in otto – undici regioni (decisione del Gran Consiglio). Le regioni dovranno essere costituite dai distretti e dalle corporazioni regionali attuali e dovranno servire ai comuni per l'adempimento di compiti sovracomunali. Anche il Cantone potrà attribuire loro compiti amministrativi regionali. Le regioni dovranno essere configurate secondo le regole della collaborazione intercomunale, non spetteranno però loro una propria sovranità fiscale o legislativa. Quale orizzonte temporale per la creazione delle regioni viene indicato il 2013 (messaggio quaderno n. 8/2010-2011, p. 592). Non è ancora certo se questo scadenzario potrà essere rispettato

A seconda della soluzione scelta per la futura o le future autorità specializzate, ovvero per gli uffici dei curatori professionali, per quanto riguarda i contenuti risulteranno punti di contatto tra la riforma territoriale e l'attuazione del nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti. In primo piano si trovano gli uffici dei curatori professionali, poiché i requisiti posti dal diritto federale consentono nei Grigioni al massimo cinque APMA (e non da otto a undici). La proposta del Governo tiene conto di questa circostanza.

Dal profilo temporale va osservato che l'attuazione del diritto federale deve imperativamente avvenire per il 1° gennaio 2013. Per questo motivo la proposta del Governo si basa sulle strutture regionali esistenti, ma può essere adeguata con piccole modifiche alla riforma territoriale, con la quale è compatibile. A seconda dello stato dei lavori della riforma territoriale, i necessari adeguamenti redazionali potranno avvenire nel messaggio del Governo relativo all'attuazione del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, in occasione del relativo dibattito parlamentare oppure nel quadro del messaggio del Governo sulla riforma territoriale. La proposta del Governo non rappresenta una pregiudiziale per la suddivisione delle regioni e la sua esistenza quale soluzione indipendente non verrebbe compromessa nemmeno qualora, contrariamente alle attese, la riforma territoriale dovesse fallire.

b) Riesame dell'organizzazione della giustizia a livello di distretto

Nell'ottobre 2008 il Gran Consiglio ha accolto un incarico della Commissione di giustizia e sicurezza (CGSic) concernente la verifica strutturale e l'ottimizzazione dell'organizzazione della giustizia a livello distrettuale (PGC 2007-2008, p. 582 e PGC 2008-2009, p. 139, 205 segg.). Al Governo è con ciò stato attribuito l'incaricato di sottoporre a un esame più approfondito la struttura e l'organizzazione dei tribunali distrettuali, del diritto tutelare, degli uffici esecuzioni e fallimenti, nonché dei notariati di circolo, di presentare rapporto in merito al Gran Consiglio e di presentare proposte concrete. I compiti devono essere attribuiti il più possibile a un unico organo statale.

La presente proposta del Governo attua l'incarico della CGSic per quanto riguarda le tutele e soddisfa le sue direttive contenutistiche. Ulteriori punti di contatto tra l'incarico della CGSic e l'attuazione del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti sussisterebbero, a prescindere dalla suddivisione dei distretti che va discussa nel quadro della riforma territoriale, unicamente se i compiti dell'autorità specializzata venissero delegati a una camera del tribunale distrettuale (cfr. tratti fondamentali del progetto, punto IV.1.a).

IV. Tratti fondamentali del progetto

1. Futura organizzazione dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti

a) Principali soluzioni

Per la futura organizzazione dell'APMA sono di principio ipotizzabili quattro diverse soluzioni:

- *Variante A "1 autorità specializzata cantonale con sedi distaccate"*: con questa variante, l'APMA viene definita quale compito cantonale e attribuita a un'autorità competente per l'intero Cantone. Per garantire un ancoraggio decentralizzato, l'autorità specializzata è composta da una sede principale e da tre sedi distaccate.
- *Variante B "3 o 5 autorità specializzate cantonali"*: anche questa variante definisce l'autorità specializzata quale compito cantonale, prevede però tre o cinque APMA indipendenti con una suddivisione territoriale e delle competenze chiare.
- *Variante C "Autorità specializzata quale compito comunale o regionale"*: questa variante si basa sull'approccio attuale e definisce la protezione dei minori e degli adulti quale compito comunale. Per poter rispettare le direttive di diritto federale, i comuni dovrebbero di norma collaborare a livello regionale o addirittura sovraffisionale.
- *Variante D "tribunale specializzato"*: questa soluzione riprende l'attuale funzione di vigilanza dei tribunali distrettuali. Secondo questo modello, l'APMA costituisce una camera del tribunale distrettuale che, diretta dal presidente, è composta da almeno due giudici specializzati, se possibile attivi a titolo principale.

Il Governo condivide l'opinione della commissione di esperti, secondo la quale per l'attuazione del nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti nel Cantone entrano in considerazione solo le varianti A e B. In ragione delle direttive del diritto federale, nei Grigioni sono **escluse più di cinque autorità di protezione dei minori e degli adulti indipendenti**. Proprio nelle regioni periferiche anche il comprensorio del livello intermedio è troppo piccolo, anche in caso di riduzione a otto regioni, per soddisfare i requisiti posti dal diritto federale a un'autorità specializzata. Per questo motivo non appare né razionale né opportuno delegare il compito ai comuni, tanto più che il diritto di rango superiore non lascia pressoché alcun margine di manovra. A favore di un'**attribuzione del compito al Cantone** vi sono del resto anche i criteri secondo i quali un compito va, secondo il Governo, attribuito al Cantone oppure ai comuni (messaggio quaderno n. 20/2008-2009, p. 1090 seg.; cfr. tabella 12 al punto IV.12.c):

- Trattandosi della protezione di persone bisognose d'aiuto, vanno evitate differenze comunali nell'offerta di prestazioni.
- Il diritto federale prescrive regole e standard uniformi.
- Le direttive obbligatorie comportano un aumento di personale per le autorità specializzate e di conseguenza costi supplementari che difficilmente possono essere influenzati dai comuni.

Per via del numero troppo basso di casi, nel quadro della riorganizzazione della giustizia il Gran Consiglio si è ripetutamente pronunciato **contro la creazione di tribunali specializzati**. Poiché l'organizzazione giudiziaria grigionese non prevede finora tribunali specializzati, nel corso della procedura di consultazione a livello federale il Governo ha respinto un'organizzazione giudiziaria dell'APMA. Anche nel settore della protezione dei minori e degli adulti il numero di casi è un fattore contrario a una soluzione che preveda un tribunale specializzato, benché esista un certo potenziale di sinergie con la giurisdizione civile di prima istanza. Oltre al carico probabilmente insufficiente nella maggior parte dei distretti, potrebbero inoltre sorgere problemi nella nomina dei giudici specializzati da parte degli aventi diritto di voto, nonché a causa della coesistenza di membri a titolo accessorio del tribunale distrettuale e di membri a tempo pieno o a titolo principale.

Indipendentemente dalla variante scelta per la struttura, il Governo propone un'**organizzazione graduata e decentralizzata** dell'APMA. L'APMA dovrà così essere articolata nell'autorità specializzata in senso stretto (vale a dire l'organo decisionale) e nel segretariato dell'autorità quale servizio di sostegno.

Inoltre, gli accertamenti della fattispecie e l'assistenza ai curatori privati su incarico dell'autorità dovranno avvenire da parte degli uffici dei curatori professionali (cfr. spiegazioni al punto II.3.b), per quanto ammesso dal diritto federale e oggettivamente adeguato. Questa delega di compiti contribuisce a raggiungere la quantità necessaria per un'organizzazione il più possibile decentralizzata degli uffici dei curatori professionali (cfr. punto IV.2.c).

b) Variante A: Autorità specializzata cantonale con sedi distaccate

i. Descrizione

La variante A prevede un'APMA competente per l'intero Cantone. Questa autorità non deve tuttavia avere i propri uffici soltanto nel centro, bensì anche in altre parti del Cantone, poiché in tal modo le decisioni possono essere prese con maggiore prossimità alla popolazione, possono essere creati impieghi qualificati nelle regioni e l'onere di trasferta per i membri dell'autorità o per gli interessati può venire ridotto.

Le **sedi distaccate** fanno parte dell'organizzazione dell'APMA cantonale. La loro competenza spazia in primo luogo sul "comprensorio naturale", ma non si limita a esso. A seconda delle conoscenze specialistiche, in una sede distaccata possono ad esempio essere concentrati determinati compiti dell'autorità o dei servizi di sostegno. Ogni sede distaccata è composta da membri dell'autorità specializzata e da collaboratori del segretariato dell'autorità. Per garantire la composizione interdisciplinare dell'APMA nel suo insieme, nell'occupazione degli impieghi nelle sedi distaccate si deve badare a un'equilibrata rappresentanza delle discipline. Nelle sedi distaccate vengono svolti gli stessi compiti svolti con un'autorità centrale o con diverse autorità decentralizzate. I membri dell'autorità nella sede distaccata si occupano di norma dell'istruzione e della direzione del procedimento nei casi di persone domiciliate nel comprensorio. Per contro, a causa dell'effettivo di personale, la sede distaccata non può costituire il collegio giudicante in caso di competenza dell'autorità collegiale, bensì deve essere completata da uno o due membri dell'autorità centrale o di un'altra sede distaccata, a seconda delle conoscenze specialistiche necessarie (cfr. nuovo art. 60 LICC). La direzione del procedimento e l'istruzione decentralizzate garantiscono che almeno un membro dell'autorità della sede distaccata sieda nel collegio giudicante.

Per via dei loro compiti e della loro funzione, le sedi distaccate regionali devono essere permanentemente reperibili. Ciò presuppone un **equivalente di impieghi a tempo pieno pari almeno a tre per ogni sede distaccata** (circa 1,5 – 1,6 ciascuno per autorità e servizi di sostegno/segretariato), affinché la supplenza all'interno delle singole funzioni possa essere garantita internamente. Le sedi distaccate dovrebbero di principio raggiungere questa grandezza minima attraverso il numero di casi nel loro comprensorio. Per poter raggiungere questo obiettivo presso i membri dell'autorità, nelle sedi distaccate si deve in parte rinunciare alla delega ammissibile di compiti ai servizi di sostegno. Per via della differente attribuzione alle classi di funzione, la rinuncia comporta costi supplementari. Questi "costi della decentralizzazione" sono nell'insieme sostenibili e giustificati da motivi di politica statale.

Il **numero e le sedi** dipendono in particolare dal numero di casi attesi, dalle dimensioni possibili, dalla raggiungibilità geografica e dal plurilinguismo. Va osservato che, per via del trasferimento di compiti tra segretariato e autorità, come pure dell'onere di coordinamento, il numero di sedi distaccate ha effetti sui costi complessivi. Poiché ogni sede distaccata supplementare comporta corrispondenti costi supplementari e obblighi, la commissione di esperti si è pronunciata per un numero il più possibile basso di sedi distaccate. Sulla base dei dibattiti parlamentari relativi all'attuazione del CPP e del CPC nei Grigioni, è stata esaminata la presunta grandezza di cinque potenziali ubicazioni, in rapporto al loro comprensorio.

rio. La base per la stima del bisogno di personale era costituita dal numero di casi dei rispettivi comprensori, dalla distribuzione dei compiti proposta tra APMA e uffici dei curatori professionali, nonché dalle ipotesi generali relative al bisogno futuro di personale (cfr. spiegazioni relative ai punti II.2.b, II.3.b, II.3.c e IV.1.a). La stima si basa sull'ipotesi che, a seguito delle conoscenze specialistiche necessarie, determinati procedimenti vadano svolti a livello centrale, in particolare per quanto riguarda la protezione dei minori. Per quanto riguarda la base per il segretariato dell'autorità (da 6 a 7,5 equivalenti a tempo pieno ogni 1'000 misure esistenti) la stima si colloca volutamente al margine inferiore dei valori usuali negli altri Cantoni, poiché la commissione di esperti ha giudicato l'ipotesi degli altri Cantoni tendenzialmente generosa. Gli accertamenti mostrano che il numero di casi consente tre sedi distaccate nei Grigioni:

- In *Engadina* la grandezza minima auspicata viene raggiunta. Per la supplenza della funzione dell'autorità è tuttavia necessaria una parziale rinuncia alla delega di compiti al servizio di sostegno.
- Nell'area *Reno posteriore/Grigioni centrale* la grandezza minima auspicata non viene raggiunta per poco, considerato che il bisogno di personale stimato (senza accertamenti) si situa attorno a 2,5 – 3,35 equivalenti a tempo pieno.
- In *Mesolcina* la grandezza minima non può essere neanche lontanamente raggiunta, nemmeno rinunciando alla delega degli accertamenti della fattispecie, in quanto il bisogno di personale stimato si situa complessivamente tra 1 e 1,5 equivalenti a tempo pieno (senza, rispettivamente con accertamenti). Anziché creare una sede distaccata, un membro a tempo pieno o a titolo principale dell'autorità di Coira dovrà essere competente per la Mesolcina e operare con regolarità sul posto.
- Per l'area *Prettigovia/Davos*, la grandezza minima viene raggiunta per poco se si coinvolge il Circolo di Bergün (bisogno di personale complessivo stimato: 2,7 – 3,5 equivalenti a tempo pieno). Per la supplenza è necessaria una parziale rinuncia alla delega di compiti interna.
- In *Surselva* la grandezza minima auspicata può essere appena raggiunta facendo coincidere il comprensorio con quello dell'attuale corporazione regionale. Per la supplenza della funzione dell'autorità è anche qui necessaria una parziale rinuncia alla delega.

Sulla base di questi accertamenti e delle raccomandazioni della commissione di esperti, il Governo prevede di **articolare** l'autorità di protezione dei minori e degli adulti come segue.

Criterio \ Sede	Sede principale (Coira)	Sede distaccata Engadina	Sede distaccata Prettigovia / Davos	Sede distaccata Surselva
Comprensorio				
Distretti	Landquart, Plessur, Imboden (in parte), Albula (in parte), Reno posteriore, Moesa	Bernina, Maloja, Inn	Prettigovia/Davos, Circolo di Bergün	Corporazione regionale Surselva
Abitanti	~ 106 000 ab.	~ 33 000 ab.	~ 27 000 ab.	~ 26 000 ab.
Numero di casi				
nuovo	385	90	65	85
esistente	1660	415	355	320
Fabbisogno di personale				
Autorità (* di cui rinuncia alla delega di compiti)	Coira 320 – 480 Moesano 70 – 100 35-65	160 * 35 – 75	160 * 60 – 90	160 * 60 – 95
Segretariato/servizi sost.	1000 – 1235	175 – 285	110 – 190	95 – 180
Totale	1390 – 1815	335 – 445	270 – 350	255 – 340
Totale	Autorità: segretariato/servizi di sostegno	8,7 – 10,6 equivalenti a tempo pieno 13,8 – 18,9 equivalenti a tempo pieno		

	totale:	22,5 – 29,5 equivalenti a tempo pieno
Costi		ca. 4,5 – 4,9 mio. di franchi

Tabella 7: indicatori relativi alla proposta del Governo per l'articolazione dell'APMA con 3 sedi distaccate

ii. Vantaggi e svantaggi

In confronto a una soluzione con diverse autorità di protezione dei minori e degli adulti indipendenti, il modello con le sedi distaccate presenta in particolare i vantaggi e gli svantaggi seguenti:

Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> – non è necessaria nessuna regolamentazione delle competenze territoriali, quindi compatibile con la prevista riforma territoriale – organizzazione di picchetto necessaria solo una volta, trattandosi di una autorità – conoscenza delle condizioni locali, regionali, linguistiche e culturali grazie alle sedi distaccate – requisiti posti all'autorità specializzata pienamente soddisfatti – economico, poiché meno compiti dirigenziali e meno membri dell'autorità – possibile l'impiego flessibile di personale in diverse sedi della stessa autorità – possibile il ricorso a specialisti senza la collaborazione tra diverse autorità – possibili volumi d'impiego tendenzialmente superiori, poiché il bisogno di impieghi non deve essere suddiviso per collegio giudicante o interdisciplinarità – eventuale maggiore facilità nel reclutamento di personale grazie ai volumi d'impiego maggiori e alle possibilità d'impiego più flessibili – maggiore flessibilità per quanto riguarda le competenze linguistiche e la composizione di genere – buona possibilità di condurre l'APMA grazie a unità piccole – prassi uniforme possibile all'interno dell'autorità, non deve avvenire tramite autorità di vigilanza o autorità giudiziaria di reclamo – onere tendenzialmente minore per l'autorità di vigilanza 	<ul style="list-style-type: none"> – la sede distaccata non è un'autorità indipendente – la decisione non viene necessariamente presa nella regione – tempo di trasferta superiore per i membri delle sedi distaccate o della "centrale" per sedute dell'autorità collegiale o sedute plenarie – onere di coordinamento per una prassi uniforme all'interno dell'intera autorità – eventuale "tentazione" di competenze individuali extralegali o di decisioni per circolazione degli atti, poiché in tal modo viene meno il tempo di trasferta – circolazione degli atti per la decisione in seno all'autorità collegiale più onerosa, qualora non venga introdotta l'amministrazione elettronica delle pratiche con dossier completi

Tabella 8: Vantaggi e svantaggi della proposta "APMA con sedi distaccate"

c) Variante B: 3 o 5 autorità specializzate

i. Descrizione

Diversamente dalla variante A, nel caso della variante B si tratta di diverse autorità specializzate indipendenti con una chiara competenza territoriale. Ognuna di queste autorità di protezione dei minori e degli adulti deve soddisfare i requisiti posti dal diritto federale a un'autorità specializzata ed **essere efficiente con il proprio effettivo di personale**; il ricorso a un supplente da un'altra autorità deve essere l'eccezione. Questo significa che ogni autorità specializzata deve essere composta da almeno tre membri a tempo pieno o a titolo principale, che permettano una **composizione interdisciplinare** del collegio giudicante e che dispongano delle conoscenze linguistiche necessarie per la loro circoscrizione. Ogni autorità deve anche **garantire la propria costante reperibilità**; una regolamentazione tra diverse autorità non è ammessa. A seconda del numero di autorità, questi requisiti posti all'efficienza di tutte le

autorità possono avere in particolare gli effetti che seguono. Tanto maggiore il numero di autorità create,

- tanto minore è il volume d'impiego per le singole funzioni, considerato che l'effettivo di impieghi deve essere suddiviso tra diverse persone per via nella necessaria interdisciplinarità e della grandezza del collegio giudicante;
- tanto meno è possibile delegare compiti ai servizi di sostegno, poiché solo in questo modo il numero necessario di membri dell'autorità può essere pienamente occupato.

Quale alternativa a un'APMA cantonale con sedi distaccate, la commissione di esperti suggerisce una soluzione con **tre o cinque autorità indipendenti**; più di cinque autorità sono insostenibili dal profilo professionale. Se vengono create più autorità, va stabilita la loro ripartizione. Nel fare questo si deve badare alla situazione geografica, ai collegamenti con le vie di trasporto e a una grandezza il più possibile equilibrata delle autorità. Indipendentemente dal numero di autorità, a seguito dei dibattiti in Gran Consiglio sulla riforma territoriale si può già constatare che la competenza territoriale dell'APMA non dovrebbe di norma corrispondere né al territorio delle future regioni, né agli attuali distretti. In mancanza di una possibilità d'attribuzione al livello intermedio, per la **nomina dei membri dell'autorità** vi è in primo piano la competenza del Governo. Per via delle competenze perlopiù sovra regionali, un'attribuzione ai rispettivi organi esecutivi regionali o ai tribunali distrettuali non sarebbe una soluzione snella e semplice.

Partendo dalle ipotesi di base relative alla futura configurazione del settore delle tutele, nonché dalle raccomandazioni della commissione di esperti, l'articolazione in tre o cinque APMA può essere descritta come segue:

APMA Criterio	Valle del Reno nordorientale / Grigioni centrale / Prettigovia	Valli del Reno sudoccidentali / Moesano	Engadina / Valli meridionali
Comprensorio	Plessur, Landquart, Prettigovia/ Davos, Albula	Surselva, Imboden, Reno poste- riore, Moesa	Bernina, Maloja, Inn
Distretti			
Abitanti	~ 98 000 ab.	~ 61 000 ab.	~ 33 000 ab.
Numero di casi			
nuovi	315	220	90
esistenti	1510	825	415
Fabbisogno di personale			
Autorità <i>(di cui rinuncia alla delega di compiti)</i>	300 – 450 -	200 – 275 0 -10	200 75 – 115
Segretariato/servizi sost.	885 – 1100	530 – 680	135 – 245
Totale	1185 – 1550	730 – 955	335 – 445
Totale	Autorità: segretariato/servizi di sostegno totale:	7 – 9,25 equivalenti a tempo pieno 15,5 – 20,25 equivalenti a tempo pieno 22,5 – 29,5 equivalenti a tempo pieno	
Costi	4,49 – 4,76 mio. di franchi		

Tabella 9: Indicatori relativi alla sottovariante con tre autorità di protezione dei minori e degli adulti

APMA Criterio	Grigioni settentrionale / Moesa	Engadina / Valli meridionali	Albula / Reno posteriore	Prettigovia / Davos	Surselva
------------------	------------------------------------	---------------------------------	-----------------------------	------------------------	----------

Comprensorio	Landquart, Plessur, Imboden (in parte), Moesa	Bernina, Maloja, Inn	Albula/Reno Posteriore	Prettigovia / Davos	Corporazione regionale Surselva
Distretti					
Abitanti	~ 86 500 ab.	~ 33 000 ab.	~ 21 000 ab.	~ 26 000 ab.	~ 26 000 ab.
Numero di casi					
nuovi esistenti	315 1345	90 415	70 330	65 345	85 320
Fabbisogno di personale					
Autorità	Coira Moesa	2,65 – 3,8 0,7 – 1 * 35 – 55	2 *	2 *	2 *
(* di cui rinuncia alla delega di compiti)			75 – 115	100 – 140	100 – 130
Segretariato/servizi sost.		815 – 1005	135 – 245	50 – 135	60 – 145
Totale		1150 – 1485	335 – 445	250 – 335	260 – 345
Totale		Autorità: segretariato/servizi di sostegno totale:	11,35 – 12,80 equivalenti a tempo pieno 11,15 – 16,70 equivalenti a tempo pieno 22,5 – 29,5 equivalenti a tempo pieno		
Costi			4,72 – 5,42 mio. di franchi		

Tabella 10: Indicatori relativi alla sottovariante con cinque autorità di protezione dei minori e degli adulti

ii. Vantaggi e svantaggi

I vantaggi e gli svantaggi di tre o cinque APMA indipendenti possono essere riassunti come segue:

	Vantaggi	Svantaggi
3 APMA	<ul style="list-style-type: none"> - autorità indipendente decentralizzata - la decisione viene presa nella regione - le direttive relative alla composizione interdisciplinare, nonché all'impiego a tempo pieno e a titolo principale possono perlopiù essere rispettate agevolmente - nessun incentivo "strutturale" per competenze individuali o decisioni per circolazione degli atti - buona possibilità di condurre l'APMA grazie a unità piccole - corrisponde alle raccomandazioni della COPMA - soluzione economicamente vantaggiosa, poiché i membri dell'autorità non devono occuparsi di compiti che potrebbero essere delegati a servizi di sostegno 	<ul style="list-style-type: none"> - non corrisponde alle condizioni quadro del Gran Consiglio per la riforma territoriale - requisiti elevati alle competenze linguistiche dei membri dell'autorità e dei collaboratori, poiché tutte le APMA includono più di una lingua ufficiale - accettazione e ancoraggio regionali in dubbio - minore conoscenza delle condizioni locali, regionali, linguistiche e culturali - difficile la designazione della sede ufficiale dell'APMA - inevitabili doppioni nell'organizzazione del servizio di picchetto - meno decentralizzato rispetto ad altre varianti - difficile la specializzazione in seno all'APMA - prassi uniforme deve essere raggiunta piuttosto attraverso l'autorità di vigilanza o l'autorità giudiziaria di reclamo
5 APMA	<ul style="list-style-type: none"> - autorità indipendente decentralizzata - la decisione viene presa nella regione - conoscenza delle condizioni locali, regionali, linguistiche e culturali - creazione soprattutto di impieghi a tempo parziale nelle regioni - buona possibilità di conduzione grazie a unità piccole - nessun incentivo "strutturale" per competenze individuali o decisioni per circolazione degli atti 	<ul style="list-style-type: none"> - non corrisponde alle condizioni quadro del Gran Consiglio per la riforma territoriale - inevitabili doppioni nell'organizzazione del servizio di picchetto - le strutture rimangono piccole per via del numero di casi, limitate possibilità di interdisciplinarità - meno pratica ed esperienza per via del numero di casi - impossibile la specializzazione in seno all'APMA - considerevoli costi supplementari - prassi uniforme deve essere raggiunta piuttosto attraverso l'autorità di vigilanza o l'autorità giudiziaria di reclamo

	<ul style="list-style-type: none"> - eventuale difficoltà di reclutamento di personale a seguito dei volumi d'impiego bassi - eventuali problemi relativi all'indipendenza, per via degli impeghi accessori in caso di assunzione a tempo parziale - in parte requisiti più elevati ai membri dell'autorità e ai collaboratori per via del plurilinguismo dell'APMA - onere supplementare per l'autorità di vigilanza a causa del maggiore numero di APMA
--	---

Tabella 11: Vantaggi e svantaggi della proposta "3 o 5 APMA"

d) Decisione del Governo

i. Principio

A causa della situazione geografica e della bassa densità demografica, nel Cantone dei Grigioni non esiste la soluzione ideale priva di svantaggi per l'attuazione del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti. Dopo aver valutato i vantaggi e gli svantaggi, il Governo è giunto alla ferma convinzione che, dal punto di vista della popolazione e delle autorità, la variante A (autorità cantonale con sedi distaccate) offre **migliori garanzie per un'organizzazione della protezione dei minori e degli adulti efficiente, di buona qualità e sostenibile in termini di costi**. Essa corrisponde inoltre meglio ai requisiti posti dal diritto federale, senza trascurare la necessaria **decentralizzazione**. Nel complesso prevalgono i vantaggi di un'APMA cantonale con organizzazione decentralizzata, poiché questa variante è conciliabile senza problemi con la prevista riforma territoriale, oltre a consentire la maggiore flessibilità possibile nell'adempimento dei compiti decentralizzato e nell'impiego del personale. La soluzione proposta rappresenta un **equilibrato compromesso** tra un'autorità centrale e diverse autorità che sono in realtà troppo piccole.

La decisione del Governo non è diretta contro il lavoro svolto finora dalle autorità tutorie e dagli uffici dei tutori d'ufficio oppure contro i loro sforzi di riforma. Le direttive di diritto federale, così come le mutate condizioni quadro giuridiche e sociali parlano tuttavia a favore di una riforma radicale. Al Governo preme l'**attuazione socialmente sostenibile** della riorganizzazione. Per questo motivo, gli attuali collaboratori delle autorità tutorie e degli uffici dei tutori d'ufficio devono per quanto possibile essere considerati nell'occupazione dei futuri posti in seno all'APMA e agli uffici dei curatori professionali, per quanto dispongano della necessaria idoneità personale e professionale. Tuttavia, comprensibilmente, non è possibile formulare una vera e propria garanzia d'impiego.

ii. Vantaggi della proposta

La creazione di un'APMA cantonale con tre sedi distaccate presenta numerosi vantaggi, che prevalgono chiaramente sugli svantaggi. Secondo il Governo devono essere valutati positivamente in particolare i seguenti aspetti:

Strutture snelle e flessibili, senza una nuova suddivisione territoriale

Con un'autorità competente per l'intero Cantone, si rende superflua una regolamentazione della competenza territoriale. Viene quindi meno il punto di contatto con la riforma territoriale, tanto più che il compito non può essere svolto al livello intermedio, poiché i requisiti di diritto federale non permettono un numero di APMA compreso tra otto e undici. Dal punto di vista tecnico sono possibili al massimo cinque autorità specializzate.

Un'autorità competente per l'intero Cantone consente un'elevata flessibilità nell'adempimento dei

compiti, mentre diverse autorità indipendenti creano obblighi materiali per quanto riguarda le strutture e l'efficienza.

L'organizzazione decentralizzata viene mantenuta, i posti di lavoro nelle regioni vengono potenziati

Le sedi distaccate provvedono a un ancoraggio decentralizzato dell'APMA cantonale. La prossimità al cittadino e la familiarità con le realtà locali rimangono garantite.

La proposta del Governo consente un'attuazione socialmente sostenibile del nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, in particolare per le persone impiegate a tempo pieno o a titolo principale e per quelle impiegate a tempo parziale. Con la creazione di tre sedi distaccate, i posti di lavoro qualificati a livello decentralizzato vengono mantenuti e potenziati (cfr.tabelle 2 e 7):

- | | |
|---|---|
| – Engadina/Valli meridionali: | finora almeno 1,8 equivalenti a tempo pieno |
| nuovo 3,35–4,45 equivalenti a tempo pieno | |
| – Prettigovia/Davos: | finora almeno 1,6 equivalenti a tempo pieno |
| nuovo 2,7–3,5 equivalenti a tempo pieno | |
| – Surselva: | finora almeno 0,6 equivalenti a tempo pieno |
| nuovo 2,55–3,4 equivalenti a tempo pieno | |
| – Moesa: | finora almeno 0,5 equivalenti a tempo pieno |
| nuovo 0,7–1 equivalenti a tempo pieno | (subordinato a Coira) |

I requisiti posti alla professionalità e all'esperienza pratica sono soddisfatti

Gli importanti e complessi compiti nella protezione dei minori e degli adulti a favore di persone bisognose di protezione presuppongono corrispondenti conoscenze specialistiche e la necessaria esperienza dell'autorità competente. Con la soluzione proposta, questi requisiti vengono ben soddisfatti in tutto il Cantone. Contrariamente alla variante con diverse autorità, la proposta del Governo consente di impiegare praticamente tutti i membri dell'autorità a tempo pieno o a titolo principale. In questo modo vengono creati posti di lavoro interessanti, ciò che dovrebbe anche facilitare il reclutamento. Attraverso una sensata delega dei compiti all'interno delle sedi distaccate è inoltre possibile evitare costi supplementari.

Nessun carico finanziario supplementare per i comuni

Le direttive del diritto federale comportano un aumento del personale delle autorità specializzate. Con la proposta del Governo, è il Cantone ad assumersi i costi supplementari a ciò associati, decidendo però anche in merito all'organizzazione. Il finanziamento cantonale appare opportuno, poiché per via delle direttive di diritto federale i comuni non avrebbero pressoché alcun margine di manovra e dovrebbero svolgere il compito a livello regionale. La questione se i comuni verranno complessivamente sgravati oppure se la riforma sarà per loro neutrale dal profilo dei costi dipende dai costi per l'ufficio dei curatori professionali.

2. Futura organizzazione degli uffici dei curatori professionali

a) In generale

I futuri uffici dei curatori professionali sostituiscono gli attuali undici uffici dei tutori d'ufficio. La loro professionalità dipende dal punto di vista qualitativo dalla specializzazione del personale e dal punto di vista quantitativo dal profilo numerico. A questo proposito il profilo numerico non si limita solo al numero di casi, comprende bensì anche altri aspetti che ne risultano: entità dell'impiego (a titolo accessorio, principale o a tempo pieno), numero di mandati di cui ognuno si deve occupare, nonché grandezza del servizio (numero di impiegati). Un adempimento dei compiti professionale e di buona qualità

viene agevolato da un'adeguata grandezza del servizio. Di questo fanno parte in particolare la garanzia della direzione amministrativa e specialistica del servizio, nonché le possibilità per una regolamentazione interna delle supplenze, per un'adeguata specializzazione e per un'opportuna suddivisione delle diverse attività tra la gestione del mandato vera e propria e il sostegno amministrativo. L'Associazione delle autorità tutorie grigionesi raccomanda quale grandezza minima cui mirare un volume pari a 5 – 5,5 equivalenti a tempo pieno per ufficio dei curatori professionali. Per poter mantenere una tale grandezza del servizio con il necessario carico di lavoro, ovvero con la corrispondente quantità di compiti, è necessaria una certa estensione del comprensorio. Per un adempimento dei compiti efficiente e opportuno, gli uffici dei curatori professionali devono però al contempo disporre di un ancoraggio decentralizzato. In questo contesto bisogna considerare le condizioni geografiche e il plurilinguismo del nostro Cantone. Infine, anche qui va scelta una forma organizzativa che sia conciliabile con le strutture future del Cantone. In vista dell'organizzazione degli uffici dei curatori professionali si pongono di principio due domande: quali compiti devono svolgere (solo gestione del mandato o anche compiti supplementari) e quale livello statale dev'essere competente per il compito (Cantone o comune)?

b) Compiti degli uffici dei curatori professionali

i. Ufficio dei curatori professionali quale mero servizio di gestione dei mandati

Probabilmente per via delle grandi differenze nella dotazione di impieghi e nell'onere per caso, non esistono standard generali relativi al personale necessario per gestire mandati di protezione dei minori e degli adulti. Esistono tuttavia determinati parametri di riferimento basati sull'esperienza. L'Associazione grigionese delle autorità tutorie raccomanda ad esempio un impiego a tempo pieno per la gestione di 70-80 mandati (senza amministrazione e funzione direttiva). Nella sua perizia del 15 novembre 2009, il prof. Christoph Häfeli ipotizza un impiego a tempo pieno ogni 55 mandati circa per la gestione del mandato e per l'amministrazione. La grande differenza risulta dai diversi punti di riferimento; se considerati nel loro insieme, entrambi gli approcci conducono a risultati paragonabili.

Basandosi sul numero di misure e sull'attuale rapporto di titolari privati e ufficiali dei mandati (cfr. punto II.2.d) risulta globalmente per gli uffici dei curatori professionali una quantità di circa 2'000 misure da gestire. Se rapportato ai valori indicativi, ciò significa una dotazione di personale per la gestione del mandato, inclusa l'amministrazione, di ca. 37 impieghi a tempo pieno totali. Per mantenere l'auspicata dimensione minima del servizio, gli undici servizi oggi esistenti dovrebbero venire ridotti a un numero variante tra cinque e sette (cfr. raccomandazione dell'Associazione grigionese delle autorità tutorie e perizia Häfeli, p. 35).

Se i compiti dell'ufficio dei curatori professionali si limitano alla gestione dei mandati, ai citati vantaggi della grandezza minima auspicata (cfr. punto IV.2.a) si contrappone in particolare l'importante svantaggio costituito dal peggiore ancoraggio locale e dalla peggiore conoscenza della situazione locale e della situazione sociale delle persone bisognose di protezione. Inoltre, il futuro numero di autorità non coincide con gli obiettivi della riforma territoriale, secondo la quale vanno create da otto a undici regioni. Per questi motivi il Governo respinge una limitazione dello spettro di compiti degli uffici dei curatori professionali.

ii. Ufficio dei curatori professionali quale servizio di gestione dei mandati e servizio d'accertamento decentralizzato

A seguito degli svantaggi provocati da mansioni limitate degli uffici dei curatori professionali, il Governo propone di **trasferire agli uffici dei curatori professionali i compiti dell'APMA che possono essere dele-**

gati all'esterno (cfr. spiegazioni sulla delega di compiti, punto II.3.b e c). In questo modo possono inoltre essere garantiti il necessario legame con la situazione locale e la conoscenza delle condizioni locali in caso di accertamenti concreti della fattispecie per l'autorità di protezione dei minori e degli adulti, nonché per il reclutamento e l'accompagnamento di curatori privati. In base al numero medio di casi, questi compiti supplementari portano a un bisogno di personale complessivo stimato tra 9,5 e 13,5 equivalenti a tempo pieno (cfr. spiegazioni al punto II.3.c). Insieme all'onere per la gestione dei mandati, ne risulta un bisogno di personale stimato in 45 – 50 impieghi a tempo pieno. In considerazione della grandezza minima auspicata, dal profilo professionale possono essere gestiti **da otto a dieci uffici dei curatori professionali**.

Attribuendo i compiti che possono essere delegati all'esterno così come proposto, è quindi possibile un migliore ancoraggio decentralizzato degli uffici dei curatori professionali. In questo modo, i posti di lavoro esistenti nelle regioni vengono conservati e vengono creati nuovi posti di lavoro decentralizzati. L'ampio portafoglio di compiti si trova in accordo con la prevista riforma territoriale e permette di attribuire il compito al futuro livello intermedio. L'obiettivo è che il numero degli uffici dei curatori professionali corrisponda al massimo a quello delle regioni.

c) Livello competente per l'adempimento dei compiti

La Costituzione cantonale prevede che i compiti pubblici vengano svolti dal Cantone o dai comuni (art. 75 segg. Cost. cant.). Altri enti responsabili di compiti pubblici, quali ad esempio forme di collaborazione intercomunale, corporazioni regionali o circoli, sono competenti soltanto se i compiti vengono loro delegati dai comuni o dal Cantone (cfr. art. 62, 70 e 72 cpv. 2 Cost. cant.). Questo approccio va mantenuto nel quadro della prevista riforma territoriale (cfr. messaggio quaderno n. 8/2010-2011, p. 676, 680 seg.). I criteri per l'attribuzione di un compito al Cantone o ai comuni possono essere riassunti come segue:

Criteri per l'attribuzione di compiti al comune	Criteri per l'attribuzione di compiti al Cantone
<ul style="list-style-type: none"> – Il beneficio va perlopiù a vantaggio del comune. – I comuni hanno una particolare affinità al compito e possono adempirlo in modo efficiente. – È importante conoscere le rispettive condizioni personali e territoriali. – È possibile rendere corresponsabili sul posto gli interessati. 	<ul style="list-style-type: none"> – Il beneficio va a vantaggio dell'intero Cantone. – Vanno limitate le differenze comunali nell'offerta di prestazioni. – Sono necessari regole e standard uniformi. – Devono essere rispettati impegni nazionali e intercantonalni. – Grandi vantaggi nell'efficienza in caso di un'esecuzione cantonale.

Tabella 12: Criteri per l'attribuzione dei compiti ai comuni o al Cantone (M 2008-2009, p. 1090 seg.).

Siccome gli uffici dei curatori professionali sono professionalmente subordinati all'APMA, la commissione di esperti ha proposto a maggioranza un ente responsabile cantonale. Per il Governo questa subordinazione non è sufficiente per attribuire il compito al Cantone. Per via della prossimità del compito all'assistenza sociale materiale, nonché della regolamentazione relativa alla copertura del disavanzo in caso di misure, l'ufficio dei curatori professionali rientra prevalentemente nell'interesse dei comuni. Inoltre, per la gestione del mandato ma anche per l'accertamento delle fattispecie e per il reclutamento di curatori privati è importante conoscere le condizioni personali e territoriali. Contrariamente a quanto vale per l'APMA (cfr. punto IV.1.a), i criteri sostengono nell'insieme **l'attuale ente responsabile**.

d) Proposta del Governo

Sulla base di queste considerazioni, il Governo propone una **regionalizzazione degli uffici dei curatori professionali con mansionario ampliato**; la responsabilità per il finanziamento rimane come finora ai comuni. Dopo aver valutato i vantaggi e gli svantaggi, il Governo è convinto che, dal punto di vista della

popolazione e delle autorità, questa proposta offre migliori garanzie per un'organizzazione degli uffici dei curatori professionali efficiente, di buona qualità e sostenibile in termini di costi. Secondo il Governo devono essere valutati positivamente in particolare i seguenti aspetti:

Adempimento dei compiti snello e opportuno in accordo con la prevista riforma territoriale

Essendo gli uffici dei curatori professionali competenti non solo per la gestione del mandato, bensì anche per accertamenti su incarico dell'APMA, è possibile ottenere una grandezza ottimale del servizio con il desiderato ancoraggio decentralizzato. La regolamentazione corrisponde agli obiettivi della riforma territoriale e può essere attuata senza problemi.

L'organizzazione decentralizzata viene mantenuta, i posti di lavoro nelle regioni vengono potenziati

La prevista configurazione degli uffici dei curatori professionali garantisce un ancoraggio decentralizzato. La prossimità al cittadino e la familiarità con la situazione locale vengono mantenute. Anche i posti di lavoro decentralizzati esistenti vengono mantenuti. Per via delle mansioni ampliate, possono inoltre essere creati nuovi posti di lavoro.

I requisiti posti alla professionalità e all'esperienza pratica sono soddisfatti

I compiti degli uffici dei curatori professionali presuppongono corrispondenti conoscenze specialistiche e la necessaria idoneità personale. Con la soluzione proposta vengono soddisfatti i requisiti posti alla professionalità e all'esperienza pratica.

Riguardo al coordinamento con la riforma territoriale cfr. le spiegazioni al punto III.3.a e le spiegazioni relative al nuovo art. 45 LICC.

3. Autorità di vigilanza

È compito dell'autorità di vigilanza provvedere a un'applicazione del diritto corretta e uniforme, pur senza disporre di potere decisionale relativo al singolo caso. Un'applicazione uniforme del diritto può essere raggiunta tra l'altro attraverso la formulazione di standard, l'emissione di istruzioni, lo svolgimento di ispezioni, il sostegno, la consulenza e l'istruzione dei membri dell'autorità. Indipendentemente dalla soluzione scelta, la commissione di esperti suggerisce una **vigilanza a un unico livello**, ciò in considerazione della futura organizzazione dell'APMA quale autorità specializzata e del basso numero di autorità.

Per quanto riguarda la vigilanza, il Cantone può scegliere se designare un'**autorità di vigilanza giudiziaria o amministrativa**, vale a dire se attribuire la vigilanza a un ispettorato annesso all'istanza di reclamo oppure a un'autorità amministrativa. A favore dell'ispettorato vi è il fatto che, per esperienza, dalla procedura di impugnazione risultano cognizioni (p.es. vizi procedurali, lacune organizzative, standard giuridici), importanti per esercitare l'attività di vigilanza. Il vantaggio di insediare la vigilanza presso un'autorità amministrativa consiste nella maggiore conoscenza delle questioni relative all'organizzazione dell'amministrazione e al management, nonché la maggiore vicinanza alla politica, competente per una politica sociale prossima alla popolazione. Viene inoltre evitato il rischio di confondere la funzione di vigilanza e l'attività della verifica giudiziaria delle decisioni nel singolo caso, garantendo così l'indipendenza dei giudici. Per via della vicinanza oggettiva alle procedure, la commissione di esperti consiglia di designare come finora quale autorità di vigilanza il Tribunale cantonale.

Se l'APMA, indipendentemente dalla soluzione, viene configurata quale autorità amministrativa cantonale, secondo il Governo è logico che essa venga guidata e sorvegliata dal potere esecutivo e non dal

potere giudiziario. Il progetto di legge prevede perciò che il Governo eserciti la vigilanza sull'APMA. L'attribuzione dei compiti di vigilanza al Governo è inoltre giustificata dai compiti connessi in primo luogo alla vigilanza amministrativa (formulazione di standard, emanazione di istruzioni e circolari, cura degli scambi professionali, consulenza, formazione e perfezionamento professionale), che sono sostanzialmente classici compiti amministrativi. La vigilanza specialistica avviene nel singolo caso tramite ricorso al Tribunale cantonale. Siccome dalla procedura di impugnazione risultano determinate cognizioni (p.es. vizi procedurali, lacune organizzative, standard giuridici) importanti per l'esercizio dell'attività di vigilanza, si deve garantire che l'autorità di vigilanza ne sia messa a conoscenza (p.es. comunicazione della decisione, scambio di esperienze).

4. Autorità giudiziaria di reclamo

Il diritto federale esige imperativamente una protezione giuridica giudiziaria con la quale possa essere esclusa la procedura di reclamo interna all'Amministrazione. Benché i tribunali secondo il nuovo art. 450 CC (autorità di reclamo contro decisioni dell'APMA) e il nuovo art. 439 CC (autorità giudiziaria in caso di ricovero a scopo di assistenza) non debbano essere necessariamente identici, per via del numero di casi è giustificato prevedere la stessa autorità di impugnazione per entrambi i settori. Siccome in futuro, indipendentemente dalla soluzione scelta, vi saranno meno APMA che tribunali distrettuali, una procedura d'impugnazione intracantonale a due livelli non è più adeguata. In questo modo, da un lato è possibile, grazie a un numero sufficiente di casi, garantire e sostenere le conoscenze specialistiche dell'autorità di impugnazione; dall'altro lato la concentrazione su un unico tribunale tiene conto del fatto che le procedure di protezione dei minori e degli adulti vanno concluse in modo definitivo il più presto possibile. Il Governo condivide a questo riguardo l'opinione della commissione di esperti, condivisa anche dal Tribunale cantonale.

Se il diritto cantonale designa una sola autorità giudiziaria di reclamo, il diritto federale esige che si tratti di un tribunale cantonale di ultima istanza (art. 75 legge sul Tribunale federale). Siccome il Tribunale cantonale giudica già oggi appelli in materia di tutele, disponendo perciò di conoscenze approfondite e di esperienza in questo complesso ambito giuridico, la competenza del Tribunale cantonale va mantenuta anche con il nuovo diritto, tanto più che il diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti rientra nel diritto civile.

V. Spiegazioni relative alle singole disposizioni

1. Legge d'introduzione al Codice civile svizzero

Articolo 14 capoverso 4

La competenza per l'aiuto all'incasso corrisponde al diritto vigente (cfr. ex art. 39). A titolo di novità essa viene anche disciplinata in riferimento al minore avente diritto (art. 290 CC) nella norma generale di competenza per la sovrastanza comunale.

Articolo 15 capoverso 1 numero 9 e capoverso 3

In considerazione dello scarso numero di adozioni, è giustificato concentrare questo compito presso un unico organo, per garantire la necessaria esperienza e una prassi uniforme. Siccome il diritto federale esclude una competenza di prima istanza del Tribunale cantonale, così come in altri Cantoni la competenza per la decisione di adozione dovrà spettare a un'autorità amministrativa anziché ai tribunali distrettuali. Il Governo può delegare la competenza decisionale a un dipartimento.

2. Del diritto di famiglia

A. Dell'adozione

Articolo 36 1. Procedura

L'autorità competente (Governo o dipartimento, cfr. nuovo art. 15 cpv. 1 n. 9) decide su proposta dell'APMA. Questa dirige la procedura d'adozione, effettua gli accertamenti necessari e prepara la decisione (capoverso 1). L'APMA può incaricare servizi idonei di ulteriori accertamenti (capoverso 2). Servizi idonei nel Cantone sono segnatamente gli uffici regionali dei curatori professionali e l'Ufficio cantonale del servizio sociale o i servizi sociali regionali. In caso di adozione di minori stranieri è possibile far capo in particolare alla Fondazione svizzera del servizio sociale internazionale (Servizio sociale internazionale) oppure alla Schweizerische Fachstelle für Adoptionen. Sia le autorità, sia terzi sono tenuti a fornire all'autorità che svolge gli accertamenti le informazioni necessarie per la decisione d'adozione (capoverso 3). A seguito della Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (CAA; RS 0.211.221.311), i Cantoni sono tenuti a designare un'autorità centrale (capoverso 4). Attualmente questo compito viene svolto dall'Ufficio cantonale del servizio sociale. Entrerebbe però in questione anche l'APMA, che in futuro preparerà a destinazione del Governo e del dipartimento competente tutte le adozioni nazionali nel Cantone dei Grigioni.

Articolo 36a 2. Conoscenza della filiazione

Conformemente all'art. 268c CC, se ha compiuto il diciottesimo anno di età, il figlio può in ogni tempo chiedere informazioni concernenti l'identità dei genitori del sangue; può farlo prima di aver raggiunto tale età se ha un interesse degno di protezione. Finora non esisteva una regolamentazione di legge riguardo all'art. 268c CC; la competenza spettava all'autorità cantonale di vigilanza in materia di stato civile (Ufficio per questioni di polizia e di diritto civile). A titolo di novità il Governo è tenuto a designare l'autorità che dirige la procedura d'informazione e che su richiesta consiglia e sostiene il minore (capoverso 1). Entrano in considerazione l'Ufficio per questioni di polizia e di diritto civile, per via della sua funzione di vigilanza in materia di stato civile, oppure l'APMA, per via della futura direzione della procedura d'adozione nel Cantone dei Grigioni. L'autorità competente può far capo a servizi idonei (capoverso 2), ad esempio la Schweizerische Fachstelle für Adoption, il Servizio sociale internazionale o Terre des Hommes.

B. Diritto al mantenimento

Articolo 37 Anticipi

L'articolo corrisponde al diritto vigente (cfr. ex art. 40). Non viene ripresa la delega legislativa al Gran Consiglio, poiché in contrasto con gli art. 31 e 32 della Costituzione cantonale (Cost. cant.; CSC 110.100). L'ordinanza del Gran Consiglio sull'anticipo di contributi per il mantenimento di figli aventi diritto al mantenimento (CSC 215.050) rimane in vigore, in virtù dell'art. 103 cpv. 1 Cost. cant.

C. Protezione dei minori e degli adulti

Articolo 38 I. Autorità di protezione dei minori e degli adulti, 1. Posizione e compito,

a) In generale

Il capoverso 1 riprende la perifrasi del nuovo art. 440 cpv. 1 CC e stabilisce che l'APMA è un'autorità specializzata cantonale. Benché rappresenti un'autorità amministrativa e quindi parte dell'Amministrazione cantonale, essa soggiace unicamente al diritto ed è indipendente nella sua applicazione. Essa si assume tutti i compiti di protezione dei minori e degli adulti, purché il diritto cantonale non deleghi questi compiti a un'altra autorità (capoverso 2).

Articolo 38a b) Convenzioni internazionali

Il 1° luglio 2009 sono entrati in vigore per la Svizzera la Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori (RS 0.211.231.011), la Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti (RS 211.232.1) e la legge federale sul rapimento internazionale dei minori e sulle Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori e degli adulti (LF-RMA; RS 0.211.222.32). Queste convenzioni hanno l'obiettivo di rafforzare e migliorare la protezione dei minori e degli adulti nei rapporti internazionali. A seguito di queste convenzioni, i Cantoni devono designare un'autorità centrale per la Convenzione sulla protezione dei minori e la Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, nonché un'autorità preposta all'esecuzione in caso di rinvio di minori. Finora i compiti spettavano all'Ufficio per questioni di polizia e di diritto civile (autorità centrale) e al Tribunale cantonale (autorità d'esecuzione). Appare opportuno nominare a titolo di novità l'APMA quale autorità centrale e d'esecuzione. Essa può far capo a servizi idonei, in particolare al servizio sociale internazionale.

Articolo 39 2. Vigilanza

Cfr. le spiegazioni relative ai tratti fondamentali del progetto (punto IV.3).

Il diritto di impartire istruzioni del dipartimento preposto si limita alle questioni amministrative; istruzioni contenutistiche sono escluse per via dell'indipendenza specialistica (cfr. nuovo art. 38). Per la subordinazione amministrativa entrano in questione il Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità oppure il Dipartimento dell'economia pubblica e socialità. Gli accertamenti in tal senso sono ancora in corso.

Articolo 40 3. Tratti fondamentali dell'organizzazione

Cfr. le spiegazioni relative ai tratti fondamentali del progetto (punto IV.1).

Articolo 41 4. Sede

È importante fissare la sede nella legge poiché, conformemente al nuovo art. 26 CC, la sede dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti vale quale domicilio della persona sotto curatela e il comune di domicilio deve sostenere i costi delle misure disposte, in caso di indigenza dell'interessato. Dal punto di vista del contenuto la disposizione corrisponde al diritto vigente (cfr. ex art. 45).

Articolo 42 5. Effettivo

Cfr. le spiegazioni relative alle premesse e ai tratti fondamentali del progetto (punti II.3 e IV.1).

La formulazione del capoverso 1 si conforma a quella per i tribunali e la Procura pubblica. Il fabbisogno di personale dipende dal numero di sedi distaccate, dal numero di casi e dalla complessità degli stessi. Viene volutamente scelta una formulazione aperta, rinunciando a indicare un concreto numero di persone, al fine di poter reagire in modo flessibile a cambiamenti e sviluppi. Per via dei compiti del segretariato dell'autorità quale servizio di sostegno, i suoi collaboratori dovrebbero disporre di formazioni in particolare nei settori del diritto, dell'assistenza sociale, delle assicurazioni, delle finanze, della contabilità e dell'amministrazione. Nel capoverso 2 si esprime l'interdisciplinarità dell'autorità specializzata. I membri dell'autorità devono disporre di un diploma di un'università, di un'alta scuola pedagogica, di una scuola universitaria professionale o di un istituto di formazione equivalente, in particolare nel settore del diritto, dell'assistenza sociale o della pedagogia/psicologia. Essi vanno assunti a tempo pieno o a titolo principale (almeno 50 percento). Un impiego a titolo accessorio è ipotizzabile per persone con conoscenze particolari; ad esempio per specialisti dei settori medicina/psichiatria/geriatria, della finanza/fiduciario oppure assicurativo. Il trilinguismo del Cantone dei Grigioni richiede particolare riguardo per le competenze linguistiche dei membri dell'autorità. In particolare, nell'autorità specializ-

zata dovrebbero essere rappresentate tutte le lingue ufficiali (capoverso 4). Inoltre, si deve badare a un'equilibrata ripartizione tra i sessi.

Articolo 43 6. Gestione

Oltre alla funzione di direzione, il direttore dell'APMA deve anche occuparsi delle questioni ordinarie di un membro dell'autorità.

Articolo 44 7. Assunzione e previdenza professionale

Per via della particolare posizione dell'APMA, è giustificata la nomina da parte del Governo di tutti i membri dell'autorità specializzata e non solo del direttore (capoverso 2). Per motivi di trasparenza e di comprensione si rimanda inoltre alle disposizioni applicabili per quanto riguarda l'assunzione e la previdenza professionale dei membri dell'autorità e di tutti i collaboratori del segretariato dell'autorità (capoversi 1 e 3). Secondo l'art. 63 della legge sul personale, l'assunzione e il licenziamento dei collaboratori del segretariato dell'autorità competono al dipartimento (specialisti) oppure alla direzione dell'APMA (collaboratori di cancelleria).

Articolo 45 II. Ufficio dei curatori professionali, 1. Posizione e compiti

Cfr. le spiegazioni relative ai tratti fondamentali del progetto (punto IV.2).

La formulazione si orienta volutamente alle strutture attuali, poiché non è ancora chiaro quando potrà essere attuata la riforma territoriale (capoverso 1). L'adeguamento del testo alle nuove strutture avverrà presumibilmente nel quadro del messaggio relativo all'attuazione della riforma territoriale. Le corporazioni regionali devono collaborare se non raggiungono la grandezza minima necessaria per disporre di un servizio specializzato costantemente reperibile (capoverso 2). Ricordando esplicitamente che si tratta di un servizio specializzato, si attribuisce enfasi alla necessità che gli uffici dei curatori professionali siano un'unità amministrativa diretta in modo professionale. Tra le mansioni degli uffici dei curatori ufficiali rientrano, per via della loro annessione alle regioni, oltre alla gestione dei mandati, anche gli accertamenti per l'APMA, nonché il reclutamento, l'istruzione, la consulenza e il sostegno ai curatori privati (capoverso 3). Per quanto riguarda il contenuto, il lavoro principale degli accertamenti decentralizzati viene eseguito dagli uffici dei curatori professionali. Questi accertano con ampia autonomia, sotto la direzione procedurale dell'APMA, la rispettiva situazione. In seguito, nel quadro di un rapporto d'ufficio, presentano rapporto all'APMA, che decide se siano necessari ulteriori accertamenti oppure se sia possibile decidere sulla base degli accertamenti della fattispecie disponibili. In un'ordinanza del Governo andranno disciplinate le direttive concernenti la grandezza minima di un ufficio dei curatori professionali indipendente, nonché altri dettagli relativi all'adempimento dei compiti (p.es. inventario, gestione e presentazione dei conti, rapporto, investimento e custodia patrimoniale; cfr. nuovo art. 66 lett. c e d).

Articolo 46 2. Effettivo

Cfr. le spiegazioni relative ai tratti fondamentali del progetto (punto IV.2.b).

Per via dei diversificati e difficili compiti, l'attività dei curatori professionali richiede competenze personali e specialistiche, in particolare di consulenza sociale, pedagogiche, giuridiche ed economiche, di cui le persone in questione dovrebbero disporre grazie alla loro formazione e/o al loro perfezionamento professionale. Inoltre, pare opportuno che gli uffici dei curatori professionali facciano svolgere i compiti puramente amministrativi a una propria segreteria o cancelleria. Tutti i curatori professionali devono essere impiegati a tempo pieno o a titolo principale (almeno 50 percento); questo per via della necessaria esperienza e abitudine al tipo di lavoro. Per contro, gli impiegati di cancelleria possono essere assunti

a tempo parziale (capoverso 1). In attuazione delle prescrizioni federali contenute nel nuovo art. 400 cpv. 1 CC, le corporazioni regionali sono tenute a garantire la copertura del fabbisogno con personale idoneo dal profilo personale e delle competenze. In particolare, dev'essere garantito che i curatori professionali dispongano del tempo necessario per svolgere i propri compiti con coscienza del dovere (capoverso 2). Il Governo disciplina i dettagli in un'ordinanza (cfr. nuovo art. 66 lett. b).

Articolo 47 3. Presupposti d'assunzione

Per via delle mansioni e della necessaria professionalità degli uffici dei curatori professionali, vanno assunti in particolare specialisti dei settori del diritto, dell'assistenza sociale e della pedagogia/psicologia. Essi devono di norma disporre di un diploma di un'università, di un'alta scuola pedagogica, di una scuola universitaria professionale o di un istituto di formazione equivalente (capoverso 1). In casi eccezionali motivati, ad esempio in caso di pluriennale esperienza pratica quale tutore ufficiale, si può prescindere dal requisito di un diploma riconosciuto. Per questo è però necessario il previo consenso dell'APMA, che per via della sua funzione di vigilanza deve verificare l'idoneità della persona da assumere. Deve innanzitutto accertare se la persona da assumere dispone dell'idoneità personale, delle necessarie competenze e conoscenze pratiche e se ha seguito un perfezionamento professionale sufficiente e regolare nel quadro di corsi specifici.

Articolo 48 4. Gestione

Oltre ai compiti di direzione, il direttore svolge anche compiti ordinari di un curatore professionale.

Articolo 49 III. Direzione degli uffici dei curatori professionali 1. In generale

Come il diritto vigente, anche il nuovo diritto permette di ricorrere a privati quali curatori, purché dispongano della necessaria idoneità dal profilo delle competenze sociali, personali e specialistiche (nuovo art. 400 CC). In questo modo si intende segnatamente evitare che qualsiasi aiuto al prossimo venga delegato a istituzioni professionali. Ciononostante, il ricorso a privati dovrebbe rimanere limitato anche in futuro, in considerazione della complessità di molti compiti di assistenza. Potranno continuare a essere nominati curatori terze persone idonee, come fiduciari o amministratori patrimoniali. Viene mantenuto l'obbligo giuridico esistente di assumere l'incarico, che può essere rifiutato solo per motivi importanti, in particolare di carattere personale.

Articolo 50 2. Vigilanza

I curatori sono soggetti alla vigilanza materiale dell'APMA (capoverso 1). Quest'ultima deve garantire in particolare che i titolari del mandato svolgano debitamente i compiti loro attribuiti, secondo le sue direttive e a favore dell'interessato. Essa ha perciò diritto di impartire istruzioni anche ai curatori. Per poter garantire le conoscenze professionali necessarie all'esercizio del mandato, l'APMA deve inoltre provvedere ad adeguate offerte di perfezionamento professionale (capoverso 2), organizzando ad esempio manifestazioni di perfezionamento, richiamando l'attenzione dei titolari dei mandati su incontri di perfezionamento oppure obbligandoli a parteciparvi.

Articolo 51 3. Esecuzione sostitutiva

Viene creata una base legale per le conseguenze in caso di inadempienza. Se, nonostante la concessione di un termine suppletorio, i curatori non danno colpevolmente seguito ai loro obblighi legali, in particolare alla compilazione di un inventario, alla contabilità e alla presentazione del rapporto e se per questo è necessario far capo a una terza persona con competenze specialistiche, l'APMA può addebitare ai curatori le spese risultate.

Articolo 52 IV. Ricovero a scopo di assistenza, 1. Ricovero medico,

a) Ordine

I Cantoni sono autorizzati a designare medici abilitati a ordinare un ricovero a scopo di assistenza per una durata limitata, pari ad al massimo sei settimane (nuovo art. 429 CC). Come finora, nel Cantone dei Grigioni si fa uso di questa possibilità. Diversamente dal diritto vigente, secondo il quale i medici autorizzati a esercitare nei Grigioni possono ordinare una privazione della libertà a scopo d'assistenza, la competenza per ordinare un ricovero a scopo di assistenza viene limitata ai medici dell'assistenza di base e agli psichiatri, nonché al medico competente dell'istituto collocante (capoverso 1). In questo modo si vuole garantire che i ricoveri a scopo di assistenza possano essere ordinati solo da medici con la necessaria esperienza e il necessario know how. Il termine di "medico dell'assistenza di base" viene concretizzato nell'ordinanza governativa (cfr. nuovo art. 66 lett. e); in primo piano vi sono i medici con il seguente titolo di perfezionamento: medicina generale, medico pratico (a condizione che sia l'unica specializzazione conseguita), medicina interna (a condizione che sia l'unica specializzazione conseguita) e pediatria.

Conformemente al diritto federale, solo l'APMA può chiedere l'intervento della polizia per l'esecuzione delle decisioni (nuovo art. 450g CC). Di conseguenza, è necessario inserire una base giuridica nel diritto cantonale, affinché anche i medici competenti possano, come finora, chiedere l'aiuto della polizia per i ricoveri medici a scopo di assistenza (capoverso 2).

Conformemente al nuovo art. 430 cpv. 4 CC, all'interessato e all'istituto va consegnato un esemplare della decisione di ricovero. Nel diritto cantonale viene stabilito un ulteriore obbligo di comunicazione all'APMA, nonché ai rappresentanti legali, segnatamente i genitori o i genitori affilanti che detengono l'autorità parentale nel caso di un minorenne, oppure il curatore nel caso di un maggiorenne sotto curatela (capoverso 3). Questo obbligo di comunicazione si differenzia dall'obbligo di informazione secondo il nuovo art. 430 cpv. 5 CC, tanto più che questo obbligo viene meno se l'interessato non è d'accordo.

Articolo 52a b) Proroga

Il ricovero ordinato dal medico termina per legge al più tardi dopo sei settimane (nuovo art. 429 CC). Si deve perciò garantire che l'APMA sia in possesso della decisione di ricovero prima di questo termine, se pare opportuna una proroga del ricovero. L'istituto al quale competono l'assistenza e la cura dell'interessato deve perciò inoltrare una richiesta motivata all'APMA, al più tardi otto giorni prima della scadenza del ricovero ordinato dal medico. Affinché sia possibile decidere senza indugio, alla richiesta va allegata tutta la documentazione necessaria.

Articolo 53 2. Trasferimento in un altro istituto

Un trasferimento in un altro istituto idoneo a seguito della mutata necessità di trattamento oppure a seguito di sovraoccupazione richiede una nuova decisione di ricovero. In questo modo si garantisce che l'interessato venga a conoscenza del proprio diritto di reclamo, ciò che salvaguarda la sua tutela giuridica.

Articolo 54 3. Dimissione

Nel capoverso 1 viene stabilita la competenza per la decisione di dimissione. Di principio la competenza spetta all'APMA; in caso di ricovero di al massimo sei settimane oppure in virtù di una delega dell'APMA, in singoli casi può decidere l'istituto. Ulteriori dettagli, in particolare la competenza nei diversi istituti (cliniche psichiatriche, strutture abitative, istituti di cura e per minorenni, ecc.) e la procedura vanno disciplinati a livello di ordinanza (cfr. nuovo art. 66 lett. e).

In caso di competenza dell'APMA, l'istituto deve presentare una richiesta motivata, appena le condizioni per il ricovero non sono più soddisfatte (capoverso 2). Affinché sia possibile decidere senza indugio, alla richiesta di dimissione va allegata tutta la documentazione necessaria.

Articolo 55 4. Assistenza e cure successive al ricovero, a) Principio

I Cantoni sono competenti per disciplinare l'assistenza e le cure successive al ricovero (nuovo art. 437 cpv. 1 CC). Lo scopo dell'assistenza e delle cure successive al ricovero consiste nello stabilizzare lo stato di salute dell'interessato e, di conseguenza, nell'evitare il rischio di ricadute. Siccome non è possibile definire in modo esaustivo l'assistenza e le cure successive al ricovero, che vanno invece definite sulla base della situazione individuale, si deve rinunciare a un elenco di misure idonee (cfr. nuovo art. 56 cpv. 4). Nel capoverso 1 si sottolinea che se possibile l'assistenza e le cure successive al ricovero vengono decise in collaborazione e di mutuo accordo con l'interessato. L'accordo va fissato per iscritto e inserito nella decisione di dimissione. Qualora non si giunga a un tale accordo, l'assistenza e le cure successive adeguate possono essere ordinate contro la volontà dell'interessato (capoverso 2). Con questa procedura si vuole fare in modo che una ricaduta possa il più possibile essere evitata anche in caso di scarsa disponibilità alla cooperazione, dovuta in particolare all'assenza di coscienza di malattia. Sia l'assistenza e le cure successive al ricovero che avvengono con l'accordo dell'interessato, sia quelle ordinate contro la sua volontà vanno limitate nel tempo. La legge fissa un termine massimo di 12 mesi (capoverso 3).

Articolo 55a b) Ordine

La competenza per l'ordine si conforma alla competenza per la dimissione (capoverso 1). Se è competente l'APMA, insieme alla domanda di dimissione l'istituto deve presentare una corrispondente richiesta motivata per assistenza e cure successive al ricovero adeguate. Se è competente l'istituto, esso deve comunicare la decisione all'APMA, affinché questa possa controllare lo svolgimento dell'assistenza e delle cure successive al ricovero (capoverso 2).

Articolo 55b c) Revoca

L'APMA è competente per la vigilanza sull'assistenza e le cure successive al ricovero, nonché per la loro revoca (capoversi 1 e 2). L'assistenza e le cure successive al ricovero vanno revocate senza indugio appena il loro scopo è stato raggiunto oppure risulta che non può essere raggiunto e si rende necessario un nuovo ricovero a scopo di assistenza. Esse terminano per legge al più tardi dopo la durata stabilita, al massimo dopo dodici mesi, salvo che l'APMA non abbia già abrogato entro questo momento l'assistenza e le cure successive al ricovero oppure ordinato una misura ambulatoriale (capoverso 3).

Articolo 56 5. Misure ambulatoriali

a) Ordine

Il diritto cantonale può prevedere misure ambulatoriali (nuovo art. 437 cpv. 2 CC). Da un lato, le misure ambulatoriali possono avere un effetto preventivo, evitando l'ordine di un ricovero a scopo di assistenza. D'altro lato possono essere parte dell'assistenza e delle cure successive al ricovero, servendo in tal modo alla stabilizzazione dello stato di salute dell'interessato, ciò che permette di ridurre il rischio di ricadute e di conseguenza di evitare un nuovo ricovero. Se le misure ambulatoriali non vengono ordinate nel quadro dell'assistenza e delle cure successive al ricovero, la competenza esclusiva spetta all'APMA. Essa può combinare le misure ambulatoriali ad altre misure del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti. È possibile ordinare misure ambulatoriali solo sulla base di una raccomandazione medica (capoverso 1). Sono ammesse misure che appaiano adeguate a impedire un ricovero a scopo di assistenza o a evitare una ricaduta. Il capoverso 2 contiene soltanto un elenco esemplificativo

di misure ipotizzabili. Una definizione esaustiva non è possibile, poiché possono essere ordinate unicamente misure ambulatoriali fatte su misura per la situazione individuale del singolo caso. Le misure ordinate, anche nel quadro dell'assistenza e delle cure successive al ricovero, sono vincolanti e possono essere imposte contro la volontà dell'interessato. Caso per caso si dovrà valutare se la misura più lieve e quindi più proporzionata sia da considerare l'imposizione coatta di una misura ambulatoriale oppure l'ordine di un ricovero a scopo di assistenza. Per motivi di trasparenza, nel capoverso 3 viene esplicitamente menzionata solo la somministrazione coatta di medicamenti. Siccome con la medicazione forzata è possibile evitare un ricovero a scopo di assistenza, essa rappresenta di norma un intervento meno importante nella personalità e regge in tal modo al confronto con il principio della proporzionalità. Inoltre permette di evitare una psichiatria caratterizzata dal continuo succedersi di ricoveri e dimissioni.

Articolo 56a b) Revoca

L'APMA deve vigilare sul rispetto delle misure ambulatoriali e le deve revocare se il loro scopo è raggiunto oppure non può essere raggiunto e se è necessario ordinare un ricovero a scopo di assistenza. L'interessato ha il diritto di chiedere in ogni momento la revoca della misura ambulatoriale.

Articolo 57 V. Procedura, 1. Diritto applicabile

Il diritto federale contiene alcune norme procedurali e lascia ai Cantoni il compito di emanare ulteriori disposizioni procedurali. Configurando l'APMA quale autorità amministrativa interdisciplinare del Cantone, si impongono un'applicazione della legge sulla giustizia amministrativa e delle relative ordinanze (capoverso 1). Ciononostante, per via della particolarità dell'APMA, singole disposizioni procedurali vanno inserite nella LICC. Per quanto né il diritto federale, né il diritto cantonale prevedano una norma, trovano applicazione le disposizioni del CPC (nuovo art. 450f CC). Benché non sia giuridicamente imperativo, viene esplicitamente inserito il rimando alla legge cantonale sulle lingue (capoverso 2). Per quanto riguarda il contenuto, esso corrisponde al diritto vigente. Nella protezione dei minori e degli adulti, il diritto a pubblicità compromette regolarmente interessi degni di protezione della persona coinvolta. Per questa ragione è giustificato escludere completamente il pubblico, non soltanto per la procedura dinanzi all'APMA, bensì anche nella procedura giudiziaria di reclamo (capoverso 3).

Articolo 58 2. Litispendenza

Nel nuovo art. 442 cpv. 1 CC viene menzionato ma non definito il concetto di procedimento pendente, ovvero di litispendenza. È doveroso per motivi di sicurezza giuridica definire chiaramente l'inizio del procedimento. Per l'APMA l'inizio della litispendenza significa dover svolgere un procedimento nel rispetto dei principi procedurali e doverlo concludere con una decisione formale. Per l'interessato ciò significa essere posto a conoscenza del procedimento nel corso del quale verrà esaminato l'ordine di un'eventuale misura. Quale momento in cui un procedimento diviene pendente in giudizio, il capoverso 1 indica l'inoltro della domanda o l'apertura d'ufficio. Nel capoverso 2 viene concretizzata l'apertura d'ufficio.

Articolo 59 3. Direzione del procedimento e istruzione, a) In generale

Il direttore dell'APMA attribuisce a sé stesso o a un altro membro dell'autorità l'istruzione degli affari in entrata (capoverso 1). Nel fare questo tiene conto delle particolari competenze professionali e del carico di lavoro dei singoli membri dell'autorità. La modalità di attribuzione dei casi è una questione di organizzazione interna dell'APMA. L'autorità deve disporre della necessaria flessibilità per impiegare i propri membri a seconda della disciplina, nonché del domicilio degli interessati. Di preferenza, se il domicilio degli interessati si trova nel settore di competenza di una sede distaccata, la direzione del procedimento va affidata a un membro in questa sede distaccata. Il membro che si occupa dell'istruzione deve accettare d'ufficio la fattispecie giuridicamente rilevante e raccogliere le prove necessarie (massima inquisito-

ria, nuovo art. 446 CC). La direzione e conduzione del procedimento, nonché il processo decisionale nei diversi settori presuppongono un'elevata conoscenza del diritto formale e materiale. Di conseguenza, il membro che si occupa dell'istruzione sarà di norma un giurista. Gli accertamenti della fattispecie (chiarimenti di denunce di minaccia, accertamenti approfonditi della fattispecie, svolgimento di un sopralluogo e altre assunzioni di prove, interrogatori, inventari, ecc.) vengono di principio eseguiti dagli uffici dei curatori professionali. Per questo è necessario un incarico del membro dell'autorità che si occupa dell'istruzione, il quale può anche impartire istruzioni agli uffici dei curatori professionali per il disbrigo dei compiti. È però anche possibile incaricare il segretariato dell'autorità o un altro servizio idoneo di procedere ai necessari accertamenti (capoverso 2, cfr. al riguardo le spiegazioni ai punti II.3.b e IV.1.a e IV.2.b). Poiché la direzione del procedimento compete all'APMA, le misure probatorie vanno sempre imperativamente ordinate dal membro che si occupa dell'istruzione. Per motivi di efficienza, è opportuno prevedere per legge una possibilità di delega dell'istruzione al segretariato dell'autorità, nei procedimenti che non intervengono in misura importante nella situazione giuridica degli interessati (capoverso 3). Le delega deve avvenire da parte del direttore. Appena conclusi gli accertamenti della fattispecie, il membro che si occupa dell'istruzione presenta proposta di decisione, qualora non via sia una competenza individuale. In seguito, il presidente deve comporre e convocare il collegio giudicante (capoverso 4).

Articolo 59a b) Audizione

Il diritto di essere sentito personalmente, stabilito dal nuovo art. 447 CC, va oltre il diritto di essere sentito (art. 29 Cost.). La disposizione concretizza lo scopo del nuovo art. 388 CC. Dal punto di vista del diritto procedurale, prima di ordinare misure è di norma indispensabile sentire personalmente l'interessato. Inoltre, serve anche all'accertamento della fattispecie. Eccezionalmente si può rinunciare all'audizione personale se, considerate tutte le circostanze, essa pare sproporzionata. Per motivi di praticabilità e di legalità, le audizioni verranno di norma svolte dal membro dell'autorità che si occupa dell'istruzione. La direzione della procedura può delegare l'audizione a una terza persona idonea. In singoli casi è ammessa anche una delega dell'audizione agli uffici dei curatori professionali, purché la persona che effettua l'accertamento sia uno specialista che ne svolge regolarmente e che di conseguenza dispone dell'esperienza e del know how necessari. È per contro esclusa una delega sistematica dell'audizione agli uffici dei curatori professionali. L'audizione di minorenni è disciplinata nel nuovo art. 314a CC, che dal punto di vista del contenuto corrisponde all'art. 144 cpv. 2 CC, valido per la procedura di divorzio. Nell'audizione di minorenni è estremamente importante che venga seguita una procedura delicata e adatta ai minori, motivo per cui si deve di regola rinunciare a un'audizione da parte di un'autorità collegiale.

Articolo 59b c) Esecuzione dell'obbligo di collaborare

L'obbligo di collaborare è stabilito nel nuovo art. 448 CC. Esso include in particolare l'obbligo delle persone che partecipano al procedimento e di terzi di rilasciare le necessarie informazioni, di testimoniare, di consegnare documenti e di tollerare visite mediche e perquisizioni dell'autorità, nonché sopralluoghi. Se necessario, l'obbligo di collaborare può essere imposto ricorrendo alla coazione. Lo scopo dell'accertamento coatto della fattispecie deve giustificare l'intervento nel diritto della personalità dell'interessato (principio della proporzionalità). L'APMA può quindi adottare le disposizioni necessarie alla salvaguardia di interessi degni di protezione soltanto dopo aver proceduto a una ponderazione degli interessi. I mezzi coercitivi che entrano in considerazione sono enumerati a titolo esemplificativo nel capoverso 1. Il nuovo art. 450g CC non contempla il ricorso alla polizia per imporre coattivamente obblighi di collaborare (p.es. esecuzione di disposizioni). Esso può però essere indispensabile per l'accertamento

della fattispecie, motivo per cui nel diritto cantonale va creata una corrispondente base giuridica (capoverso 2). I costi cagionati dall'esercizio coatto dell'obbligo di collaborare sono a carico delle persone che violano illegittimamente o colpevolmente il loro obbligo di collaborare (capoverso 3).

Articolo 60 4. Decisione, a) Autorità collegiale

Secondo il nuovo art. 440 cpv. 2 CC, l'APMA decide in collegio di almeno tre membri. I Cantoni possono prevedere eccezioni per determinati casi. Queste eccezioni vengono disciplinate nell'articolo seguente sulla competenza individuale. Vale il principio secondo cui l'APMA si riunisce in composizione di tre membri (capoverso 1). A seconda della grandezza di un'autorità centrale con sedi distaccate, la composizione del collegio giudicante varia. Si tratta perciò di un collegio giudicante non permanente, cosa però sostenibile considerato l'incarico a tempo pieno o a titolo principale dei membri dell'autorità. La rispettiva composizione dipende in particolare dal tema da trattare e dalla provenienza locale della persona interessata dalla decisione. Ad esempio, dovrebbe far parte del collegio giudicante almeno un membro dell'autorità di quella sede distaccata nel cui comprensorio l'interessato è domiciliato. Inoltre, il collegio giudicante dovrebbe di norma vedere rappresentati i tre settori di competenza diritto, assistenza sociale e, in particolare nel caso di minori, pedagogia/psicologia. A seconda del caso da giudicare, può far parte del collegio giudicante anche un altro membro che dispone delle competenze specialistiche necessarie per la fattispecie da giudicare (esempio: medico/psichiatra in caso di ricovero a scopo di assistenza).

Per motivi di economicità della procedura, pare opportuno e sensato che decisioni palesemente chiare e incontestate possano essere prese tramite circolazione degli atti (capoverso 2). Una decisione per circolazione degli atti è presa quando i membri dell'autorità hanno acconsentito alla proposta e hanno documentato il loro consenso tramite firma. In casi difficili e complessi, come pure in caso di mancanza di unanimità, è assolutamente necessaria una discussione orale.

Articolo 60a b) Competenza individuale

Per motivi di economicità della procedura, la competenza individuale spetta di norma al membro dell'autorità che si è occupato dell'istruzione. Egli può però affidare l'emanazione di una decisione anche a un altro membro, se quest'ultimo risulta più idoneo per via della sua specializzazione. La competenza individuale è opportuna laddove si tratta di questioni di diritto procedurale (capoverso 2), il potere d'apprezzamento è scarso, non sono necessarie valutazioni interdisciplinari oppure in procedure non controverse (capoverso 3). Il Governo disciplina a livello di ordinanza la competenza individuale per le decisioni conformemente alle raccomandazioni della conferenza delle autorità cantonali di protezione dei minori e degli adulti (cfr. RMA 2/2008, p. 84 segg.).

Articolo 61 5. Autorità giudiziaria di reclamo

Cfr. anche le spiegazioni relative ai tratti fondamentali del progetto (punto IV.4.).

Nella competenza dell'autorità giudiziaria di reclamo (capoverso 1) rientrano anche i reclami contro decisioni finali e contro decisioni relative a provvedimenti cautelari dell'APMA (nuovo art. 450 cpv. 1 e art. 314 cpv. 1 CC), nonché a determinate decisioni di ricovero a scopo di assistenza (nuovo art. 439 CC). Per la procedura dinanzi all'autorità giudiziaria di reclamo fanno stato in primo luogo le disposizioni procedurali di diritto federale del CC e in via sussidiaria le disposizioni procedurali emanate dal Cantone. Nel caso in cui né il CC, né la LICC abbiano disciplinato qualcosa al riguardo, fanno stato il CPC federale e le corrispondenti disposizioni d'applicazione cantonali (capoverso 2). Una di queste disposizioni procedurali interessa l'esclusione, disciplinata nel capoverso 3, della sospensione del termine e delle ferie giudiziarie per l'autorità giudiziaria d'impugnazione, tanto più che le procedure di protezione dei minori e degli adulti devono essere trattate e concluse rapidamente.

Articolo 62 IV. Disposizioni comuni, 1. Obblighi di avviso cantonali

Il diritto federale disciplina i diritti e gli obblighi di avviso nel nuovo art. 443 CC; la disposizione va intesa quale prescrizione di minima, che può essere completata da obblighi di avviso cantonali. Per rendere ancora più efficace la protezione dei minori, il capoverso 1 sottopone al completo obbligo di avviso tra gli altri anche i medici e gli assistenti spirituali. Inserendo esplicitamente un obbligo di avviso nella legge cantonale, le persone delle categorie sottoposte all'obbligo del segreto professionale vengono svincolate da tale obbligo e invece obbligate a dare avviso delle osservazioni fatte nell'esercizio della professione. L'obbligo di avviso vale anche per collaboratori di istituti privati, se non rientrano già nell'interpretazione più ampia del nuovo art. 443 cpv. 2 CC. Questo riguarda in particolare i collaboratori di asili nido, scuole private e case per anziani e di cura private. L'obbligo di comunicazione previsto nel capoverso 2 serve a imporre la volontà espressa nelle direttive del paziente ed è paragonabile all'obbligo di inoltrare testamenti.

Articolo 63 2. Spese e ripetibili

Per il procedimento dinanzi all'APMA vanno riscosse spese, che si conformano alla legge sulla giustizia amministrativa e alle relative ordinanze (capoverso 1). Le spese vanno stabilite nella decisione finale. L'obbligo d'assunzione dei costi corrisponde al diritto vigente (capoverso 2). Come nella prassi attuale, anche con il nuovo diritto non vengono di norma versate ripetibili in procedimenti dinanzi all'APMA (capoverso 3). Per soddisfare le esigenze specifiche del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti, in presenza di particolari circostanze può risultare giustificato concedere eccezionalmente delle ripetibili. Particolari circostanze possono ad esempio essere date in presenza di procedimenti con contraddittorio, analogamente al processo civile in controversie di diritto della famiglia o in procedimenti che risultano essere privi di oggetto e ai quali l'interessato è stato costretto a partecipare. Inoltre, l'indennità deve risultare indicata.

Articolo 64 3. Archiviazione, a) Competenza

Nessuna osservazione

Articolo 64 b) Consultazione degli atti

L'articolo si riferisce unicamente a procedimenti conclusi relativi alla protezione dei minori e degli adulti. Per via del segreto d'adozione, gli atti di procedure d'adozione non sono interessati da questa disposizione.

Articolo 65 4. Responsabilità

La responsabilità è disciplinata nei nuovi art. 454 e 455 CC. Si tratta di una responsabilità causale; può essere chiamato a rispondere unicamente il Cantone. Il diritto sulla responsabilità del CC si riferisce solo ai rapporti esterni tra il Cantone e la persona danneggiata. Il compito di regolare i rapporti interni del Cantone con la persona che ha cagionato il danno rientra nella competenza dei Cantoni. Nel Cantone dei Grigioni il regresso si conforma alla legge sulla responsabilità dello Stato.

Articolo 66 5. Disposizioni esecutive

Al Governo viene attribuito l'incarico di emanare disposizioni esecutive relative ai settori menzionati.

Articolo 76 capoverso 1

Si tratta di un adeguamento alla nuova numerazione degli articoli nel CC riveduto.

Articolo 163

Il rimando alla regolamentazione in appendice corrisponde alla prassi cantonale. Con le modifiche indirette di atti normativi, il diritto cantonale viene adeguato alla nuova terminologia senza cambiamenti del contenuto. Si tratta in particolare di sostituire i termini seguenti:

- minori con minorenni;
- "sotto tutela" con "sottoposto a curatela generale" (per maggiorenni);
- autorità tutoria con autorità di protezione dei minori e degli adulti;
- privazione della libertà a scopo d'assistenza con ricovero a scopo di assistenza.

In due casi (legge d'applicazione del CPP e legge sull'assistenza sociale) il Governo propone di ampliare leggermente il contenuto del testo della legge ai sensi della prassi attuale. Il diritto di presentare querela penale e l'obbligo di collaborare con i servizi sociali vanno ad esempio estesi anche agli uffici dei curatori professionali.

2. Costituzione del Cantone dei Grigioni

Per via della grande importanza, il diritto di elezione e di voto sono interamente ed esaustivamente disciplinati nell'art. 9 Cost. cant.; la legge sui diritti politici non contiene più disposizioni al riguardo dal 2005. I motivi di esclusione secondo l'art. 9 cpv. 2 Cost. cant. si riferiscono al precedente diritto in materia di tutela e contengono diversi termini sconosciuti al nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti. Benché si tratti di un adeguamento puramente redazionale, esso può avvenire solo tramite una revisione formale allo stesso livello. Sarebbe sì possibile una regolamentazione interpretativa a livello di legge, essa non terrebbe però adeguatamente conto dell'importanza del diritto di voto e di elezione. Inoltre, per via dell'unità della materia, anche un futuro adeguamento formale della Costituzione dovrebbe in ogni caso avvenire attraverso una revisione parziale separata, qualora non facesse parte di una più ampia modifica dei diritti politici. Una riforma così ampia appare tuttavia poco probabile a nemmeno dieci anni dalla revisione totale.

La formulazione proposta si orienta alla regolamentazione del diritto federale, nonché agli adeguamenti terminologici nel rimanente diritto cantonale (cfr. appendice della LICC).

VI. Conseguenze finanziarie e per il personale

1. In generale

Non è possibile procedere al momento attuale a un'affidabile stima dei costi o a un calcolo dell'onere supplementare. Ad esempio, per il volume d'impiego delle autorità tutorie nei Grigioni non sono disponibili dati complessivi significativi, poiché solo per singole funzioni delle odierne autorità tutorie è stabilito un volume d'impiego fisso, mentre numerosi titolari della carica vengono impiegati e retribuiti secondo il dispendio (cfr. tabella 2, punto II.2.b). Inoltre, i costi attuali non possono essere calcolati in via definitiva, poiché i circoli li dichiarano con modalità differenti e ad esempio non suddividono l'onere di personale tra i singoli compiti. Infine, l'onere futuro calcolato delle varie autorità si basa su stime dedotte dalle cognizioni attuali secondo il diritto vigente. Certo è che la professionalizzazione richiesta del settore della protezione dei minori e degli adulti comporterà un aumento dei costi. Una parte dei costi potrà essere coperta con le entrate da tasse, nonché con le entrate per la gestione di mandati di curatela conformemente al nuovo art. 404 CC. I costi netti vanno tuttavia assunti dall'ente responsabile.

Si possono distinguere le seguenti quattro categorie di costi:

- costi dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti (incl. segretariato);
- costi dei titolari privati e ufficiali dei mandati (uffici dei curatori professionali);

- costi dell'autorità di vigilanza e dell'autorità di reclamo;
- costi delle misure.

2. Autorità di protezione dei minori e degli adulti

Le basi per il presunto futuro bisogno di personale, nonché le stime dello stesso a seconda delle diverse varianti sono già state discusse approfonditamente nelle spiegazioni sui tratti fondamentali del progetto (cfr. punti II.3.c e IV.1.b e c). Il bisogno di personale stimato ammonta complessivamente a circa 20 – 30 impieghi; la grande dispersione si spiega con l'incertezza relativa all'onere associato ai nuovi compiti e al passaggio a misure ad hoc. Di questa circostanza si deve tener conto nella creazione e nell'occupazione degli impieghi, basandosi inizialmente sul valore inferiore. Le stime dei costi si basano sulle classificazioni delle singole funzioni discusse con l'Ufficio del personale. Affinché possano essere considerati nei calcoli anche gli oneri complementari del lavoro, le indicazioni si fondano sulle basi di calcolo dell'Amministrazione cantonale. Gli oneri finanziari così calcolati ammontano a circa 4,5 – 4,9 milioni di franchi. I costi netti si riducono attraverso le entrate dalle tasse, sul cui ammontare non sono però possibili indicazioni affidabili.

Secondo la proposta del Governo, la futura APMA dovrà essere definita quale compito cantonale e non più quale compito dei circoli. Di conseguenza, sarà il Cantone ad assumerne i costi; i circoli e indirettamente i comuni saranno dunque sgravati dagli attuali costi per le autorità tutorie. I risparmi annui possono essere stimati in circa 2 milioni di franchi all'anno complessivi (cfr. spiegazioni relative alle premesse, punto II.2.b). Indicazioni precise non sono possibili a causa della differente presentazione dei conti dei circoli.

3. Uffici dei curatori professionali e curatori privati

Anche per quanto riguarda gli uffici dei curatori professionali e i curatori privati, le spiegazioni sul presunto futuro bisogno di personale sono già state fornite in relazione alle spiegazioni sui tratti fondamentali (cfr. punto IV.2.b). Il bisogno di personale stimato degli uffici dei curatori professionali per l'accertamento delle fattispecie su incarico dell'APMA, nonché per la gestione dei mandati ammonta complessivamente a circa 45 – 50 impieghi. Il volume d'occupazione totale degli uffici dei tutori ufficiali ammonta attualmente a circa 35 impieghi, cosicché per l'ufficio dei curatori professionali sono da attendersi un bisogno supplementare di personale e di conseguenza costi supplementari, in particolare a seguito della delega di accertamenti della fattispecie. La gestione del mandato viene pagata in primo luogo con i beni della persona assistita (nuovo art. 404 CC). Se ciò non è possibile, spetta all'ente pubblico farsi carico della retribuzione.

Secondo la proposta del Governo, i futuri uffici dei curatori professionali dovranno essere definiti quale compito regionale e non più quale compito dei circoli. La nuova impostazione non ha conseguenze sull'unità finale d'imputazione, che continuerà a essere costituita dai comuni (cfr. spiegazioni relative alle premesse, punti II.2.c e d). Non dovrebbero risultare cambiamenti rispetto a oggi per quanto riguarda i costi dei curatori privati e per quanto riguarda le entrate. Poiché l'aumento dei costi per gli uffici dei curatori professionali dovrebbe approssimativamente corrispondere allo sgravio finanziario generato dal passaggio della responsabilità per l'APMA, il nuovo diritto non dovrebbe comportare considerevoli conseguenze finanziarie per i comuni.

4. Autorità di vigilanza e autorità giudiziaria di reclamo

Fatta eccezione per il numero di casi, l'onere delle attuali autorità di vigilanza e di reclamo nel settore delle tutele non viene rilevato e indicato. A seguito del numero di casi, si può partire dal presupposto che il cambiamento proposto per quanto riguarda il numero di autorità e le competenze non avrà conseguenze per il personale e finanziarie:

- Con la creazione proposta di un'APMA cantonale con sedi distaccate, l'onere della futura **autorità di vigilanza** dovrebbe risultare tendenzialmente basso e poter essere affrontato con le risorse di personale attualmente disponibili.
- Per quanto riguarda i **tribunali distrettuali**, la perdita dei compiti di vigilanza e delle procedure di reclamo porterà a uno sgravio. Siccome il numero di casi dichiarato non è elevato e si situa nell'abituale fascia di oscillazione, lo sgravio non dovrebbe comportare risparmi nel settore del personale.
- Secondo la proposta del Governo, per quanto riguarda il **Tribunale cantonale** verranno meno i compiti di vigilanza, in cambio in futuro gli spetterà l'evasione di tutte le procedure di reclamo. Al momento attuale non è possibile valutare se e come la nuova organizzazione con un'autorità specializzata cantonale e le nuove disposizioni di diritto procedurale si rifletteranno sul numero di ricorsi. Non è perciò nemmeno possibile valutare se il nuovo diritto, in considerazione del fatto che verrà meno l'attività di vigilanza, comporterà un onere supplementare per il Tribunale cantonale e se a un eventuale onere supplementare dovrà seguire un aumento dell'effettivo di personale. Basandosi sull'attuale numero di casi, l'effettivo odierno dovrebbe essere sufficiente; in futuro si vedrà se questa ipotesi è corretta.

5. Costi delle misure

Oltre ai costi per la gestione del mandato, si presentano ulteriori costi conseguenti (p.es. soggiorni in istituti, misure terapeutiche, istruzione scolastica speciale). In questo ambito non vi sono cambiamenti rispetto alla regolamentazione attuale. Se questi costi non vengono assunti dall'interessato o da terzi, dovranno farsene carico i comuni, secondo le prescrizioni sull'assistenza pubblica.

6. Riassunto delle conseguenze per il Cantone e i comuni

Poiché con l'autorità di protezione dei minori e degli adulti il Cantone assume un nuovo compito, per il Cantone risultano costi supplementari pari a quasi cinque milioni di franchi; una (piccola) parte di questi costi potrà tuttavia essere coperta dalle entrate provenienti da tasse.

Per i comuni l'attuazione del nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti dovrebbe nell'insieme risultare neutrale dal profilo dei costi, poiché i possibili costi supplementari causati dagli uffici dei curatori professionali dovrebbero poter essere in ampia misura compensati dal trasferimento di compiti al Cantone.

VII. Ulteriore procedura e scadenzario

La revisione parziale del CC (protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione) entrerà in vigore il 1° gennaio 2013. Il diritto riveduto vale a partire dall'entrata in vigore (nuovo art. 14 cpv. 1 Tit. fin. CC) e si applica a tutti i procedimenti pendenti e a tutti i nuovi procedimenti. Non sono previsti termini transitori per la costituzione di una nuova autorità di protezione dei minori e degli adulti. Questo significa che l'autorità specializzata dovrà poter iniziare la propria attività il 1° gennaio 2013, poiché le attuali autorità tutorie perderanno la loro competenza con l'entrata in vigore del nuovo diritto.

Affinché l'autorità possa essere operativa a questa data, si devono prevedere lavori preliminari di durata variabile tra i sei e i nove mesi. Dell'attuazione della nuova organizzazione fanno parte in special modo la ricerca e la nomina dei collaboratori dell'APMA e degli uffici dei curatori professionali, la costituzione dell'intera organizzazione d'esercizio, nonché la frequenza di corsi di perfezionamento professionale. Infine, il passaggio delle misure in corso (compresi gli atti) alla nuova APMA con effetto al 1° gennaio 2013 richiede una pianificazione dettagliata con relative direttive, affinché le attuali e le nuove autorità possano prepararsi di conseguenza.

Per questo motivo, il Governo prevede di sottoporre al Gran Consiglio il messaggio relativo all'attuazione del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti nei Grigioni se possibile nella sessione di dicembre 2011, altrimenti nella sessione di febbraio 2012. Il progetto andrà approvato dal Gran Consiglio al più tardi nell'aprile 2012, ma preferibilmente prima. Mentre conformemente all'art. 17 cpv. 1 n. 1 Cost. cant. la revisione parziale della LICC è soggetta a referendum facoltativo, per la revisione parziale della Costituzione si dovrà obbligatoriamente tenere una votazione popolare (art. 16 n. 1 Cost. cant.). Siccome la revisione parziale della Costituzione cantonale è sì in relazione al nuovo diritto federale, ma non rappresenta un presupposto per l'attuazione cantonale a livello di legge, la pubblicazione nel Foglio ufficiale del disegno di legge può avvenire subito dopo la decisione in Gran Consiglio.

Per garantire l'operatività dell'APMA e degli uffici dei curatori professionali entro i termini previsti, i lavori preparatori andranno avviati subito dopo la conclusione del dibattito parlamentare e mentre il termine di referendum sarà ancora in corso. Questo modo di procedere non corrisponde alla procedura usuale, è però giuridicamente ammissibile ed è inevitabile a causa dei tempi stabiliti dal diritto federale. In particolare la direzione (inclusa la supplenza), nonché il sostegno amministrativo necessario per lo sviluppo dell'organizzazione dell'autorità vanno occupati già nella primavera del 2012. Ciò significa che gli impieghi andranno eventualmente pubblicati già prima del dibattito parlamentare. Gli altri membri dell'autorità e i collaboratori dell'APMA andranno assunti una volta scaduto il termine di referendum. Per la creazione degli uffici dei curatori professionali è raccomandabile seguire una procedura analoga.

Coira, 22 marzo 2011/DGSS

Appendice

Composizione della commissione di esperti

Heinz Brand, capo UPDC (presidente)

Prof. Christoph Häfeli, esperto

Dr. Norbert Brunner, presidente del Tribunale cantonale

Regula Strässler, vicepresidente del tribunale distrettuale Hinterrhein

Brigitta Hitz, ex presidente dell'Associazione grigionese dei presidenti di circolo

Riccardo Tamoni, presidente dell'Associazione delle autorità tutorie dei Grigioni

Walter Beeli, ufficio dei tutori d'ufficio Surselva

Andrea Ferroni, capo Ufficio del servizio sociale

Dr. Martin Mani, medico cantonale

Mathias Fässler, segretario di concetto DGSS

Dr. Frank Schuler, capo progetto per questioni giudiziarie e costituzionali

Claudia Semadeni Röthlisberger, capo progetto UPDC

Carolina Rusch Nigg (verbale)