

Parere

del 2 febbraio 2016

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 15 aprile 2015 n. 7086 concernente l'approvazione della Legge
sulle misure restrittive della libertà dei minorenni nei centri educativi, del
Piano di utilizzazione cantonale e del contributo unico e massimo a fondo
perso di CHF 3'345'000.- per la realizzazione di un centro educativo chiuso
per minorenni**

1. LO SCOPO DEL MESSAGGIO

Il Messaggio propone al Gran Consiglio la realizzazione ad Arbedo-Castione di un **Centro educativo chiuso per minorenni (CECM)** che possa garantire le seguenti prestazioni:

- soggiorni di *pronta accoglienza e osservazione*: 8 posti per soggiorni della durata di 3 mesi;
- esecuzione *misure disciplinari*, per le quali è previsto 1 posto;
- esecuzione *pene di breve durata* (massimo 14 giorni), per le quali è previsto 1 posto.

Per realizzare questa struttura, il parlamento cantonale deve non solo stanziare un **credito d'investimento**, ma anche approvare le necessarie autorizzazioni pianificatorie, in particolare con l'**approvazione del relativo Piano d'utilizzazione cantonale** e, infine, **adottare la Legge sulle misure restrittive della libertà dei minorenni nei centri educativi**. Legge che, peraltro, va a colmare una lacuna, regolamentando i provvedimenti restrittivi della libertà di una certa gravità pronunciati all'interno di tutti i centri educativi per minorenni, aperti (CEM) o chiusi (CECM). Per quest'ultima ragione la responsabilità dell'analisi del Messaggio – e la redazione di un rapporto all'indirizzo del plenum del Gran Consiglio – è stata attribuita alla *Commissione della legislazione*, con parallelamente una richiesta di pareri alla *Commissione pianificazione* e alla *Commissione gestione e finanze*.

2. LA NECESSITÀ DELLA STRUTTURA

L'esigenza di disporre in Ticino di una struttura per giovani problematici compare per la prima volta nel 2006 nel **rapporto del Gruppo di lavoro Giovani, violenza e educazione** istituito dal Consiglio di Stato e coordinato dal Procuratore pubblico **Antonio Perugini**.

Il tema è poi stato rilanciato a livello parlamentare da una **mozione** nel 2009 e a livello popolare da un'**iniziativa costituzionale** che ha raccolto, nel 2010, 12'102 firme valide.

La mozione e l'iniziativa popolare sono successive a uno **studio di fattibilità** (comprensivo dell'analisi del bisogno) del Dipartimento della sanità e della socialità conclusosi nel gennaio 2009, secondo il quale *“la realizzazione di una struttura educativa per adolescenti in situazione di crisi grave è possibile e auspicabile”*, e *“praticamente tutti i partner coinvolti l'hanno identificato come misura prioritaria”*.

Anche il Rapporto al Gran Consiglio sulle **Linee Direttive e sul Piano finanziario 2012-2015** del gennaio 2012 fa riferimento a *“la realizzazione di un centro per minorenni in grave situazione di crisi con valenza educativa e modalità di tipo contenitivo”*.

Il **Messaggio** del Consiglio di Stato, oggetto del presente parere, riprende i dati raccolti nello studio già citato: all'anno, in media, sono risultati 150 giovani in crisi, per 120 dei quali la soluzione adottata non era idonea. Fra questi 55 avrebbero avuto effettivamente bisogno di un centro educativo chiuso e, in assenza di un tale centro, sono stati ricoverati in clinica psichiatrica, collocati in un centro educativo fra quelli disponibili o, quel che è peggio, rimasti a casa. Tutte soluzioni ritenute inadeguate per gestire la crisi di questi giovani che mettono a rischio la propria e l'altrui incolumità, ipotecendo purtroppo il loro futuro.

A distanza di qualche anno, la situazione non sembra essere mutata e a indicarlo sono anche i **dati generali di tendenza**. Per le misure di toltà di custodia riscontriamo, dal 2006 al 2012, un aumento del 16% a livello nazionale e del 9% a livello cantonale.

Inoltre in Ticino il numero di collocamenti di minorenni in strutture di protezione sono aumentati da 300 (2006) a 416 (2013), quelli in famiglie affidatarie da 97 a 151 e quelle in strutture fuori Cantone sono addirittura quintuplicate, da 9 a 46, ponendo spesso dei seri problemi dal punto di vista linguistico e di sradicamento del giovane dal suo contesto di vita, con preoccupante perdita di efficacia delle misure adottate.

Molto eloquenti anche le **prese di posizione giunte dal territorio** e dagli addetti ai lavori. La **Camera di protezione**, in una lettera del 10 febbraio 2015, ribadisce che *“in tempi recenti si è nuovamente constatata l'attesa nel reperire il posto e la struttura adeguati per accogliere i minori (...) Il Centro educativo chiuso consentirebbe di osservare compiutamente i minori, di contenerli e di pianificare progetti adatti ai casi concreti”*. Anche perché, continua la lettera, a livello cantonale e svizzero il numero di privazioni di custodia è raddoppiato e, al 30 giugno 2014, nel nostro Cantone si contavano ben 175 casi. Un passo necessario, quello del CECM, anche per l'**Ufficio dell'aiuto e della protezione**, che il 9 marzo 2015 chiarisce come le segnalazioni effettuate dalle Autorità Regionali di Protezione siano aumentate del 73% nel periodo 2004-2014, arrivando a 604 nel 2014. Scrive il Direttore del servizio Ivan Pau-Lessi: *“Gli strumenti di intervento ambulatoriali e di affidamento in strutture educative aperte non bastano a fermare il continuo agito e il sentimento di onnipotenza di questi adolescenti che necessitano – al pari dei bambini piccoli dei quali è sufficiente fermare gli agiti con un abbraccio fisico – un contesto chiuso che li “abbracci istituzionalmente”, per confrontarli con dei limiti e con una presenza relazionale da cui partire per intravedere una qualche pista progettuale praticabile”*.

Anche il **Magistrato dei minorenni**, espressosi il 10 marzo 2015, ritiene che *“un centro come quello progettato sia utile per far fronte alla situazione attuale e alle sfide future, per cui la realizzazione debba restare prioritaria così come previsto dalle Linee Direttive cantonali”*. Nonostante il fatto che siano diminuite le decisioni di condanna (passate da 15'253 nel 2009 a 13'073 nel 2013), il numero di minori che necessitano di una misura di protezione decretata dall'autorità penale minorile in Ticino è infatti stabile. Inoltre, l'articolo 48 del Diritto Penale Minorile stabilisce che i Cantoni devono creare al più tardi entro il 31 dicembre 2016 gli istituti necessari per l'esecuzione del collocamento e della privazione della libertà. Anche perché l'attuale situazione non permette di eseguire delle pene in regime di semi prigionia e a giornate separate, impossibili da attuare fuori Cantone.

Oggi, dunque, non solo si perde in efficacia sulle misure di protezione eseguendole fuori Cantone e dopo lunghe attese o adottando soluzioni inadeguate, ma soprattutto non si pronunciano pene di corta durata per mancanza di strutture idonee per espletarle. Una prova di questo sta nel fatto che a fronte di una pena di privazione della libertà senza sospensione condizionale all'anno si assiste, nello stesso periodo, a una ventina di pene con sospensione condizionale, e dunque non scontate (cfr. rendiconti magistratura). E non vi è cosa peggiore, ai fini di un suo reinserimento attivo nella società, che minacciare un adolescente di una sanzione per poi non mantenerla.

3. LA RICHIESTA DI CREDITO

3.1 Gli investimenti

Il Messaggio prevede:

- a) una spesa di **CHF 125'000.-** per lo sviluppo del concetto pedagogico necessario al riconoscimento federale e cantonale della struttura e per la consulenza giuridica nell'ambito dell'applicazione della Legge sulle commesse pubbliche e tutte le spese di avvio della gestione. Questo credito permetterà alla *Fondazione Vanoni*, mandataria della costruzione e della gestione della nuova struttura, di avvalersi di risorse con le necessarie competenze. È qui opportuno ricordare come si è arrivati alla scelta della *Fondazione Vanoni*: inizialmente si è verificata la disponibilità di tutti gli attuali *Centri educativi per minorenni* (CEM) ad eventualmente prendere in mano la struttura e, ritiratasi anche la *Fondazione Amilcare*, l'unica ad aver manifestato un interesse in fase iniziale, si è per finire trovato un accordo con la *Fondazione Vanoni*.
- b) una spesa massima di CHF 6'440'000.- per la progettazione e la realizzazione della struttura. Lo studio preliminare ($\pm 20\%$), allestito nel 2014, indica una spesa di CHF 5'400'000.-; a questo importo è stata aggiunta una riserva, pari a CHF 1'040'000.- (ca. 20%). Questa spesa è stata calcolata tenendo conto, da una parte, della stima del numero di posti sulla base del fabbisogno misurato in Ticino e del modello di presa a carico del *Time Out* di Friburgo (soggiorni di tre mesi al massimo) e, dall'altra, del progetto architettonico di massima, che rispetta la condizione posta dall'Ufficio federale di giustizia di separare i regimi e che si basa sulle indicazioni raccolte dagli architetti del Cantone e della *Fondazione Vanoni* durante la visita del *Time Out*. Il progetto sarà come detto assoggettato alla Legge sulle commesse pubbliche.

3.2 Il finanziamento degli investimenti

La spesa di investimento sarà finanziata nel seguente modo:

- CHF 2'254'000.-, pari a un 35% delle spese di investimento riconosciute, da parte della Confederazione, secondo la Legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure;
- **CHF 3'220'000.-**, pari al 50% delle spese di investimento riconosciute, da parte del **Cantone**, secondo la Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni;
- CHF 966'000.-, da parte della Fondazione Vanoni, alla quale il Cantone, nell'ambito del finanziamento dei costi di gestione, riconoscerà i costi consecutivi delle spese realizzative.

Di seguito, due scenari di spesa, inferiori a quella richiesta dal Messaggio che rappresenta un tetto massimo, e la relativa suddivisione dei costi:

		Scenari		
		M 7086	Spesa come da studio preliminare	Minor spesa
Investimento secondo studio preliminare $\pm 20\%$		5'400'000	5'400'000	4'400'000
Riserva +20%		1'040'000		
Totale massimo di spesa		6'440'000		
Finanziamento:				
Confederazione	35%	2'254'000	1'890'000	1'540'000
Cantone	50%	3'220'000	2'700'000	2'200'000
Mutuo ipotecario FV		966'000	810'000	660'000
Totale finanziamento		6'440'000	5'400'000	4'400'000
	Controllo-zero	0	0	0

Si tratta dunque di stanziare un contributo cantonale massimo di **CHF 3'345'000.-** a favore della *Fondazione Vanoni* da una parte per l'allestimento del concetto pedagogico necessario al riconoscimento cantonale e federale (CHF 125'000.-) e, dall'altra, per la progettazione e la realizzazione del CECM (tetto massimo di CHF 3'220'000.-).

3.3 Costi di gestione corrente

Pur non essendo oggetto del presente Messaggio, il Consiglio di Stato fornisce alcune indicazioni di massima relative ai costi di gestione non coperti della nuova struttura. Tali costi – in essere non prima del 2020 – am monteranno a circa CHF 2'500'000.- e saranno ripartiti su più livelli istituzionali: il Cantone, in ragione di circa la metà (CHF 1'225'000.-), la Confederazione, che finanzierà il 30% dei costi del personale dell'istituto (CHF 600'000.-), i Comuni, sulla base dell'articolo 30 della Legge per le famiglie del 15 settembre 2003 (CHF 610'000.-) e le famiglie dei minori accolti tramite le rette (CHF 65'000.-).

Evidentemente i costi di gestione definitivi potranno essere stabiliti solo sulla base del concetto pedagogico, per il quale si stanziava il credito di CHF 125'000.-. Dalla cifra definitiva andranno poi dedotti parte i costi dei collocamenti oggi effettuati a spese del Cantone in altri cantoni e addirittura in Italia. Nel 2014 sono stati 22 per un costo di circa CHF 1'410'000.-: CHF 940'000 per il Cantone e CHF 470'000.- per i Comuni. Visto che con la realizzazione del CECM i collocamenti fuori Cantone e in Italia diminuiranno, secondo le attuali valutazioni, di circa il 25%, la minor spesa doterebbe dunque ammontare a CHF 350'000.-, da suddividersi fra Cantone e Comuni. In buona sostanza, **per il Cantone i costi di gestione sono ora stimati a CHF 990'000.- l'anno** e saranno inseriti nei Preventivi annuali della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie del Dipartimento della sanità e della socialità (a partire dal 2020).

Si precisa infine che in caso di approvazione del Messaggio da parte del Gran Consiglio, il progetto si svilupperà in base alle fasi e alle tempistiche illustrate a pagina 24, passo dopo passo. **Va da sé che senza il contributo federale (mancato riconoscimento della struttura) non si procederà alla realizzazione del centro.** Se da un lato le premesse per ottenere il sostegno dell'Ufficio federale di giustizia sono buone (i contenuti del Messaggio sono già stati presentati all'UFG, il quale ha dato la sua disponibilità per accompagnare il lavoro di sviluppo e implementazione), dall'altro la conferma definitiva avverrà solamente dopo la valutazione del concetto pedagogico, per l'elaborazione del quale è necessario liberare il credito di CHF 125'000.-.

4. IL PARERE DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Il Messaggio governativo argomenta con efficacia **la necessità di una struttura per giovani problematici, che allo stadio attuale sembra dunque essere confermata da più elementi, cifre e pareri qualificati in primis.** Durante i lavori di approfondimento è emerso che l'Ufficio federale di giustizia, a cui è stato nuovamente sottoposto il progetto, ha nel frattempo chiesto un aggiornamento dell'analisi del bisogno effettuata nel 2009. La Commissione condivide la richiesta dell'autorità federale e suggerisce dunque di invitare il Dipartimento della sanità e della socialità a procedere in tempi brevi in tal senso, anche perché la conferma della necessità della struttura è un criterio determinante ai fini della realizzazione della stessa.

Una struttura che, è bene precisarlo, non è né un riformatorio né un carcere minorile, ma un centro educativo rinforzato che permette di **fare chiarezza su situazioni ambigue** – con misure da scontare oltreconfine o, peggio ancora, non eseguite – e che soprattutto **accresce il rispetto della dignità dei giovani che necessitano di assistenza**, secondo un approccio finalizzato al recupero del minore problematico e alla preparazione del suo reinserimento sociale e lavorativo nella comunità. Infatti il collocamento in strutture educative aperte – per riprendere l'efficace metafora del Capo dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione – non sempre basta a fermare il sentimento di onnipotenza di alcuni adolescenti che – al pari dei bambini piccoli ai quali basta un *abbraccio fisico* per fermarne gli agiti – necessitano un contesto chiuso che li *abbracci istituzionalmente*, per confrontarli con dei limiti e con una presenza relazionale da cui partire per intravedere una qualche pista progettuale praticabile. **Si tratta insomma di un importante tassello – oggi purtroppo mancante – da inserire in una pianificazione globale di tutto il comparto dei servizi e delle strutture socio educative**

del Cantone. Proprio per questo non è, a parere della Commissione, da considerarsi un nuovo compito, ma un'evoluzione e il completamento dello svolgersi di un compito ordinario e importante dello Stato.

Tutto questo ci porta a concludere che, nonostante lo stato precario delle finanze cantonali, l'investimento da parte del Cantone di 3.3 milioni – peraltro già inserito nel Rapporto sulle **Linee Direttive e sul Piano finanziario 2012-2015** –

per **dare un'opportunità a giovani** che hanno bisogno di aiuto è, se lo studio di fattibilità sarà confermato, da farsi. **Sostenere, e non abbandonare a loro stessi, giovani che hanno bisogno di aiuto è e deve essere un compito prioritario dello Stato.** E questo per ragioni sia sociali che economiche: basti pensare a quanto costa un giovane che, se non recuperato, resterà per tutta la vita a carico dello Stato (minimo 23'000 CHF l'anno...vita natural durante), privo di quella autonomia personale alla base della nostra società e del nostro vivere comune.



La Commissione della gestione e delle finanze invita dunque ad approvare il principio dell'investimento, ma vincolando

- **i 125'000 CHF destinati all'elaborazione del concetto pedagogico alla conferma del bisogno (vale a dire alle risultanze dell'aggiornamento dello studio del 2009);**
- **e il resto del credito (relativo alla progettazione e realizzazione del Centro educativo chiuso per minorenni) all'approvazione dello stesso concetto pedagogico da parte dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) e di conseguenza al via libera da parte della Confederazione.**

Per la Commissione gestione e finanze:

Nicola Pini, relatore

Badasci - Caverzasio - Dadò - De Rosa -

Denti - Farinelli - Foletti - Gianora -

Guerra - Pinoja - Quadranti