



Sussidi d'esercizio destinati alle misure educative per minori e giovani adulti Valutazione del ruolo della Confederazione

L'essenziale in breve

Nonostante l'esecuzione delle pene e delle misure sia di competenza dei Cantoni, l'Ufficio federale di giustizia versa sussidi d'esercizio di circa 70 milioni di franchi all'anno a 174 istituti di educazione stazionari per bambini, adolescenti e giovani adulti. Questi istituti accolgono minori e giovani adulti per rispondere a una misura di collocamento civile o penale finalizzata alla loro tutela, socializzazione e, in caso di misura penale, anche a evitare recidive.

La Confederazione ha decretato alcune condizioni di attribuzione, ovvero standard con l'obiettivo specifico di migliorare la qualità e di evitare disparità di trattamento dovute alle strutture federaliste. Sono richiesti, ad esempio, un tasso minimo di personale educativo che disponga di una formazione riconosciuta, un concetto pedagogico e un regolamento interno scritti. La Confederazione esige inoltre dai Cantoni una pianificazione che attesti la necessità degli istituti, al fine di evitare posti non adeguati ai bisogni o doppioni.

Il Controllo federale delle finanze si è interessato agli standard e alla pianificazione dei bisogni e ha analizzato il ruolo della Confederazione nello sviluppo della qualità e nella garanzia della parità di trattamento. Oltre a un'analisi documentaria, colloqui semi-strutturati e un'inchiesta sotto forma di questionario presso gli istituti non sovvenzionati, sono stati istituiti quattro gruppi di discussione con i rappresentanti dei Cantoni e degli istituti sussidiati dall'Ufficio federale di giustizia. L'analisi viene completata da un confronto con le prassi osservate nei Paesi Bassi e in Norvegia.

Standard di qualità nel complesso apprezzati e utili

Gli standard di qualità dell'Ufficio federale di giustizia permettono di valutare la qualità dell'assistenza. Tali standard sono nel complesso apprezzati e ritenuti utili dagli istituti sovvenzionati e dai Cantoni, in quanto contribuiscono alla qualità, alla professionalizzazione e alla solidità degli istituti stazionari per far fronte alla complessità dei problemi riscontrati dai minori e dai giovani adulti ivi collocati. La loro utilità va oltre la cerchia dei 174 istituti sovvenzionati, dato che determinati Cantoni o autorità responsabili tendono ad applicare esigenze di qualità simili nel quadro della loro procedura d'autorizzazione d'esercizio. Tuttavia, alcuni Cantoni e istituti mettono in questione due condizioni.

Un processo di revisione degli standard di qualità strutturato e partecipativo

Elaborati nel 1989, gli standard sono stati revisionati l'ultima volta tra il 2002 e il 2004. Il processo si è svolto in maniera strutturata e le principali parti in causa sono state integrate a varie riprese. L'Ufficio federale di giustizia ha verificato che tali standard siano basati su conoscenze scientifiche e li ha confrontati con altri standard e raccomandazioni.

Criteri giuridici applicati

Tutti gli istituti sovvenzionati soddisfano i criteri legali degli standard di qualità. Per i criteri il cui apprezzamento è più qualitativo, la loro applicazione può variare da un istituto all'altro. Se l'obiettivo è l'applicazione uniforme degli standard di qualità in Svizzera, alcuni istituti sono più avanti di altri. Attraverso gli obiettivi di sviluppo che pone agli istituti, l'Ufficio federale di giustizia intende incitarli a rimettersi in questione e a ottimizzare la qualità dell'assistenza.

Un processo d'esame apprezzato, ma che può generare doppioni

Il processo d'esame di riconoscimento messo in atto dall'Ufficio federale di giustizia per ottenere un sussidio è trasparente. Sebbene per determinati aspetti si tratti di una valutazione qualitativa, una prassi unitaria è comunque garantita. Nel complesso il processo è apprezzato dagli istituti sovvenzionati e dai Cantoni. Un rischio di doppioni è stato identificato tra gli esami dell'Ufficio federale di giustizia e quelli dei Cantoni che sussidiano i medesimi istituti. Inoltre, la ripartizione dei ruoli tra la Confederazione e i Cantoni in ordine all'andamento e al controllo degli istituti sovvenzionati manca di chiarezza.

Il trasferimento delle conoscenze esiste, ma non è abbastanza standardizzato

Al fine di sostenere l'impegno che Confederazione e Cantoni si assumono per assicurare la parità di trattamento e migliorare la qualità, l'Ufficio federale di giustizia raccoglie informazioni sulle nuove conoscenze e incoraggia modelli di assistenza innovativi. Oltre a questo trasferimento di informazioni generali, esegue uno scambio individualizzato per ogni singolo caso con i Cantoni e gli istituti sussidiati su aspetti concernenti la qualità e la pianificazione. Questi ultimi ritengono utile lo scambio, ma auspicherebbero per il futuro un trasferimento di conoscenze più standardizzato, come avviene, ad esempio, in Norvegia e nei Paesi Bassi.

Situazione insoddisfacente in materia di pianificazione dei bisogni

Non esiste pianificazione ideale stabilita secondo criteri scientifici. In circa la metà dei Cantoni sono stati inclusi solamente i dati sugli istituti stazionari sovvenzionati dalla Confederazione e non, ad esempio, l'insieme delle offerte nell'internato o l'offerta in famiglie di accoglienza. L'offerta ambulatoriale, quando il rapporto ne fa riferimento, è menzionata in poche frasi. Ogni pianificazione cantonale è diversa: alcune sono più soddisfacenti di altre. Tuttavia, è il caso di rilevare che i rapporti non riflettono in tutti i Cantoni la totalità del loro lavoro. Alcuni, ad esempio, hanno realizzato inchieste presso i servizi di collocamento o animano piattaforme regionali interdisciplinari. Consapevoli del loro potenziale di ottimizzazione, alcuni Cantoni hanno recentemente applicato misure per rivedere e migliorare la propria pianificazione.

L'Ufficio federale di giustizia non effettua analisi sulla base dei dati trasmessi dai Cantoni, segnatamente perché questi dati sono poco paragonabili o incompleti. Il Controllo federale delle finanze constata che, nonostante già dalla fine degli anni Ottanta sussista un'esigenza di pianificazione, gli obiettivi di contenuto e di apprezzamento dei bisogni non sono ancora raggiunti. Uno sguardo retrospettivo in questi ultimi 25 anni permette tuttavia di rilevare un'evoluzione positiva, anche se moderata, della quantità di pianificazioni cantonali trasmesse e del loro contenuto. Devono ancora essere realizzati progressi netti. Sia l'Ufficio federale di giustizia sia la larga maggioranza dei Cantoni sono convinti della necessità di pianificare e della sua utilità. A titolo di paragone, la pianificazione è più sviluppata in Norvegia e nei Paesi Bassi. Esistono dati centralizzati sulla base dei quali vengono realizzati modelli e analisi per orientare le offerte e i relativi finanziamenti.

Potenziale di ottimizzazione e raccomandazioni

L'analisi del Controllo federale delle finanze conclude che l'Ufficio federale di giustizia apporta un plusvalore tramite l'attribuzione di sussidi e la diffusione dell'informazione. Ciononostante, è stato identificato un potenziale di ottimizzazione. All'attenzione dell'Ufficio di giustizia sono state formulate tre raccomandazioni che hanno l'obiettivo di chiarire la ripartizione dei ruoli tra i Cantoni e la Confederazione e di apportare miglioramenti nel campo della pianificazione dei bisogni e dello

scambio di informazioni. L'Ufficio federale di giustizia ha già iniziato riflessioni in tal senso. L'ufficio è d'accordo con le raccomandazioni e s'impegna ad attuarle entro la fine del 2014. La presa di posizione dell'ufficio si trova alla fine del rapporto (allegato 7).

Testo originale in francese