

Procedura di vigilanza nei Centri Educativi per Minorenni

Linee guida

Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani (UFaG)

Viale Officina 6
6501 Bellinzona

tel: +41 91 814 71 51

e-mail: dss-ufag@ti.ch

Gennaio 2019



Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento della sanità e della socialità

Indice

Elenco delle abbreviazioni	2
Introduzione	3
Definizione del mandato di vigilanza	4
Autorizzazione	7
Attività dell'UFaG e promozione dei diritti fondamentali	5
Gestione dialogica della vigilanza	7
Svolgimento della vigilanza	8
Preparazione	8
Sopralluoghi	9
Analisi	11
Restituzione	11
Verifica continua	12
Servizio di collegamento UFaG – UFG	13
Criteri di analisi	14
Dimensione organizzativa - Gestione del personale	14
Dimensione organizzativa - Protezione e condivisione dei dati	14
Dimensione organizzativa - Sicurezza e salute	15
Dimensione pedagogica - Modalità di accoglienza e di inserimento degli ospiti	15
Dimensione pedagogica - Possibilità di inclusione e di espressione dei minori	16
Dimensione pedagogica - Modalità di collaborazione con la famiglia	16
Dimensione pedagogica - Spazio di ascolto dedicato al minore	17
Dimensione pedagogica - Costruzione di una progressiva autonomia	17
Dimensione pedagogica - Gestione delle regole e dell'infrazione	18
Dimensione pedagogica - Gestione della crisi e del rischio	18
Dimensione pedagogica - Modalità e procedure di dimissione	18
Dimensione pedagogica - Modalità di lavoro in rete	19
Basi legali e testi di riferimento	20
Allegati al concetto	21

Elenco delle abbreviazioni

ARP	Autorità Regionale di Protezione
CEM	Centro Educativo per Minorenni
DASF	Divisione dell'azione sociale e delle famiglie
LCPD	Legge Cantonale sulla Protezione dei Dati
LFam	Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni
LPPM	Legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure
OAMin	Ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione
OPPM	Ordinanza federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure
Q4C	Quality for Children
RLFam	Regolamento della legge per le famiglie
UFaG	Ufficio del sostegno a enti e attività per le Famiglie e i Giovani
UFG	Ufficio Federale di Giustizia

Introduzione

L'UFaG è responsabile dell'organizzazione e dell'esecuzione della vigilanza presso tutti i Centri Educativi per Minorenni autorizzati ed eventualmente riconosciuti. Questo mandato è stato oggetto negli ultimi 8 anni di costante riflessione e aggiornamento, sia nelle procedure e negli strumenti impiegati, sia nell'approccio adottato con gli enti. In particolare l'UFaG ha tentato di sviluppare un sistema di vigilanza che permetta di coniugare il controllo con la promozione della qualità nelle singole strutture e che contribuisca alla definizione di una cultura della protezione dell'infanzia condivisa sul nostro territorio. Per promuoverne l'applicazione, l'UFaG ha inoltre scelto di utilizzare gli standards Q4C quale riferimento nella raccolta di informazioni e quale matrice nel proprio esercizio di analisi.

Questo documento presenta il modo in cui si articolano oggi controllo e promozione della qualità in Ticino nell'ambito di competenza dell'UFaG e in particolare le procedure che l'UFaG ha adottato in materia di vigilanza.

Definizione del mandato di vigilanza

OAMin Art. 19; RLFam Art. 85

Per vigilanza s'intende l'attenzione e l'interesse che i rappresentanti dell'UFaG devono prestare alle strutture autorizzate ed eventualmente riconosciute. Questa forma di controllo è imposta e disciplinata dall'OAMin, secondo la quale i rappresentanti qualificati dell'autorità sono tenuti a vigilare ogni istituto quando necessario, tuttavia almeno ogni due anni.

Nell'esecuzione della propria vigilanza l'UFaG verifica che sia rispettato il quadro legislativo svizzero, nonché la convenzione dei diritti del fanciullo e dei codici deontologici ed etici delle professioni rappresentate nelle strutture poste sotto la sua sorveglianza.

Nello specifico lo scopo della vigilanza è quello di verificare che le premesse per il rilascio dell'autorizzazione e del riconoscimento cantonale e federale siano adempiute e che gli oneri e le condizioni siano rispettati. Obiettivo della vigilanza è quindi anche quello di verificare che il contratto di prestazione, quando questo è stato stipulato con il Cantone, sia rispettato in tutte le sue parti, sia finanziarie che qualitative. L'UFaG ha inoltre il compito di farsi un giudizio sullo stato di salute dei minorenni accolti e sulla qualità delle cure loro prodigate. La vigilanza ha come fine anche quello di conoscere i bisogni delle strutture, di sostenerle nei loro progetti specifici e di accompagnarle affinché i bisogni dei minori e delle loro famiglie trovino risposte sempre più adeguate. Per sottolineare la volontà di considerarsi come partner di co-costruzione e di crescita l'UFaG ha scelto di dare uno spazio preponderante alla promozione della qualità. L'auspicio è che tutto ciò avvenga in un clima di collaborazione con gli enti, attraverso confronti, scambi trasparenti e reciproco rispetto. Nell'ambito della vigilanza, l'UFaG può tuttavia, in caso di fondato sospetto e/o a seguito di segnalazioni, sottoporre la struttura a vigilanza speciale eseguendo delle ispezioni non preannunciare ed emanare provvedimenti.

Si possono riassumere i seguenti obiettivi specifici di vigilanza:

- Verificare che i requisiti all'autorizzazione e al riconoscimento cantonale e federale siano rispettati
- Verificare il rispetto dei termini del contratto di prestazione stipulato con la Divisione dell'Azione sociale e delle famiglia.
- Verificare l'adeguatezza e il rispetto delle linee direttive e del concetto quadro della struttura
- Verificare l'adeguatezza della prestazione rispetto ai bisogni dei minori accolti.
- Verificare che le scelte educative e pedagogiche del CEM siano fondate e consapevoli.
- Monitorare l'evoluzione e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo concordati durante le vigilanze precedenti.
- Identificare sia i punti di forza che i punti critici della struttura e sulla base di questi formulare delle richieste di modifica e/o degli obiettivi di sviluppo per il biennio seguente.
- Verificare che le condizioni di lavoro dei collaboratori siano rispettose della loro integrità, della loro salute e della loro dignità.

Attività dell'UFaG e promozione dei diritti fondamentali

La Svizzera, oltre ad aver ratificato nel 1979 la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha sino ad oggi ratificato 8 altre convenzioni ONU relative alla tutela dei diritti umani. Fra queste, la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo ratificata dalla Svizzera nel 1997 e i suoi due relativi protocolli costituiscono un riferimento importante per quanto attiene il settore della protezione dei minorenni. Questa richiama gli Stati a considerare il benessere e l'interesse superiore dei fanciulli quale principio cardine permanente, ponendo particolare attenzione alla sua protezione, al suo sviluppo e alla possibilità che gli è data di partecipare e di essere ascoltato.

La realizzazione dei principi e dei diritti espressi in queste convenzioni necessitano di un costante e collettivo impegno, sia a livello nazionale che cantonale. Come lo testimoniano gli esami periodici dell'applicazione dei diritti umani in Svizzera (Centro svizzero di competenza per i diritti umani, 2018) la Svizzera come gli altri Stati contraenti ha infatti ancora un margine di miglioramento nella messa in atto di queste convenzioni e nella tutela del benessere e dei diritti dei fanciulli.

Tra i diritti esposti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo possiamo citare quali particolarmente pertinenti nel caso di un collocamento in CEM:

- Il diritto ad essere protetto contro ogni forma di violenza, di abbandono, di negligenza, di maltrattamento o sfruttamento (art. 19 e 20.)
- Il diritto a mantenere regolari rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori (a meno che ciò non sia contrario all'interesse superiore del fanciullo" art. 9)
- Diritto del fanciullo capace di discernimento a partecipare ad esprimersi e ad essere tenuto in considerazione nelle questioni e decisioni che lo riguardano (art.12) nonché il suo diritto ad un'espressione libera (art.13)
- Il diritto a godere del miglior stato di salute possibile ed avere accesso ad adeguata assistenza e cura sanitaria (art.24 e 25)
- Il diritto ad avere un contesto ed un livello di vita favorevole al proprio sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale (art.27)
- Il diritto ad un'educazione che abbia come finalità lo sviluppo della personalità e del benessere del fanciullo, l'insegnamento del rispetto dell'altro e della società e la preparazione ad una vita responsabile ed autonoma in uno spirito di tolleranza, pace e uguaglianza. Art. 29
- Il diritto al gioco, al tempo libero e alla partecipazione alla vita culturale e artistica.
- Il diritto ad essere accompagnato in un processo di inserimento nella società (art. 39)

L'UFaG, con la sua presenza sul territorio, nel suo ruolo di consulenza, di informazione nonché quale autorità di vigilanza e coordinatore territoriale dei servizi e dei centri educativi di accoglienza per minorenni, considera di avere una responsabilità nella promozione e nella verifica del rispetto dei diritti del fanciullo. Per questo motivo ha scelto da un lato di includere i diritti fondamentali dei fanciulli fra gli ambiti oggetto di osservazioni, colloquio e analisi e dall'altro di promuovere la loro applicazione all'interno della sua stessa procedura di vigilanza, incoraggiando l'ascolto e la partecipazione attiva degli ospiti. I sopralluoghi di vigilanza cominciano infatti sempre con l'osservazione dei minori nel loro contesto di vita e l'ascolto del loro punto di vista.

L'UFaG ha scelto gli Standards Quality for Children quale strumento operativo di riferimento per l'applicazione dei diritti fondamentali del fanciullo e della sua famiglia durante il percorso di collocamento. Questi standards sono stati elaborati congiuntamente da tre organizzazioni internazionali: Fédération Internationale des Communautés Educatives, International Foster Care Organisation e SOS Villaggi dei Bambini. Il Q4C è il risultato di una ricerca comune e partecipativa di tre anni che ha consentito di identificare dei principi guida nella costruzione e nella valutazione dei dispositivi di accoglienza residenziale di minori bisognosi di protezione.

Gli standards Q4C sono quindi oggetto di verifica sistematica in sede di vigilanza e costituiscono la matrice principale di analisi nel momento della redazione del rapporto di vigilanza. Parallelamente l'UFaG si impegna a promuoverli e condividerli con gli enti e i servizi partner, affinché si diffonda e si costituisca una visione comune dei diritti fondamentali dei fanciulli accolti in CEM.

Gestione dialogica della vigilanza

La procedura di vigilanza condotta dall'UFaG riveste contemporaneamente una funzione di controllo e di promozione della qualità. In aggiunta l'UFaG riveste un ruolo centrale nella rilevazione dei bisogni del territorio e nel coordinamento del settore a livello cantonale.

Perché la vigilanza possa essere un'occasione di crescita per il CEM e per favorire una crescita del settore, l'UFaG sceglie di adottare con gli enti un approccio il più dialogico possibile, nei limiti posti dal suo ruolo, intrattenendo con gli enti una comunicazione aperta, che tenga in considerazione le loro esigenze, bisogni e suggerimenti. Quanto più è possibile costruire con gli enti un accordo e una visione comune delle proprie criticità e delle possibili risposte, tanto più le richieste e gli obiettivi di sviluppo avranno possibilità di essere messi in atto rapidamente ed efficacemente.

Queste considerazioni portano l'UFaG a privilegiare delle **vigilanza concordate e pianificate** con gli enti.

La pianificazione consente in primo luogo di condividere gli obiettivi e le procedure della vigilanza con la direzione del CEM, di evitare quindi quanto possibile che la tensione legata al processo di valutazione sia un ostacolo nella comprensione della realtà del CEM, di ripercorrere gli obiettivi e le richieste espresse nel corso della vigilanza precedente e di garantire il massimo della presenza possibile degli operatori e dei minori accolti.

In secondo luogo l'UFaG sceglie di combinare **diversi metodi di raccolta** dati: osservazioni, osservazioni partecipative, colloqui di gruppo, eventualmente colloqui individuali, analisi di documentazione. Questa pluralità di fonti consente di meglio comprendere il funzionamento del CEM, le competenze dei suoi operatori e la qualità dell'accompagnamento offerto ai minori accolti. Consapevoli del fatto che le vigilanza non possono che sondare un momento puntuale, quale campione della vita quotidiana nel CEM, la combinazione di diverse fonti esprime la volontà di ridurre eventuali errori di valutazione dovuti ad un avvenimento o una circostanza puntuale durante i sopralluoghi.

In terzo luogo l'UFaG ha scelto di svolgere i propri sopralluoghi privilegiando l'ascolto delle diverse figure nel seguente ordine:

1. Minori
2. Educatori
3. Capi équipe
4. Direttori

Questo consente di porre il vissuto dei minori al centro della procedura di vigilanza e di sondare eventuali ambiti di criticità nel corso del resto dei sopralluoghi. In questo modo l'ispettore UFaG potrà portare all'attenzione del direttore gli elementi raccolti, discuterne e cominciare a costruire una visione comune sia del CEM che delle prospettive di sviluppo.

Svolgimento della vigilanza

La procedura di vigilanza è organizzata e svolta dall'ispettore socioeducativo incaricato del settore della protezione dei minorenni. Nel corso del 2019, con l'introduzione della figura del Capo Settore, quest'ultimo garantirà la propria presenza durante i sopralluoghi in CEM in modo da avere sempre due operatori sul campo.

L'UFaG visita ogni struttura quando necessario, tuttavia almeno ogni due anni. Durante il periodo di vigilanza (della durata indicativa di tre mesi) l'UFaG procede ad una verifica globale di tutti i requisiti di autorizzazione e di riconoscimento cantonale e federale, approfondendo sia i criteri legali che i criteri di qualità. L'UFaG desidera, conformemente agli obiettivi di vigilanza esposti precedentemente, comprendere in modo dettagliato il funzionamento del CEM, distinguendo il ruolo che questo svolge nei confronti dei suoi diversi interlocutori ed in particolare nei confronti dei suoi ospiti e delle loro famiglie.

La procedura di vigilanza si articola in cinque fasi:

1. Preparazione
2. Sopralluoghi
3. Analisi
4. Restituzione
5. Verifica continua

L'Ufficio si riserva la possibilità di effettuare delle visite non preannunciate, in situazioni in cui emergano dubbi significativi per ciò che concerne il rispetto dei criteri di autorizzazione e di riconoscimento.

Preparazione

La fase preparatoria alla vigilanza, della durata indicativa di un mese ha i seguenti obiettivi:

- Identificare gli avvenimenti importanti intercorsi dall'ultima vigilanza
- Procedere con una prima verifica dello stato di adempimento delle richieste e degli obiettivi di sviluppo identificati al termine della procedura di vigilanza precedente
- Verificare lo stato di completezza della documentazione relativa al personale in possesso dell'Ufficio
- Verificare lo stato di aggiornamento e di completezza del concetto quadro
- Raccogliere la documentazione utile al corretto svolgimento dei sopralluoghi
- Verificare l'adempimento di alcuni criteri formali di autorizzazione e di riconoscimento quali i requisiti di formazione del personale e la sicurezza degli spazi del CEM
- Definire eventuali obiettivi specifici per la vigilanza in corso
- Programmare nel dettaglio i sopralluoghi con la direzione del CEM

La fase preparatoria comprende almeno i seguenti momenti, indicativamente svolti nell'ordine seguente:

1. Annuncio scritto dell'avvio della procedura di vigilanza all'attenzione della direzione del CEM con copia al suo ente di riferimento.
2. Presa di contatto con il direttore del CEM per definire un calendario approssimativo della vigilanza.
3. Inoltro del **"Formulario di preparazione alla vigilanza"**, da ritornare debitamente compilato nel rispetto delle scadenze concordate e in ogni caso al più tardi due settimane prima del primo sopralluogo previsto.

Un ritardo nella consegna della documentazione richiesta può comportare un annullamento dei sopralluoghi (i quali saranno da ridefinire) e un ammonimento.

4. Analisi della documentazione raccolta e verifica del dossier del CEM.

Sulla base delle analisi fatte, l'UFaG può inoltrare al CEM una richiesta di un complemento di informazioni e/o documenti.

5. L'analisi della documentazione si traduce in un documento di **“Preparazione dei sopralluoghi e delle tematiche di vigilanza”**.

6. Incontro preparatorio con il direttore presso gli uffici UFaG nel quale viene presentato e discusso il documento **“Preparazione dei sopralluoghi e delle tematiche di vigilanza”**. Durante questo colloquio il direttore ha la possibilità di aggiornare l'UFaG in merito al soddisfacimento delle richieste e al raggiungimento degli obiettivi identificati nella vigilanza precedente, segnalare avvenimenti importanti e in generale fornire una propria lettura dello stato di funzionamento del CEM di cui è responsabile. L'UFaG può inoltre chiedere spiegazioni supplementari rispetto ai documenti ricevuti e ne restituisce una prima analisi. In ultimo viene definito il calendario di vigilanza in modo dettagliato.

Sopralluoghi

Con il termine sopralluoghi ci riferiamo alle osservazioni, ai colloqui e alle riunioni svolte dall'Ispettore UFaG negli spazi del CEM. Questa fase ha come obiettivi:

- Offerta di uno spazio di ascolto, di confronto e di discussione con i diversi attori del CEM (ospiti, personale educativo, responsabili)
- Verifica dei criteri di autorizzazione e di riconoscimento che la documentazione fornita non consente di certificare preventivamente
- Verifica in merito all'attuazione adeguata e corretta del concetto quadro dell'istituto
- Verifica dell'idoneità del CEM ai bisogni dell'utenza
- Comprensione del ruolo assunto dal CEM nei confronti dei suoi diversi interlocutori (ospite, famiglia, servizi, gruppo residenziale)
- Analisi dell'organizzazione interna del CEM
- Analisi dei dossier degli ospiti con particolare accento sui Programmi Operativi Individualizzati
- Verifica del rispetto dei diritti fondamentali dei fanciulli

I sopralluoghi sono realizzati con l'ausilio di una **“scheda di sopralluogo”** precedentemente preparata e compilata in loco. La scheda di sopralluogo prevede la discussione dei seguenti temi:

- **Aspetti strutturali**

Qualità degli spazi di vita

Sicurezza sanitaria

Sicurezza dello stabile

Sicurezza dei dati e gestione dei dossier

- **Organizzazione**

Gestione del personale e comunicazione interna

Offerta della prestazione (apertura dei gruppi, tipo di accompagnamento offerto, ecc.)

Clima di vita e di lavoro all'interno del CEM

Soddisfazione del personale e degli ospiti

- **Accompagnamento educativo in un'ottica di promozione dei diritti fondamentali dei minori e di promozione degli standards del Quality for Children**

Modalità di accoglienza e di inserimento degli ospiti

Possibilità di inclusione e di espressione dei minori

Modalità di collaborazione con le famiglia

Spazio di ascolto dedicato al minore

Costruzione di una progressiva autonomia

Gestione delle regole e dell'infrazione

Gestione della crisi e del rischio

Procedure e modalità di dimissione dell'ospite

Modalità di lavoro in rete

I tempi di ispezione non consentono di approfondire sempre tutti gli aspetti pedagogici in modo dettagliato con ogni interlocutore. Di regola ogni ambito viene trattato con almeno uno degli interlocutori (minori, operatori, responsabili, direttore). Nel caso alcuni ambiti non siano esplorati a sufficienza, questi potranno essere oggetto di un complemento di vigilanza o di un particolare approfondimento in occasione della vigilanza seguente.

I sopralluoghi comprendono almeno i seguenti incontri, realizzati nel limite del possibile nel seguente ordine:

1. Pranzo/cena con un gruppo di ospiti
2. Visita degli spazi del CEM in compagnia di un gruppo di ospiti
3. Momento di discussione e di incontro con un gruppo di ospiti, preferibilmente a seguito o durante un momento di riunione di gruppo abitualmente svolto all'interno della struttura
4. Pomeriggio dedicato alla visita degli spazi in compagnia di un educatore/responsabile, all'analisi di uno o più dossier e alla verifica dei criteri sanitari e di sicurezza
5. Incontro con del personale educativo (min. 1:30h)
6. Incontro con ev. capo équipe (min. 1:30h)
7. Breve incontro con il direttore per dare un primo riscontro sull'esito della vigilanza

In funzione del tempo a disposizione e dell'organizzazione del CEM possono essere aggiunti altri momenti di osservazione partecipativa e l'osservazione di una riunione di équipe.

Quando un CEM è composto da più di un foyer, o racchiude prestazioni diversificate (struttura diurna, appartamenti, ecc.) il tempo di vigilanza può prolungarsi in modo tale da consentire la valutazione approfondita di ognuno di questi contesti di vita.

Qualora dai sopralluoghi emergessero delle criticità e l'operatore UFaG lo ritenesse necessario per la tutela del benessere dei minori, i sopralluoghi possono essere sospesi e rinviati o possono essere richiesti momenti supplementari di sopralluogo e di incontro collettivo e/o individuale con i minori e/o con il personale educativo.

Analisi

Terminati i sopralluoghi, il materiale raccolto è oggetto di un'analisi i cui obiettivi sono:

- Procedere con una verifica globale dei criteri di autorizzazione e di riconoscimento
- Valutare lo stato di adempimento delle richieste e degli obiettivi di sviluppo identificati al termine della procedura di vigilanza precedente
- Analizzare gli elementi raccolti da un punto di vista qualitativo per comprendere in che misura e in che modo sono soddisfatti i bisogni dei minori accolti e tutelati i loro diritti fondamentali
- Formulare eventuali richieste, precisandone i termini di scadenza e le modalità di verifica
- Formulare delle proposte di sviluppo da proporre e negoziare con la direzione dell'istituto e l'ente al quale questo fa capo.
- Esplicitare l'analisi svolta in un rapporto di vigilanza

La fase di analisi comprende almeno questi momenti, svolti indicativamente nel seguente ordine:

- 1.** A seguito dei sopralluoghi vengono analizzati i dati raccolti nella scheda di sopralluogo con l'ausilio dei riquadri a margine i quali esplicitano i criteri fondamentali del Q4C (vedi allegato)
- 2.** Per ogni ambito viene valutato il grado di consapevolezza dei collaboratori e la loro complessiva conoscenza degli standards del Q4C
- 3.** Viene formulato un rapporto di vigilanza preliminare
- 4.** Il rapporto preliminare di vigilanza è inviato alla direzione del CEM dopo preventiva approvazione del Capo Ufficio.

Restituzione

La fase di restituzione comprende la discussione del rapporto di vigilanza preliminare e la formulazione di un rapporto definitivo. Questa fase ha come obiettivi:

- Aprire un canale di discussione e di confronto con il direttore ed eventualmente l'ente al quale il CEM fa capo, in merito all'esito della vigilanza, spiegando il punto di vista dell'UFaG e aggiungendo se necessario argomenti, osservazioni, e informazioni utili.
- Accogliere il punto di vista della direzione dell'istituto in merito all'esito dei sopralluoghi ed integrarlo nel rapporto di vigilanza definitivo. La direzione può in molti casi fornire delle informazioni utili supplementari.
- Accogliere l'impressione della direzione in merito agli elementi emersi: questi confermano la percezione che la direzione ha del proprio CEM o ci sono degli aspetti nuovi o imprevisti?
- Precisare il senso e la pertinenza delle richieste formulate e comprendere in che misura queste sono condivise dalla direzione.
- Negoziare e concordare con il direttore ed eventualmente con il comitato degli obiettivi di sviluppo per il biennio successivo, esplicitando i termini entro i quali realizzarli, le modalità di verifica ed eventualmente il budget accordato.
- Concordare con la direzione quali elementi del rapporto è utile che siano condivisi con altri partner e servizi della rete.

Su richiesta dell'ente o dell'UFaG (qualora ci siano particolari questioni), all'incontro di restituzione può partecipare anche uno o più rappresentanti dell'ente.

La fase di restituzione si conclude con l'invio di un "Rapporto di vigilanza" sottoscritto dal Capo Ufficio, dal Capo Settore e dall'ispettore incaricato, da inviare all'attenzione del direttore del CEM e del comitato dell'associazione/fondazione. In linea di principio, si richiede che il rapporto di vigilanza venga condiviso con le varie istanze del CEM, messo a disposizione di chi volesse leggerlo, dandone informazione, ovviamente nei termini adeguati, ai minori accolti.

Verifica continua

La verifica continua concerne sia i criteri di autorizzazione e di riconoscimento sia l'ottemperamento delle richieste e degli obiettivi di sviluppo formulati nel rapporto di vigilanza. Questa verifica prosegue dal termine di una procedura di vigilanza sino all'avvio della seguente e può assumere le seguenti forme:

1. Le richieste formulate nei rapporti di vigilanza così come gli obiettivi di sviluppo concordati con il direttore vengono inseriti all'interno degli allegati B del contratto di prestazione dell'anno seguente. Tali richieste e obiettivi diventano dunque parte del contratto di prestazione stipulato annualmente con la Divisione e sono per questo un impegno vincolante.
2. Le richieste e gli obiettivi di sviluppo vengono inseriti in una tabella comune a tutto il settore in modo da facilitare il monitoraggio dei termini di scadenza. Eventuali ritardi comportano dei richiami. In caso di ritardo prolungato possono essere emessi degli ammonimenti e successivamente delle multe.
3. I rapporti di attività annuali dovranno presentare le azioni intraprese per soddisfare le richieste formulate o sviluppare gli obiettivi concordati

Oltre al lavoro di monitoraggio svolto dall'UFaG e indipendentemente dalla comunicazione regolare tra la direzione del CEM e l'UFaG, vi sono alcune informazioni minime che il CEM, secondo disposizioni di legge, deve sempre comunicare tempestivamente.

In primo luogo, il direttore è tenuto a comunicare all'UFaG ogni cambiamento inerente ai requisiti di autorizzazione (art. 23 cpv.4 RLFam) così come previste modifiche rilevanti dell'organizzazione, delle attrezzature o dell'attività dell'istituto (art. 18 cpv.1 OAMin).

Devono in ultimo essere comunicati tutti gli avvenimenti particolari che concernono la salute o la sicurezza dei minorenni, come malattie gravi, infortuni o decessi (art. 18 cpv.2 OAMin) e dimissioni urgenti dall'istituto (procedure di dimissioni).

Servizio di collegamento UFaG–UFG

Nel merito del riconoscimento federale, l'UFaG funge da servizio di collegamento con l'UFG. In questa veste deve curare le comunicazioni con la Confederazione e verificare l'adempimento dei requisiti di riconoscimento e di sussidio federale. Nello specifico l'UFaG è tenuto a:

- Fornire la prova della necessità in caso di una nuova domanda di riconoscimento, di un ampliamento dell'offerta, nonché ai fini della verifica dei requisiti per il riconoscimento.
- Informare tempestivamente l'UFG in merito alla soppressione di prestazioni nel corso dell'anno civile.

A scadenza quadriennale ogni istituto è oggetto di verifica del rispetto delle condizioni di riconoscimento. A tal fine entro il 31 gennaio, l'UFaG presenta all'UFG il suo concetto di sorveglianza e l'ultimo rapporto di ispezione degli istituti. Conferma inoltre l'autodichiarazione rilasciata dall'istituto e la inoltra all'UFG. Nell'ambito di una seduta con l'UFaG, l'UFG esamina i documenti inoltrati e determina gli istituti che saranno oggetto di un esame sul posto nel quadro di un controllo a campione.

Criteri di analisi

Per ogni dimensione analizzata, che sia di ordine organizzativo, amministrativo o pedagogico, esistono dei criteri di analisi che sono sistematicamente valutati. Questi possono essere soddisfatti o necessitare un ulteriore sforzo di approfondimento. Quando uno dei criteri non è soddisfatto questo diventa oggetto di una richiesta (se criterio di legge) o di un obiettivo di sviluppo (se criterio di qualità UFaG o riferito ad uno standard Q4C).

Dimensione organizzativa - gestione del personale:

- Il supporto amministrativo è efficace e consente una buona e regolare trasmissione delle informazioni verso la rete, l'utenza e l'UFaG
- La percentuale di direzione è sufficiente e garantisce un funzionamento adeguato del CEM, un'adeguata gestione del personale, una buona collaborazione con i servizi e con l'UFaG
- Viene garantito del personale qualificato secondo i criteri posti dall'UFG in un rapporto di 3/4
- Viene offerta sufficiente e regolare supervisione al personale (almeno 6 incontri annui)
- Vengono organizzate regolari e sufficienti riunioni di coordinamento
- Vengono offerte al personale sufficienti opportunità di formazione continua (sia interne che esterne)
- La turnistica consente di garantire dei raddoppi educativi durante i momenti particolarmente significativi (pasti e sera)
- Viene garantita l'apertura dei gruppi durante i Weekend e le vacanze

Standards Q4C

Standard 9:

- *Il personale educativo è selezionati e valutato con attenzione e viene formato in modo idoneo prima di prendere la responsabilità di cura di un bambino*
- *Gli operatori sanno tessere dei legami tra la loro pratica e i diritti del bambino/Q4C/età evolutiva/altre teorie*

Oltre all'analisi di questi criteri viene riassunta in una tabella la ripartizione del personale nei diversi gruppi di vita. Questo consente di avere una complessiva visione della distribuzione delle risorse del CEM e di calcolare con più precisione il rapporto personale/minori. Questo rapporto è a sua volta utilizzato per avere una visione di insieme delle strutture attive in Ticino e individuare eventuali fragilità.

Dimensione organizzativa - protezione e condivisione dei dati:

- *I dossier sono conservati in un luogo non accessibile agli ospiti*
- *I dossier sono organizzati con un indice prestabilito*
- *I dossier sono organizzati in modo da poter essere rapidamente condivisi*
- *Il dossier contiene almeno: Dati personali; Progetto Educativo dei servizi collocanti, Progetto Operativo Individualizzato (entro tre mesi dall'arrivo del minore) e relativi e regolari aggiornamenti; Verbali delle riunioni; Decisioni di autorità*
- *I dossier vengono conservati nel rispetto delle normative (Legge cantonale sull'archiviazione)*

Dimensione organizzativa - sicurezza e salute:

- Presenza di un medico di riferimento con certificato che ne attesti la collaborazione con il CEM
- Affissione dei recapiti di emergenza in tutti i gruppi di vita
- Presenza di una farmacia di pronto soccorso in ogni gruppo di vita
- Esistenza di una persona incaricata della farmacia e di una procedura che ne determini la gestione
- La somministrazione di medicinali è registrata per iscritto e l'informazione è trasmessa efficacemente
- Il personale è formato in materia di pronto intervento
- Esiste e viene applicata una procedura in caso di epidemie
- Esiste e viene applicata una procedura per la prevenzione delle malattie trasmissibili
- E stata trasmessa regolare notifica delle attività alimentari al laboratorio cantonale
- Esiste un piano di evacuazione
- E stato prodotto un certificato di conformità sulle misure anti incendio
- Esiste un certificato RASI valido
- Il personale è istruito regolarmente in merito al comportamento da adottare in caso di incendio
- Gli ospiti sono stati istruiti in merito al comportamento da adottare in caso di incendio

Dimensione pedagogica - Modalità di accoglienza e di inserimento degli ospiti

Standards Q4C

Standard 5

- L'inserimento nella nuova struttura è predisposto e pianificato in modo adeguato. L'accoglienza deve essere graduale e meno traumatica possibile.
- La transizione è organizzata mantenendo come obiettivo primo l'interesse del bambino e il benessere delle persone coinvolte (famiglia, gruppo di vita)

Standard 7

- Al bambino è offerto un contesto di vita che lo sostiene, vuole il suo bene e lo protegge.
- Al bambino è data la possibilità di avere una relazione privilegiata con un adulto di riferimento pur mantenendo i contatti con la famiglia
- Il bambino ha uno spazio personale
- Il minore riceve una sistemazione adeguata ai suoi bisogni particolari
- L'operatore è consapevole dell'importanza del momento dell'accoglienza e del grande carico emotivo che questo suscita nel bambino

Dimensione pedagogica - Possibilità di inclusione e di espressione dei minori

Standards Q4C

Standard 11

- *Il bambino ha la possibilità di partecipare attivamente al processo decisionale che interessa direttamente la sua vita e ha la possibilità di esprimersi in merito alle decisioni che lo riguardano*
- *Il minore è informato circa i suoi diritti*
- *Il CEM sostiene attivamente la partecipazione del minore nella costruzione del suo Programma Operativo e lo coinvolge negli scambi di rete*
- *L'operatore comprende, crede e sostiene le capacità e le potenzialità di partecipazione del bambino quale esperto della propria vita*
- *L'operatore comprende il valore dell'inclusione del minore rispetto al suo sviluppo, al suo benessere e alla sua capacità di resilienza*
- *L'operatore dimostra che il bambino è importante mostrando interesse per i suoi bisogni, ascoltando il suo punto di vista e informandolo. Incoraggia il minore a esprimere i suoi sentimenti.*
- *L'operatore rispetta l'individualità del bambino e tiene conto della sua opinione. Prende sul serio il parere del minore.*

Dimensione pedagogica - Modalità di collaborazione con la famiglia

Attendiamo da ogni CEM che, nel limite delle proprie possibilità e competenze, si adoperi nell'accogliere, oltre al minore, anche la sua famiglia e tutte le persone per lui significative. Il suo ruolo di mediazione e di accompagnamento è fondamentale nel lavoro di promozione delle competenze genitoriali e nello sforzo di riabilitare il contesto familiare di appartenenza del minore. Quando è possibile ed è nell'interesse del minore, il rientro in famiglia è da mantenere come obiettivo di lavoro principale.

Standards Q4C

Standard 8

- *Il rapporto e i contatti del bambino con la sua famiglia d'origine vengono incoraggiati, mantenuti e supportati se questo rientra nel suo interesse*
- *La famiglia è informata rispetto a quanto accade al minore all'interno del CEM, in merito al percorso del bambino, i suoi progressi, i suoi bisogni, ecc. - in corso di sviluppo*
- *Il CEM aiuta la famiglia a comprendere la situazione del minore - in corso di sviluppo*
- *L'operatore riconosce la valenza positiva dei contatti tra il bambino e la famiglia d'origine e riconosce come una propria responsabilità il sostegno di questo legame (quando è nell'interesse del minore)*
- *L'operatore aiuta il bambino a familiarizzare con il proprio vissuto e lo incoraggia a mantenere i contatti con la sua famiglia d'origine, il suo contesto sociale, religioso e culturale*
- *L'operatore ha una postura non giudicante nei confronti della famiglia e ne valorizza le risorse*

Dimensione pedagogica - Spazio di ascolto dedicato al minore

Standards Q4C

Standard I0

- *Il rapporto dell'educatore con il bambino si basa sulla comprensione e sul rispetto*
- *Viene compiuto uno sforzo consapevole nella costruzione di una relazione di fiducia tra educatore e bambino*
- *Vige un clima di comunicazione trasparente*
- *L'operatore comprende l'importanza della relazione nel lavoro educativo e lo riconosce quale un bisogno del bambino*
- *Il lavoro relazionale è oggetto di riflessione e analisi*
- *Gli operatori orientano l'intervento sulla base delle specificità del bambino e offrono sufficienti momenti di ascolto e di dialogo individuale*

Dimensione pedagogica - Costruzione di una progressiva autonomia

Standards Q4C

Standard I4

- *Il bambino/giovane è supportato a forgiare il suo futuro fino a diventare sicuro di sé, autosufficiente e membro attivo della società*
 - *Ha accesso all'istruzione e ha l'opportunità di acquisire abilità utili nella vita e sviluppare valori.*
 - *Il minore è coinvolto e oggetto di un progetto educativo individualizzato*
 - *Il giovane ha modo di assumere responsabilità quotidiane*
 - *Il giovane impara a prendersi cura di sé, della propria igiene e della propria camera in modo autonomo*
 - *Il giovane ha modo di imparare a gestire il proprio denaro, le proprie assicurazioni, ecc.*
 - *Il minore ha accesso ad una rete sociale esterna di amicizie proprie*
 - *Il minore ha la possibilità di sviluppare degli interessi personali*
 - *L'operatore riconosce l'importanza dell'accompagnamento all'autonomia e lo integra nel proprio agire quotidiano proponendo delle attività che consentano al minore di sviluppare le proprie capacità di adattamento e di assumere progressivamente un ruolo attivo e autonomo*
- elementi di valutazione insufficienti*
- *Gli operatori agiscono in modo rispettoso e mostrano fiducia nelle potenzialità del minore*
- elementi di valutazione insufficienti*

Dimensione pedagogica - Gestione delle regole e dell'infrazione

- Le regole sono formalizzate in un documento scritto e sono conosciute dal personale e dagli ospiti
- Le regole sono condivise, spiegate e quando possibile negoziabili con gli ospiti
- La reazione all'infrazione è gestita individualmente e secondo una logica educativa e non punitiva
- Gli operatori sanno quali sono le regole, i limiti della legge, e riconoscono l'importanza di una cornice istituzionale chiara
- Gli operatori riconoscono l'importanza del dialogo e dell'ascolto nella gestione delle infrazioni
- Gli operatori colgono l'infrazione quale opportunità di confronto, di dialogo e di crescita
- Gli operatori sono all'ascolto del minore mantengono una postura non giudicante

Dimensione pedagogica - Gestione della crisi e del rischio

- Agli ospiti è garantita protezione e un'adeguata valutazione del rischio consente di avviare un intervento precoce volto a proteggerne la salute
- Gli operatori sanno quali sono le loro competenze, il loro ruolo e le risorse presenti sul territorio. Sanno identificare le situazioni in cui è necessario chiedere aiuto.
- Gli operatori comprendono la presa di rischio quale fenomeno proprio, all'interno di adeguati limiti, del processo identitario
- Gli operatori hanno degli strumenti per identificare i comportamenti a rischio. Sanno sollecitare adeguatamente le risorse del territorio

Dimensione pedagogica - Modalità e procedure di dimissione

- La dimissione di un ospite, sia pianificata che urgente, è regolamentata da una procedura conosciuta, esplicita ed inserita nel concetto pedagogico del CEM.
- La procedura di dimissione concordata a livello cantonale in caso di allontanamenti urgenti è rispettata

Standards Q4C

Standard I5-I8

- Il percorso di dimissione è pianificato in tutte le sue fasi, risponde ai bisogni del minore, coinvolge il minore e la sua famiglia
- L'informazione è condivisa con il minore, la famiglia e la rete in modo trasparente ma rispettoso della privacy
- Viene pianificato un supporto adeguato una volta dimesso
- Gli operatori sanno identificare le fasi della dimissione, conoscono le risorse territoriali presenti per offrire sostegno al giovane e riconoscono la crucialità di questa fase
- Gli operatori includono il minore nella costruzione del suo percorso di dimissione, partecipano ad un lavoro coordinato di rete insufficienti

Dimensione pedagogica - Modalità di lavoro in rete

Standards Q4C

Standard 8

- *I servizi sociali mantengono i contatti tra il bambino e la famiglia*

Standard 10

- *I servizi forniscono alla struttura tutte le informazioni sul background del bambino e assicurano la collaborazione tra famiglia e CEM*

Standard 11

- *I servizi monitorano la partecipazione del bambino a tutte le decisioni che lo riguardano*

Basi legali e testi di riferimento

Convenzioni sui diritti umani

Consiglio d'Europa (1950). Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ratificata dalla Svizzera nel 1974.

ONU (1989). Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata dalla Svizzera nel 1997.

Leggi federali

Ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione del 19 ottobre 1977 (Stato 1 gennaio 2008) OAMin

Ordinanza federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione e delle pene e delle misure del 29 ottobre 1986 (OPPM)

Legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure del 5 ottobre 1984 (LPPM)

Leggi cantonali

Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) del 15 dicembre 2003 LFam

Regolamento della Legge per le famiglie del 15 settembre 2003 (del 20 dicembre 2005) RLFam

Legge sulle misure restrittive della libertà dei minorenni nei centri educativi (11 aprile 2017)

Testi di riferimento

ONU (2015). Osservazioni conclusive sul secondo, terzo e quarto rapporto consolidato della Svizzera in merito alla Convenzione sui diritti del fanciullo.

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (2018). Esame periodico universale dei diritti umani in Svizzera. Bilancio intermedio dopo tre cicli.

Ufficio Federale di Giustizia (2017). Linee Guida: Riconoscimento ed esame periodico delle condizioni di riconoscimento.

Ufficio Federale di Giustizia (2018). Direttive sui sussidi.

Ufficio Federale di Giustizia (2014). Promemoria "documenti da presentare" per il riconoscimento di un istituto esistente

Ufficio Federale di Giustizia (2002). Manuale sugli stabilimenti di esecuzione delle pene e delle misure

Quality4Children (2008). Standards pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe.

Allegati al concetto

- Formulario di Preparazione alla vigilanza
- Check-list linee direttive e concetto quadro
- Check-list criteri autorizzazione e riconoscimento
- Modello rapporto di vigilanza