



21.04.11

Sussidi forfetari per singolo posto «adulti»

Aggiornamento dei valori forfetari

Indice

1	Situazione	2
1.1	Sussidi forfetari per singolo posto come metodo di calcolo	2
1.2	Problemi nell'applicazione dei sussidi forfetari per singolo posto	2
2	Revisione dei sussidi forfetari per singolo posto.....	3
2.1	Organizzazione del progetto	3
2.2	Obiettivi.....	3
2.3	Idea di fondo dei sussidi forfetari	4
2.4	Ampliamento del paniere	4
2.5	Modo di procedere per l'ampliamento del paniere	5
2.6	Novità: passaggio da uno a tre panieri	5
2.7	Panoramica delle altre novità	6
2.7.1	<i>Problema del grado di copertura dei costi</i>	6
2.7.2	<i>Piccole modifiche dei valori delle superfici.....</i>	6
2.7.3	<i>Modifiche per lo stabilimento tipo «chiuso» (allegato 1-6)</i>	7
2.7.4	<i>Modifiche per lo stabilimento tipo «aperto» (cfr. allegato 7-11)</i>	7
2.7.5	<i>Modifiche per lo stabilimento tipo «carcere» (cfr. allegato 12-16).....</i>	8
3	Calcoli tipo	8
4	Valutazione dei nuovi valori tipo	8
5	Ulteriore procedura	9
6	Allegato 1-16.....	9

1 Situazione

1.1 Sussidi forfetari per singolo posto come metodo di calcolo

I sussidi forfetari per singolo posto «adulti» sono applicati dal 21 settembre 2001. Le esperienze sinora raccolte con questo metodo di calcolo sono per lo più positive. Grazie alla suddivisione in settori dei sussidi forfetari per singolo posto è ora possibile influenzare i singoli progetti, con un onere minore, già allo stadio del programma dei locali e di fare pronostici più precisi sulle ripercussioni finanziarie in una fase molto precoce. Inoltre, un ulteriore vantaggio rispetto al metodo di calcolo dei costi effettivi è il fatto che la definizione dello stabilimento tipo permette di ottenere un'elevata pianificabilità dei progetti. Il coordinamento delle superfici sfruttabili definite nel programma dei locali permette di riconoscere in una fase molto precoce se un progetto può funzionare dal punto di vista aziendale. Il giusto coordinamento di sicurezza, detenuti, personale, alloggio e lavoro svolge un ruolo fondamentale nell'esecuzione delle pene e delle misure. I sussidi forfetari per singolo posto tengono conto in modo particolare dell'interrelazione tra questi elementi. Da questo punto di vista si può dire che, in quanto metodo di calcolo e ottimo strumento di pianificazione nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure, i sussidi forfetari per singolo posto hanno in complesso dato buoni risultati.

1.2 Problemi nell'applicazione dei sussidi forfetari per singolo posto

Dall'entrata in vigore dei sussidi forfetari sono passati ormai quasi 10 anni. Di pari passo con i mutamenti intervenuti nella società, in questo lasso di tempo sono cambiate anche le esigenze nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure. Innanzitutto vi è una tendenza verso la chiusura, cosicché anche stabilimenti sinora aperti devono aumentare notevolmente la loro sicurezza. D'altro canto in Svizzera vi è una mancanza di posti per l'esecuzione di misure in stabilimenti chiusi. E proprio le superfici necessarie per questo settore erano sinora sottorappresentate nel paniere. Non esisteva finora un vero e proprio stabilimento tipo per gli istituti di esecuzione delle misure e pertanto nella prassi i progetti per tali istituti, che hanno esigenze diverse per quanto riguarda i locali, hanno dovuto registrare una copertura del tutto insufficiente rispetto al metodo del conteggio finale. A causa di questa notevole sottocopertura, non è stato possibile applicare i sussidi forfetari ai progetti concernenti l'esecuzione delle misure. Inoltre, l'applicazione dei sussidi forfetari ha condotto quasi senza eccezioni a una sottocopertura del 10 per cento almeno rispetto al metodo del conteggio finale e quindi anche da questo punto di vista s'impone un adattamento dei valori forfetari. Anche i supplementi per la sicurezza sinora fissati si sono rivelati sempre più insufficienti nella prassi. Il rapido progresso tecnologico e le sempre maggiori esigenze di sicurezza della società, rendono necessaria una modifica dei supplementi relativi alla sicurezza. Infine, la prevista revisione dei sussidi forfetari permette anche di osservare l'obbligo del controllo periodico dei sussidi forfetari previsto dalla LPPM.

2 Revisione dei sussidi forfetari per singolo posto

2.1 Organizzazione del progetto

In base alle considerazioni di cui sopra, i lavori sono stati affidati a un gruppo di progetto composto dalle seguenti persone:

John Zwick, capo supplente Esecuzione delle pene e delle misure (responsabile del progetto)

Rudolf Bünzli, capo sezione, reparto Perizie, UFCL

Karin Gallati, capo sezione, reparto Perizie, UFCL

Andreas Saurer, reparto Perizie, UFCL

Sonja Huser, settore Esecuzione delle pene e delle misure, UFG

Dall'avvio dei propri lavori, il 3 febbraio 2009, il gruppo di progetto si è riunito 20 volte a scadenze regolari. Ovviamente sono state coinvolte anche diverse autorità cantonali e terzi, in particolare per quanto riguarda l'elaborazione delle basi. I dati necessari per il paniere si sono per lo più dovuti acquisire dai Cantoni e aggiornare.

2.2 Obiettivi

Con la revisione dei sussidi forfetari sono stati perseguiti i seguenti obiettivi:

1. il grado a volte basso di copertura dei costi effettivi deve essere portato a un livello ragionevole. La garanzia della neutralità dei costi rispetto al metodo del conteggio finale era un obiettivo dichiarato già in occasione dell'introduzione dei sussidi forfetari circa 10 anni fa;
2. per ottenere valori tipo più consolidati, il numero finora esiguo di oggetti di riferimento idonei deve essere notevolmente aumentato;
3. sulla base dei nuovi dati vanno verificati e, se necessario, adeguati alle nuove esigenze i sussidi forfetari di tutti e tre gli stabilimenti tipo. Occorre mantenere la sistematica consolidata e gli obiettivi definiti nel passato, in particolare l'incentivo a trovare soluzioni più economiche, progetti meglio pianificabili, la trasparenza e la neutralità dei costi per la Confederazione. Deve invece essere migliorata l'applicabilità dei sussidi forfetari;
4. anche gli istituti di esecuzione delle misure, con le loro esigenze specifiche di terapia e cura, devono in futuro essere contemplate dai sussidi forfetari. Occorre pertanto individuare le pertinenti superfici e i costi da inserire in uno stabilimento tipo;
5. occorre verificare anche i supplementi per la sicurezza. I sussidi forfetari devono tenere meglio conto delle maggiori esigenze di sicurezza della società e del rapido progresso tecnologico.

Paniere carceri (cfr. allegato 12 -16):

- 1) Sicherheitsstützpunkt Biberbrugg, Bennau SZ
- 2) Kantonale Strafanstalt Zug, Zugo
- 3) Regionalgefängnis Altstätten SG
- 4) Ausschaffungsgefängnis Bässlergut, Basilea
- 5) Kantonalgefängnis Frauenfeld
- 6) Ausschaffungsgefängnis Kloten
- 7) Gefängnis Limmattal, Dietikon
- 8) Regionalgefängnis Thun
- 9) Gefängnis Kloten
- 10) Prison des Iles, Sion
- 11) Haftanstalt und Untersuchungsgefängnis Kriens LU

2.5 Modo di procedere per l'ampliamento del paniere

In una prima fase ai Cantoni è stata richiesta la documentazione dei nuovi progetti. In base a tale documentazione, in una seconda fase sono stati rilevati tutti i programmi e le superfici dei locali dei singoli oggetti di riferimento. I dati dei progetti contenuti nel vecchio panierino sono stati verificati e, se del caso, aggiornati. Da questi dati e dal numero specifico di posti degli stabilimenti si è ottenuta la superficie per singolo posto e settore, nonché un valore medio di tutti gli stabilimenti. Non sono state incluse nel panierino le aziende agricole, le aziende di giardinaggio e la protezione periferica. I motivi: le aziende agricole e di giardinaggio sono piuttosto rare e la loro grandezza e struttura varia notevolmente. Per quanto riguarda la protezione periferica, nella prassi vi sono soluzioni troppo diverse affinché se ne possano trarre indicazioni adeguate e univoche per i sussidi forfetari. Non sono stati inoltre considerati i cosiddetti *outlier*, ossia i valori anomali chiaramente distanti dagli altri dati, in modo da evitare deformazioni inappropriate.

2.6 Novità: passaggio da uno a tre panieri

Nel corso dei lavori è subito apparso chiaro che un panierino uniforme per tutti e tre gli stabilimenti tipo non avrebbe permesso di ottenere i risultati desiderati. I pertinenti test hanno dimostrato che l'utilizzazione del panierino uniforme per tutti gli stabilimenti tipo ha condotto a divergenze pari a fino al 28 per cento all'interno degli stabilimenti tipo «chiuso» e «carcere» e ha prodotto deformazioni reciproche in seno a questi due stabilimenti tipo. Per ottenere valori forfetari i più possibili vicini alla realtà, occorreva eliminare questa lacuna. D'ora in poi quindi ogni stabilimento modello usufruirà di un panierino. Nonostante i vantaggi, questo modo di procedere ha anche lo svantaggio che i valori delle superfici e i prezzi di settore precedentemente alla base degli stabilimenti modello sono confrontabili solo in maniera limitata. I valori delle superfici, i prezzi di settore e i sussidi forfetari nuovi per CCC 4 e 9 sono d'ora in poi validi soltanto per il rispettivo stabilimento tipo. Come indicato dalle tabelle dell'allegato, si possono tuttavia fare confronti all'interno dello stesso stabilimento tipo. Per permettere il confronto, tutti i valori numerici delle tabelle sono stati inoltre indicizzati al 1° aprile 1995. Nel quadro della revisione dell'ordinanza del DFGP si prevede tuttavia di innalzare i prezzi di settore al livello dei costi del 1° ottobre 2010. I nuovi valori possono essere consultati nell'avamprogetto dell'ordinanza DFGP allegato al presente rapporto.

2.7.5 Modifiche per lo stabilimento tipo «carcere» (cfr. allegato 12-16)

Questo stabilimento tipo comprende la struttura spaziale tipica delle carceri distrettuali, regionali e cantonali, che di regola servono all'esecuzione della carcerazione preventiva, di pene detentive di breve durata e di altri tipi di carcerazione. Il paniere comprende ora 12 istituti di questo tipo. A seguito dell'ampliamento del paniere, il valore della superficie delle carceri è aumentato da 29,9 m² a 32,6 m². L'aumento della superficie minima necessaria, pari al 9 per cento, si mantiene entro limiti esigui. Ne risulta un aumento indicizzato del 9 per cento dei costi del nuovo stabilimento tipo rispetto al vecchio stabilimento tipo. Tale aumento non è dovuto in primo luogo all'aumento della superficie, bensì alle esigenze e ai costi elevati degli impianti di sicurezza.

3 Calcoli tipo

Le tabelle contenute nell'allegato forniscono una panoramica delle modifiche menzionate. A titolo di illustrazione sono stati effettuati dei calcoli modello per i diversi tipi di stabilimento (allegato 4-6 stabilimento chiuso, allegato 10-11 stabilimento aperto, allegato 15-16 stabilimenti carcerari).

4 Valutazione dei nuovi valori tipo

Poiché ha dato per lo più buoni risultati, il sistema dei sussidi forfetari per singolo posto va mantenuto. S'impongono tuttavia diverse piccole correzioni in modo da poter tenere conto degli sviluppi nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure. Con l'ampliamento dei panieri è stata costituita una base più affidabile e ampia per i sussidi forfetari. È stato possibile eliminare la maggior parte dei punti deboli riscontrati nella prassi. Vanno menzionati in particolare i seguenti miglioramenti:

- dati più ampi e quindi valori medi più affidabili grazie all'ampliamento del paniere con nuovi oggetti rappresentativi;
- la sistematica più precisa, ad esempio grazie al coinvolgimento di stabilimenti per l'esecuzione delle misure, permette di creare stabilimenti tipo che tengono meglio conto delle reali esigenze pratiche;
- le modifiche permettono di raggiungere valori forfetari che si orientano strettamente ai costi effettivi e quindi di rispettare il principio della neutralità dei costi tra il sistema del conteggio finale e quello dei sussidi forfetari per singolo posto;
- le modifiche permettono di migliorare l'applicabilità dei sussidi forfetari, che possono essere adottati anche per gli stabilimenti di esecuzione delle misure. Il principio legale secondo cui di regola i costi vanno rimborsati con il metodo dei sussidi forfetari può quindi di nuovo essere rispettato;
- i costi supplementari risultanti dagli esigui aumenti delle superfici, in seguito ai nuovi rilevamenti, sono relativizzati grazie a un impiego più ampio dei sussidi forfetari per gli istituti di esecuzione delle misure. Allo stato attuale riteniamo che la Confederazione non dovrà sopportare spese finanziarie maggiori, poiché grazie ai sussidi forfetari anche nel settore solitamente più costoso dell'esecuzione delle misure i costi si manterranno più bassi rispetto al rimborso per mezzo del conteggio finale di progetti di questo tipo.

5 Ulteriore procedura

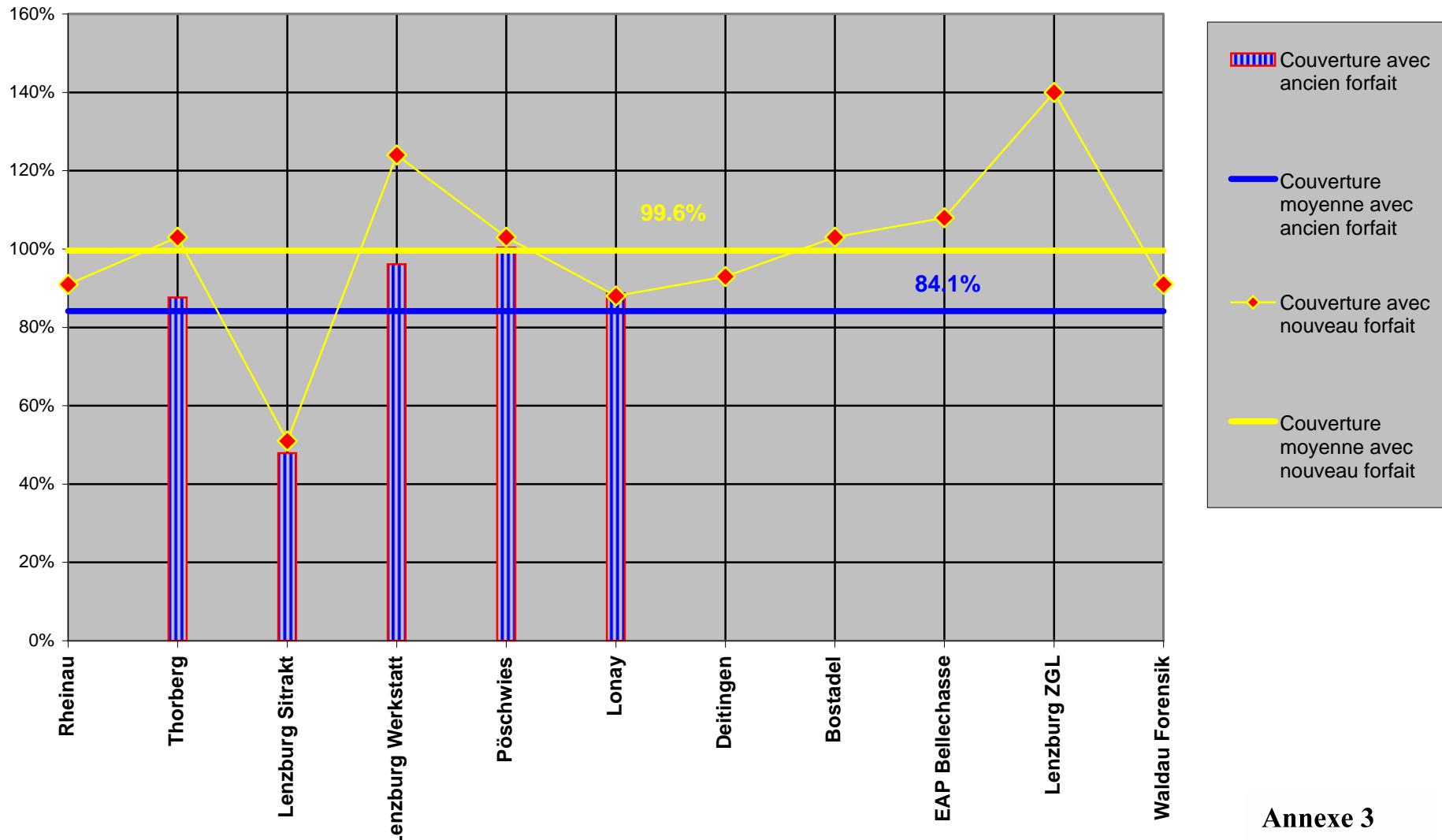
Il presente rapporto - insieme agli avamprogetti di revisione dell'ordinanza sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure e dell'ordinanza del DFGP sui sussidi di costruzione della Confederazione agli istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure – è sottoposto per audizione ai Cantoni (dipartimenti di giustizia e polizia, divisioni della pianificazione territoriale) nell'estate 2011. Entrambe le ordinanze dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2012..

Parallelamente si procederà anche all'adattamento del manuale dell'UFG e delle direttive della Conferenza dei sussidi federali versati per le costruzioni.

6 Allegato 1-16

- Allegato 1-6 contiene i dati degli stabilimenti chiusi, inclusi i dati dell'esecuzione di misure.
- Allegato 7-11 contiene i dati degli stabilimenti aperti
- Allegato 12-16 contiene i dati delle carceri.

Degré de couverture en % pour établissement de type fermé, CFC 1-3, 5, avec suppléments



Annexe 3

Nouvel établissement modèle de type ouvert

	Mosnang (m ² /pl.)	Witzwil (m ² /pl.)	Wauwillermoos (m ² /pl.)	Saxerriet (m ² /pl.)	Bellechasse (m ² /pl.)	nouveau modèle de type ouvert (m ² /pl.)	ancien modèle de type ouvert (m ² /pl.)
1 Sécurité	1.0	0.4		1.1	0.5	0.8	0.5
2 Administration	4.6	2.6	2.0	2.5		2.9	2.4
3 Personnel	2.2		2.4	1.3	2.4		2.1
4 Détenus	11.4	8.0	8.5	11.5	11.5	10.2	9.1
4a Sport	2.5	5.2	6.1	1.9		3.9	4.2
5 Entrée et sortie	2.2	2.3	1.6		3.0	2.3	2.7
6 Habitat	26.1	13.9	20.8	19.1	18.2	19.6	19.5
7 Travail		21.5	12.8			17.2	17.2
8 Economie domestique	11.0	7.9	3.6	6.4	6.3	7.0	5.8
Total établissement	61.0	61.7	57.8	43.8	41.9	66.0	63.3

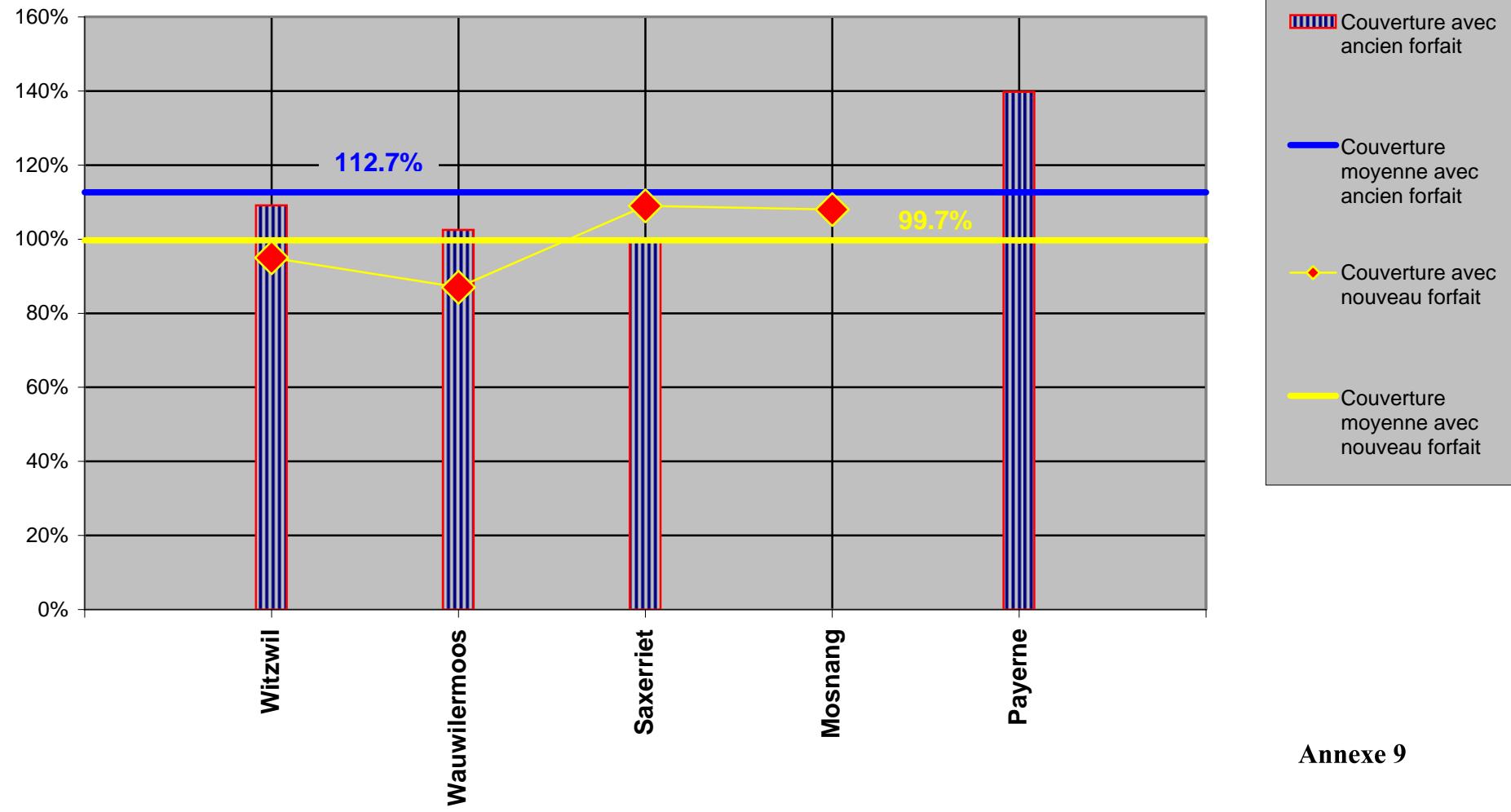
Le tableau ci-dessus comprend les surfaces déjà bâties ou projetées par place. La pratique démontre que les surfaces des secteurs pour les projets réalisés dépassent légèrement celles de l'établissement modèle. Ainsi, lors de la détermination du nouvel établissement modèle, les valeurs recueillies ont été quelque peu réduites afin d'empêcher toute augmentation de surfaces due au système.

Le nouvel établissement modèle représente la valeur moyenne des valeurs établies.

= secteurs manquants

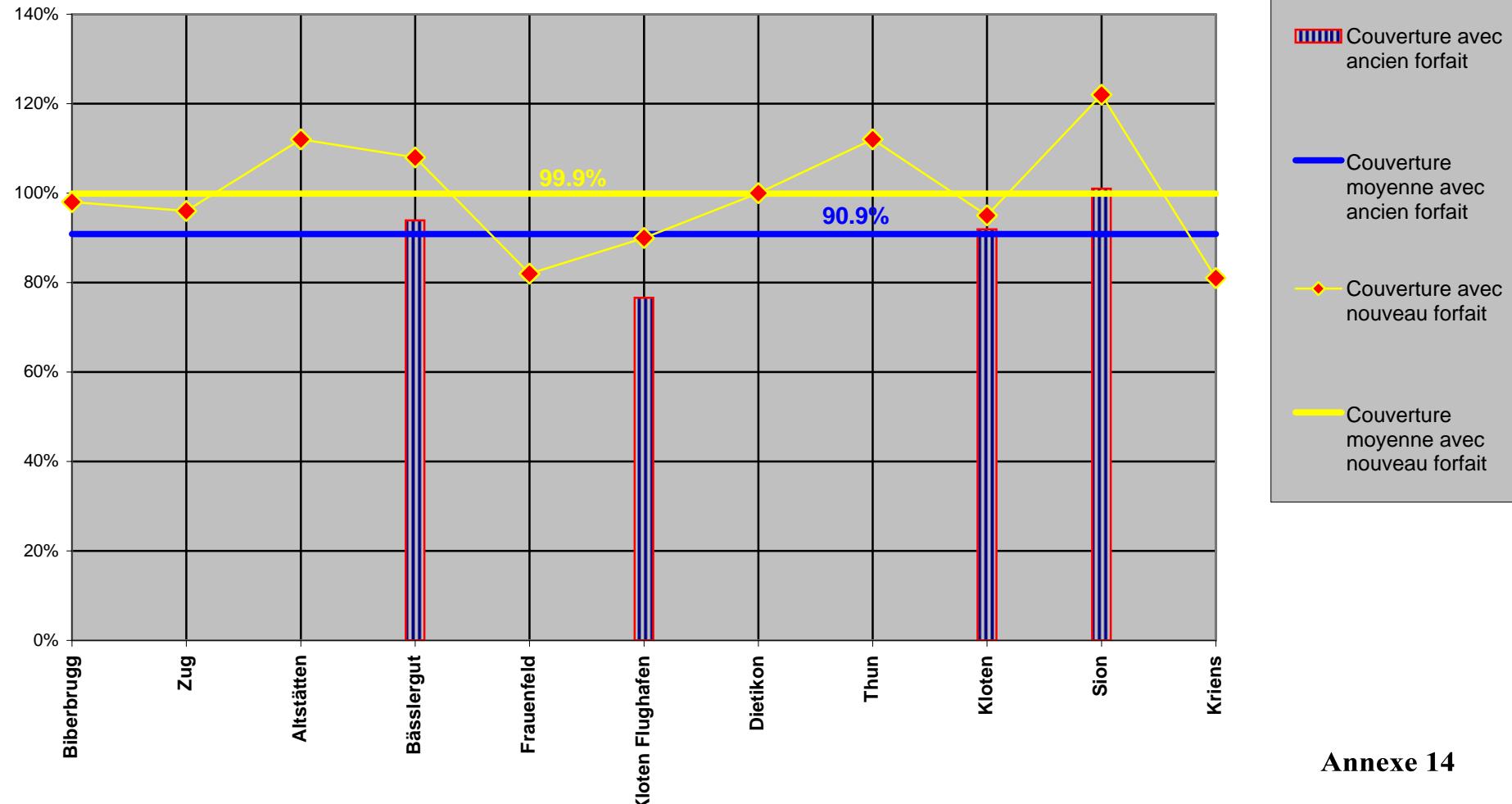
= secteurs exclus car incomplets ou atypiques

Degré de couverture en % pour établissement modèle de type ouvert, CFC 1-3, 5, avec suppléments



Annexe 9

Degré de couverture en % pour établissement modèle de type prison, CFC 1-3, 5, avec suppléments



Annexe 14

