

# Valutazione della procedura di riesame

## (Rapporto sintetico)

---

29.06.2010

Heinz Messmer, Brigitte Müller, Olivier Steiner

## 1 Situazione iniziale e obiettivi della valutazione

Sulla base della legislazione in vigore, la Confederazione subsidia gli istituti d'educazione destinati a fanciulli e adolescenti che, a causa di problemi psichici o sociali, necessitano di un intenso accompagnamento stazionario. Per beneficiare del sostegno statale, dal gennaio 2005 questi istituti sono tenuti a sottoporsi ogni quattro anni a un riesame, effettuato dall'Ufficio federale di giustizia (UFG), cui compete la concessione dei sussidi.

Entro la fine del 2009 tutti gli istituti riconosciuti sono stati sottoposti almeno una volta alla procedura prevista dalle nuove direttive. L'UFG ha colto l'occasione per commissionare una valutazione di questa procedura. Il mandato è stato assegnato, sulla base di un pubblico concorso, alla Scuola universitaria professionale della Svizzera nord-occidentale (FHNW).

## 2 Il questionario

Il sondaggio si è basato sulle risposte a un questionario on line rivolto ai tre tipi di enti coinvolti (istituti d'educazione, organi responsabili, autorità cantonali competenti). Lo scopo era soprattutto di capire in che modo gli interpellati valutano le fasi e gli strumenti della procedura di riesame (preparazione / esecuzione sul posto / elaborazione dei risultati) e la sua utilità. Oltre che fornire risposte standardizzate, gli interpellati hanno avuto la possibilità di esprimere suggerimenti, commenti e pareri in alcuni campi lasciati liberi a questo scopo.

## 3 I principali risultati

### a) Risposte pervenute e controllo dei dati

- Del sondaggio sono state informate per lettera 312 persone, alle quali è stato fornito un codice di accesso per rispondere in linea al questionario. **153 interpellati** lo hanno compilato interamente. Questi 153 questionari costituiscono il campione rappresentativo su cui si è fondata l'indagine.
- Il 60 % circa degli interpellati ha compilato il questionario in linea nella versione tedesca, poco più del 35 % nella versione francese e poco più del 4 % nella versione italiana.
- Le autorità cantonali competenti hanno risposto nella misura del 77 %, gli istituti d'educazione in quella del 64 % e gli organi responsabili in quella del 18 %.
- Dai **dati raccolti in merito agli istituti d'educazione** emerge che è rappresentata una tipologia abbastanza vasta e che gli istituti variano fortemente anche per quanto riguarda le dimensioni. Di dimensioni variabili sono anche gli organi responsabili e le autorità cantonali competenti.

**b) Valutazione della procedura di riesame (fasi e strumenti)**

- I giudizi espressi in merito alle singole fasi e ai singoli strumenti della procedura di riesame (documentazione di preparazione; ispezione sul posto; sistema per garantire la validità dei risultati e trattamento successivo dei dati) permettono di rilevare una **tendenza generale**: il 90 % degli interpellati li ritiene molto positivi o per lo meno opportuni (trasparenti; chiari; comprensibili). Solo il 10 % esprime una posizione piuttosto critica.
- Rispetto a questa tendenza generale, vi sono risposte che divergono, tanto in positivo quanto in negativo. **Particolarmente positiva** è stata considerata la prestazione dei collaboratori dell'UFG nell'ispezione sul posto, soprattutto per quanto attiene alla preparazione e ai riscontri, e il clima che ne è risultato. Sono stati accolti particolarmente bene anche gli strumenti per garantire la validità dei risultati (verbale, lettera in cui viene comunicata la decisione, scheda informativa).
- **Un'eco molto meno positiva** hanno invece suscitato (soprattutto nella Svizzera tedesca) altri aspetti, in particolare l'onere costituito dal riunire la documentazione che va inoltrata alle autorità. Gli interpellati si chiedono anche in che misura i collaboratori dell'UFG siano effettivamente in grado di valutare con competenza l'autonomia decisionale degli istituti d'educazione. Anche riguardo alle raccomandazioni vincolanti e alle relative conseguenze, le valutazioni pervenute si situano nettamente al di sotto della tendenza generale (malgrado solo 24 interpellati siano stati in grado di fornire indicazioni pertinenti in proposito).

**c) Indicazioni sull'utilità della procedura di riesame**

- Rientrano nella tendenza positiva rilevata in precedenza anche le risposte alle domande sull'utilità della procedura di riesame, che oltre il 90 % degli interpellati considera opportuna. In egual misura, chi lavora per un istituto d'educazione segnala di avere orientato la propria prassi professionale all'applicazione degli obiettivi stabiliti. Quattro quinti degli informanti ritengono che la procedura di riesame stimoli la riflessione e migliori il lavoro degli istituti. Il 17 % circa pensa, tuttavia, che il riesame costituisca una forma di controllo eccessiva e più di un terzo è persuaso che comporti un onere sproporzionato in termini di tempo. Più tiepidamente sono accolti anche altri (presunti) effetti della procedura (controllo della pianificazione; coordinazione tra domanda e offerta a livello cantonale).
- Secondo i dati pervenuti, solo tre quarti circa degli interpellati sono soddisfatti delle **scadenze previste** per la procedura di riesame. Poco più del 20 % vorrebbe distanziare nel tempo i controlli, mentre il 10 % circa propende per dare loro un'altra forma; il 4 % chiede che la procedura di riesame sia interamente soppressa.

**d) Effetti della procedura di riesame sulla collaborazione**

- Tre quarti circa degli interpellati ritengono che la procedura di riesame favorisca o migliori la collaborazione interistituzionale. Le risposte a una domanda differenziata in base ai tre gruppi di destinazione fornisce un quadro più preciso in merito. I valori più

alti sono registrati in merito alla collaborazione con le autorità federali e variano, a seconda dei destinatari, tra poco più del 70 % e il 90 %. I miglioramenti meno pronunciati sono registrati nella collaborazione tra l'istituto d'educazione e il suo organo responsabile: gli interpellati appartenenti a questi gruppi situano i miglioramenti in tal senso in una fascia compresa tra il 40 % e il 50 %. Proporzionalmente, le autorità cantonali constatano più sovente un miglioramento nella collaborazione.

**e) Pareri e commenti positivi espressi nelle parti lasciate alla libera iniziativa degli interpellati**

- Sovente gli interpellati non hanno suggerito modifiche; in linea di massima sembrano dunque considerare positiva la procedura. Anzi, taluni hanno esplicitamente affermato che essa va conservata nella sua forma attuale.
- In molti hanno sottolineato la competenza specialistica e la buona preparazione dei collaboratori dell'UFG, considerando costruttivo il riscontro da loro espresso. Secondo le valutazioni pervenute, la competenza e la professionalità nell'esecuzione della procedura di riesame favoriscono inoltre la collaborazione istituzionale.

**f) Pareri e commenti critici espressi nelle parti lasciate alla libera iniziativa degli interpellati**

- Le valutazioni critiche si riferiscono, per la maggior parte, ai doppioni che esistono tra la procedura di riesame e altre forme di controllo istituite sul piano cantonale, con l'inevitabile carico di lavoro supplementare che ciò comporta. Gli interpellati ritengono sovente che l'onere costituito dal riunire la documentazione da inoltrare alle autorità non sia assolutamente commisurato all'utilità della procedura. Il riscontro fornito sul posto, a voce, dai collaboratori dell'UFG sarebbe, inoltre, eccessivamente dettagliato.
- Come contromisura a questi inconvenienti si propone di ridurre o di concentrare i requisiti e i contenuti della procedura di riesame, in modo da sottoporre a nuova verifica unicamente le modifiche intervenute dopo il controllo precedente e gli obiettivi fissati in tale occasione, mentre gli ulteriori dettagli andrebbero discussi con l'autorità cantonale competente.
- Un'opinione ricorrente tematizza, infine, il ruolo del lavoro pratico con gli ospiti degli istituti, il quale generalmente passa in secondo piano rispetto alla valutazione dei principi concettuali, di natura più amministrativa; se ne deduce il desiderio che la valutazione delle condizioni per il riconoscimento tenga maggiormente conto degli aspetti pratici.

## 4 Discussione

I risultati del sondaggio permettono di affermare che, in linea di massima, gli interpellati considerano giustificato il riesame delle condizioni per beneficiare dei sussidi, mentre ritengono che gli aspetti procedurali possano essere perfezionati. Sostanzialmente, i commenti e le posizioni espressi a tale proposito sono contrastanti. Mentre in molti non ritengono necessario apportare modifiche o propendono per un mantenimento senza riserve della procedura di riesame nella sua forma attuale, altri auspicano il contrario. Alla luce delle opinioni avanzate in merito, emergono quattro opzioni per migliorare la procedura di riesame.

1. **Chiarire i ruoli:** occorre valutare in che misura sia possibile delegare alle autorità cantonali parti della procedura di riesame, sotto forma di valori di riferimento facilmente verificabili. Armonizzando le loro pratiche di controllo e ripartendo i settori di verifica, la Confederazione e i Cantoni riuscirebbero a eliminare a lungo termine doppiopioni palesi o prevedibili.
2. **Concentrare gli sforzi:** la delega di parte del riesame alle autorità cantonali introducendo valori di riferimento standard permetterebbe di porre l'accento sullo sviluppo qualitativo e gli obiettivi degli istituti d'educazione che beneficiano di sussidi federali.
3. **Professionalizzare:** snellire la procedura di riesame permetterebbe inoltre di dare maggior rilievo al concreto lavoro educativo. A tal proposito occorrerebbe verificare in che misura la procedura di riesame debba prendere in maggiore considerazione, accanto alla qualità strutturale degli istituti esaminati, anche la qualità del loro funzionamento.
4. **Creare trasparenza, sviluppare la qualità, raccogliere informazioni per la pianificazione:** vari interpellati hanno proposto di mettere a disposizione di tutti gli enti coinvolti i dati raccolti nell'ambito della procedura di riesame per rendere più trasparente la varietà degli istituti esistenti in Svizzera. A tale proposito, va verificato in che misura l'elaborazione e la pubblicazione di una selezione dei dati raccolti in occasione del riesame, specchio fedele dell'offerta generale recensita, possa servire a fornire elementi utili per garantire e sviluppare la qualità e per pianificare l'offerta sulla base di dati concreti.