

# Messaggio

numero

**6365**

data

1° giugno 2010

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 26 febbraio 2007 presentata da Graziano Pestoni e Raoul Ghisletta "Introduzione di un ombudsman nell'Amministrazione cantonale"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con la mozione in oggetto i deputati Graziano Pestoni e Raoul Ghisletta chiedono l'introduzione di un ombudsman nell'Amministrazione cantonale, con il duplice compito di facilitare i rapporti tra quest'ultima e l'utenza e di favorire una dinamica interna di miglioramento.

### **PREMESSA**

Lo scrivente Consiglio ritiene innanzitutto opportuno ricordare che la tematica in questione era già stata oggetto di altri atti parlamentari. Più precisamente:

- iniziativa parlamentare del 31 gennaio 2000 presentata nella forma generica dai deputati Graziano Pestoni, Raoul Ghisletta e cof. per la "modifica della legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928 e della legge sulla gestione finanziaria dello Stato del 20 gennaio 1986". Tra le proposte formulate dall'iniziativa vi era la seguente: «*Il Parlamento dovrebbe assumere una persona per svolgere il compito di ombudsman (mediatore), per consentire: a) al cittadino-utente di dialogare con l'Amministrazione e di risolvere problemi e conflitti con l'Amministrazione stessa. Si tratta della classica figura conosciuta in altri Cantoni e Paesi; b) al funzionario di formulare osservazioni e critiche sul funzionamento dell'Amministrazione, senza che sia sottoposto a pressioni da parte dei superiori gerarchici o dai politici. Infatti, anche il funzionario constata spesso disfunzioni nel proprio servizio. Non sempre è però ascoltato. L'ombudsman potrebbe essere lo strumento per raccogliere e valutare osservazioni e critiche che provengono dall'interno dell'Amministrazione, in modo da poter proporre miglioramenti di servizi. L'ombudsman dovrebbe avere anche il compito di raccogliere le osservazioni sul funzionamento dell'Amministrazione, di trasmetterle ai servizi competenti e di elaborare proposte allo scopo di migliorare la qualità del pubblico servizio. Dovrebbero potersi rivolgere all'ombudsman singoli cittadini, gruppi di cittadini, singoli dipendenti dell'Amministrazione cantonale, organizzazioni sindacali e padronali. Infine, annualmente l'ombudsman dovrebbe trasmettere al Gran Consiglio un rapporto di attività comprendente in particolare il numero di segnalazioni, la casistica e il loro esito*». Nel suo rapporto del 26 febbraio 2003, la Commissione della gestione e delle finanze concludeva proponendo la trasmissione dell'iniziativa al Consiglio di Stato per valutare la possibilità di tener conto delle precise richieste in essa formulate. Conclusioni fatte proprie dal Parlamento nella seduta del 24 marzo 2003.

- Mozione “Un ombudsman per il Cantone” presentata il 22 aprile 2002 dall'allora deputato Luigi Bernasconi, con cui si chiedeva la «*creazione della figura dell'ombudsman, sulla base delle esperienze in atto nei diversi Cantoni e in varie città, che agisca come promotore, facilitatore o costruttore di ponti fra l'Amministrazione pubblica e l'utenza, formulando proposte e inoltrando suggerimenti o raccomandazioni ben fondate*». Mozione stralciata il 2 marzo 2003, ai sensi dell'art. 107 cpv. 1 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato.

Prima di entrare nel merito della proposta sono necessarie alcune riflessioni di carattere generale.

Nella nostra società la funzione di ombudsman è estremamente carica di aspettative. Da un lato ci si aspetta un “*deus ex machina*”, in grado di risolvere tempestivamente querele e contenziosi lunghi e complessi, dall'altro ci si aspetta un sostegno giuridico *super partes*, inappellabile, oggettivo e sempre applicabile. L'ombudsman dovrebbe essere in grado di dare una risposta a ogni quesito e di risolvere ogni problema con soluzioni soddisfacenti per tutte le parti in causa. Un moderno “*azzeccagarbugli che le azzeccchi tutte*”, dunque. In realtà, proprio a causa delle molteplici sfaccettature e dei complessi contesti con i quali si trova confrontato, l'ombudsman, nella sua delicata funzione, si ritrova spesso a dare pareri, consigli, suggerimenti, più che a dover giudicare in modo definitivo i contenziosi.

A titolo informativo, si ritiene utile riportare di seguito alcune esperienze relative all'istituzione della figura dell'ombudsman e all'adozione di soluzioni alternative, condotte in Germania e in Svizzera (a livello comunale e cantonale).

### **Numero telefonico gratuito**

Senza entrare nel dettaglio storico, si menziona un esempio moderno e attuale di servizio offerto da un'amministrazione pubblica federale - quella germanica - per avvicinare il cittadino all'amministrazione e aiutarlo a districarsi nel non sempre facile percorso di ricerca di informazioni e risoluzione del problema. L'esempio che si vuol qui citare è il D115, il numero telefonico gratuito messo a disposizione alcuni mesi fa dall'amministrazione pubblica tedesca quale servizio al cittadino. La scelta di introdurre un numero verde telefonico è nata dall'osservazione dell'utilizzo di questo mezzo quale primo, fondamentale approccio nella risoluzione del problema da parte del cittadino. Grazie a un mirato management di conoscenze e a una formazione specifica, i collaboratori alla gestione del D115 riescono, di regola, a evadere direttamente la richiesta. In caso contrario si occupano di indirizzare alla persona competente la questione specifica e si assicurano che tale pratica venga evasa. Una sorta di *call center* personalizzato e qualificato che sta dando risultati positivi. I cittadini non solo si sentono tenuti in considerazione, ma, grazie alle risposte rapide, efficaci e competenti, aumenta la fiducia nelle istituzioni pubbliche.

A rigor di cronaca non si può tralasciare che anche a livello locale da alcune settimane è stato introdotto con successo un numero verde. Gli istituti sociali comunali della città di Lugano, infatti, utilizzano questo mezzo per avvicinare la popolazione all'amministrazione comunale.

### **Uffici del difensore civico/ombudsman**

L'Associazione svizzera dei difensori civici parlamentari, il cui obiettivo è di promuovere attivamente la creazione in Svizzera di uffici del difensore civico per l'amministrazione pubblica, cita in modo esemplare le funzioni dell'ombudsman: «*I cittadini che ritengono di essere trattati in maniera non corretta dall'amministrazione cantonale o comunale, oppure*

*hanno difficoltà a seguire le complicate disposizioni e procedure amministrative, possono presentare reclami o chiedere consiglio all'ufficio del difensore civico».*

Tali uffici, che lavorano in maniera indipendente dall'amministrazione e sono politicamente neutrali, offrono gratuitamente i loro servizi di consulenza ai cittadini. È pure loro compito mediare in caso di conflitti tra i cittadini e l'amministrazione al fine di risolverli in maniera pacifica. Finora sono stati istituiti uffici del difensore civico/ombudsman nei Cantoni di Zurigo, Basilea Città, Basilea Campagna, Vaud e Zugo, come pure nelle Città di Zurigo, Winterthur, Berna e San Gallo.

A livello costituzionale e legale le basi di ancoraggio di tale ufficio non sono definite in modo unitario.

Nel Cantone di Basilea Città, ad esempio, l'ufficio del difensore civico è costituito su base legale, ma non è ancorato nella costituzione. Altri Cantoni, per contro, come Berna, Argovia, Giura e Neuchâtel hanno previsto nella loro costituzione tale ufficio, ma non l'hanno ancora creato. Basilea Campagna dispone di una base costituzionale molto dettagliata ed esemplare. Pure il Canton Vaud ha creato una base costituzionale per l'istituzione di tale ufficio (*Service de médiation administrative indépendant*).

I tre uffici comunali dell'ombudsman di Zurigo, Winterthur e Berna sono ancorati nelle rispettive costituzioni comunali.

L'esempio più "antico" a livello svizzero è quello della Città di Zurigo, dotata sin dal 1971 di un "ufficio dell'ombudsman". Un servizio di cui il Cantone di Zurigo si è per contro dotato dopo 34 anni, a seguito della votazione popolare del 27 febbraio 2005, ancorandolo su base costituzionale.<sup>1</sup>

Nel rapporto redatto dall'ombudsman della Città di Zurigo nel 2005, basato sulla sua esperienza quindicennale e sulle cifre dell'attività svolta durante il periodo 2003-2004, è riportata una media di circa 500 pratiche evase in un anno e di circa 700 richieste telefoniche.<sup>2</sup> Interessante da rilevare, in un'ottica di *call center* o di numero telefonico gratuito, è l'elevato numero di richieste telefoniche da parte di cittadini, che raggiunge i due terzi del totale delle pratiche, evase in media entro i due mesi.

Le tematiche più frequenti sono state riscontrate nell'ambito di istituti sociali, della polizia, delle tassazioni e dei contenziosi concernenti aspetti legati agli affitti.

Stando al rapporto, l'ombudsman è intervenuto in particolare per tutelare gli interessi dei più bisognosi nell'assegnazione di alloggi sovvenzionati, per tutelare gli interessi di anziani, sottoposti a tasse di cura supplementari nelle case per anziani, nella tutela di una (mancata) oggettività negli uffici dell'organo tutorio (accusati, nel caso di contenziosi concernenti l'assegnazione della patria potestà, di chiaramente favorire le madri), così come in merito a tematiche concernenti fatturazioni di acqua, gas ed elettricità, nonché tematiche riguardanti il personale amministrativo e i contenziosi legati alla cassa pensione.

---

<sup>1</sup> Per informazioni si rinvia all'indirizzo Internet: <http://www.ombudsmann.zh.ch>

<sup>2</sup> La scelta di approfondire la tematica basandosi proprio su questo rapporto è stata fatta in quanto l'ombudsman, che per ragioni di pensionamento ha lasciato la carica dopo quasi 15 anni, ha tracciato una interessante, seppur breve, sintesi della propria attività basandosi sui tre lustri in carica. Il rapporto in questione è consultabile all'indirizzo Internet: [http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Ombudsstelle/Publikationen%20und%20Broschueren/OMB\\_JB\\_2003\\_2004.pdf](http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Ombudsstelle/Publikationen%20und%20Broschueren/OMB_JB_2003_2004.pdf)

## **LA SITUAZIONE ATTUALE**

L'Amministrazione cantonale, per una scelta di tipo organizzativo, non dispone di una figura che funge da mediatrice sia con l'utenza sia con i dipendenti statali. Nel corso degli anni, in una prospettiva di miglioramento dei rapporti sia verso l'esterno sia interni, sono stati tuttavia creati nuovi servizi, messe in atto riforme e presi provvedimenti. La situazione attuale si presenta pertanto come segue:

### **a) Rapporti con l'utenza**

La direzione intrapresa dal Consiglio di Stato in questi anni è quella della trasformazione dell'Amministrazione cantonale da "servizio pubblico" a "servizio al pubblico". A tale proposito sono state attuate varie riforme interne, il cui risultato, teso tra l'altro a migliorare i rapporti con l'utenza, va a sommarsi all'offerta di servizi già esistenti e a quella di proposte in atto. Tra questi ricordiamo in particolare:

#### ***Procedura di conciliazione***

A livello storico l'Ufficio cantonale di conciliazione è una delle emanazione più antiche di prevenzione, controllo e mediazione fra datori di lavoro e detentori di un contratto di lavoro. La base giuridica sulla quale si fonda risale infatti agli anni Venti. In particolare l'Ufficio cantonale di conciliazione è incaricato di:

1. prevenire e comporre nei limiti del possibile le contestazioni collettive che possono sorgere circa le condizioni di lavoro e circa l'interpretazione di contratti collettivi o di contratti normali:
  - tra un fabbricante e i propri operai oppure tra parecchi fabbricanti o sindacati padronali e gli operai o sindacati operai d'uno stesso mestiere;
  - tra commercianti o associazioni commerciali da una parte ed i rispettivi impiegati o associazioni d'impiegati dall'altra parte;
2. favorire la conclusione di contratti collettivi di lavoro tra le unioni professionali interessate (art. 322 CO);
3. redigere contratti normali di lavoro (art. 324 CO);
4. pronunciare a richiesta delle parte nei singoli casi delle sentenze arbitrali obbligatorie.

#### ***Promozione delle pari opportunità***

Con ris. gov. n. 2860 del 10 giugno 2005 è stata creata l'Area della comunicazione elettronica e della documentazione, subordinata alla Cancelleria dello Stato. L'Area si compone di tre uffici: l'Ufficio della comunicazione elettronica, l'Ufficio della legislazione e delle pari opportunità e l'Ufficio della documentazione.

L'Ufficio della legislazione e delle pari opportunità ha inglobato e ampliato l'attività svolta a suo tempo dalla Delegata per la condizione femminile. Le principali linee di intervento del suddetto ufficio in ambito di pari opportunità contemplano l'uguaglianza giuridica, le pari opportunità nella vita professionale, la prevenzione delle molestie sessuali sul posto di lavoro, la conciliazione fra lavoro e famiglia e la lotta alla violenza domestica. La promozione delle pari opportunità avviene soprattutto attraverso l'informazione, la sensibilizzazione, la partecipazione all'elaborazione di leggi e raccomandazioni, nonché la collaborazione sia a livello intercantonale sia con i servizi federali.

### **Comunicazione elettronica**

L'Ufficio della comunicazione elettronica (già Ufficio della gestione del governo elettronico) fornisce consulenza, coordina e gestisce centralmente tutti i progetti legati alla comunicazione elettronica. In particolare, vanno segnalate le attività di coordinamento, gestione e impostazione del sito Internet [www.ti.ch](http://www.ti.ch) (comunicazione rivolta all'utente in generale), di Intranet (comunicazione rivolta ai funzionari statali), e di Extranet (comunicazione rivolta ai parlamentari e ai Comuni). Tra i compiti del citato Ufficio vi è soprattutto quello di garantire la qualità e l'accessibilità del sito Internet dell'Amministrazione cantonale, allo scopo di migliorare il servizio offerto all'utente e soprattutto di facilitare l'interazione tra il cittadino e lo Stato. In quest'ottica, nel 2008 è stata creata un'entrata per temi, per consentire all'utenza una ricerca più rapida e semplice di informazioni relative ai servizi offerti dall'Amministrazione cantonale in senso lato.

Ritenuta l'importanza che la comunicazione attraverso il web va sempre più acquisendo e grazie alle numerose possibilità di miglioramento tecnico legate ai dispositivi informativi, nel 2009 ha preso avvio la revisione delle strutture del sito Internet dell'Amministrazione cantonale, al fine di permettere ai vari uffici di velocizzare, rendere meno onerosi e più strutturati la pubblicazione e l'aggiornamento delle informazioni che li concernono (tra cui, documentazione, formulari, procedure guidate, domande frequenti, ecc.).

È di fatto importante sottolineare come, grazie alla disponibilità di formulari e di informazioni mirate (tra cui la lista delle domande frequenti con le relative risposte), così come di procedure guidate (ad esempio, la procedura per il rilascio del passaporto biometrico, o per l'immatricolazione di un veicolo, ecc.) nel sito [www.ti.ch](http://www.ti.ch), sia stato possibile ridurre sia le richieste telefoniche sia il lavoro di sportello di determinati uffici, permettendo a questi ultimi di dedicare maggior tempo al disbrigo delle pratiche. Inoltre, l'offerta di servizi online ha ottenuto un riscontro positivo anche da parte dell'utenza; basti pensare, ad esempio, al programma e-tax per la compilazione della dichiarazione d'imposta, oppure ai formulari compilabili online per le richieste di borse di studio, ecc.

### **Informazione e mediazione in materia di protezione dei dati**

L'Incaricato cantonale della protezione dei dati assicura per legge (art. 30a LPDP) segnatamente l'informazione (consulenza) delle persone interessate sui loro diritti e fa da intermediario fra queste e le autorità. A livello giudiziario, la Commissione cantonale per la protezione dei dati - adita su ricorso o denuncia - può sospendere la procedura per promuovere un tentativo di conciliazione presso l'Incaricato cantonale della protezione dei dati (art. 31a LPDP).

Nell'ambito specifico della protezione dei dati egli svolge quindi la funzione di mediatore (ombudsman). Va sottolineato al riguardo che l'Incaricato - subordinato solo amministrativamente alla Cancelleria dello Stato - è per legge, e anche di fatto, un organo indipendente e autonomo (art. 30 LPDP), al quale non possono essere date istruzioni da nessuna autorità. Lo scopo è di garantire all'utenza e anche alle autorità medesime un servizio *super partes* che avviene principalmente (ma non esclusivamente) attraverso la sensibilizzazione e la promozione della conoscenza dei diritti dei cittadini e dei doveri delle autorità. Partecipando all'elaborazione di leggi e collaborando con le autorità omologhe dei Cantoni, della Confederazione e degli altri Paesi, egli assicura un *know how* aggiornato che si riflette anche dal punto di vista dell'informazione attiva nel portale Internet [www.ti.ch/protezionedati](http://www.ti.ch/protezionedati), il quale costituisce una piattaforma importante per l'attività di consulenza.

## **Introduzione del principio di trasparenza**

Il 10 novembre 2009 il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio<sup>3</sup> concernente la Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato (LIT), attualmente al vaglio della Commissione della legislazione del Gran Consiglio.

Tale messaggio di legge ha lo scopo di regolare sia il processo della comunicazione attiva da parte dello Stato nei confronti del cittadino, in particolare tramite i mass media, sia di disciplinare il processo della comunicazione passiva, vale a dire di quel tipo di informazioni che il cittadino, su esplicita richiesta, può ricevere dallo Stato, tramite l'Amministrazione cantonale, sulla sua attività e sulle decisioni prese dai suoi organi. (Per i dettagli concernenti la cronistoria, il campo di applicazione, le limitazioni e le procedure si rimanda al messaggio n. 6296 del 10 novembre 2009).

Avvicinare l'Amministrazione cantonale al cittadino e aumentare la fiducia di quest'ultimo nelle istituzioni è una delle prerogative della nuova legge.

La prima parte della legge, quella concernente l'informazione, contempla l'ottimizzazione del già applicato principio della comunicazione attiva. La novità del progetto di legge consiste nell'implementazione e nell'applicazione pratica del principio di trasparenza, concentrandosi quindi sulla comunicazione passiva.

Il Consiglio di Stato, dando corpo ai bisogni del cittadino e nell'ottica di un adeguamento a quanto già predisposto sul piano federale e in numerosi Cantoni, ha quindi ritenuto opportuno introdurre anche in Ticino il principio di comunicazione passiva.

Di fatto si tratta di riconoscere al cittadino il diritto di informarsi di propria mano per meglio capire i processi decisionali e i relativi contenuti che stanno alla base delle decisioni adottate dalle autorità.

Fondamentalmente si tratta di una forma di controllo democratico, da parte del cittadino, sul funzionamento dell'Amministrazione cantonale pubblica. Da notare che questa forma di controllo si aggiunge alle già esistenti garanzie procedurali e alle vie giuridiche.

Si tratta di un vero e proprio cambiamento di paradigma, dove la trasparenza non è più una "visione", ma uno strumento utile a migliorare le procedure amministrative. L'Amministrazione cantonale si avvicinerà maggiormente al cittadino, riducendo così ulteriormente il troppo spesso paventato divario fra quest'ultimo e la *res publica*.

Dal punto di vista pratico, però, anche se non sono da attendersi vere e proprie rivoluzioni, in quanto già ora, in particolare con i contenuti di Internet, molte informazioni sono reperibili in forma agile e tempestiva, verrà introdotta una novità, ovvero un "servizio per la trasparenza".

Il cittadino potrà rivolgersi all'Amministrazione cantonale formulando una richiesta scritta, che non dovrà essere giustificata, ma contenere le informazioni idonee a reperire il documento. Tale richiesta verrà evasa, di regola entro 15 giorni, dall'autorità responsabile dell'incarto, consultando terzi interessati.

In caso di diniego o di limitazione dell'accesso agli atti, ci si potrà rivolgere alla figura del mediatore, nello specifico alla Commissione indipendente di mediazione presieduta dall'Incaricato cantonale della protezione dei dati. Se la mediazione non avrà esito, il richiedente potrà chiedere una decisione formale all'autorità responsabile, per poi valutare l'opportunità di presentare un ricorso alle autorità preposte (Commissione cantonale per la protezione dei dati e, in secondo grado, il Tribunale cantonale

---

<sup>3</sup> Messaggio n. 6296 del 10.11.2009: Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato" e sull'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'ex deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione".

amministrativo). Da notare che tutta questa procedura sarà gratuita. Questo nuovo servizio, compresa la funzione di mediazione, dovrebbe pertanto sopperire a una lacuna finora riscontrata, ossia quella dell'accesso limitato agli atti.

## **b) Rapporti interni all'Amministrazione cantonale**

Per garantire un lavoro di qualità è necessario creare le giuste premesse. Per tale ragione, a fianco di soluzioni di carattere pragmatico tese a ridurre la burocrazia, nonché a razionalizzare e a velocizzare l'attività dei funzionari statali, sono state adottate misure sia di tipo gestionale sia di sensibilizzazione e tutela tese a migliorare il rapporto di lavoro. Tra queste ricordiamo:

### ***Gestione e condivisione delle informazioni rivolte ai dipendenti su supporto informatico (Intranet)***

Lo scopo primario del portale Intranet è la comunicazione diretta e immediata all'interno dell'Amministrazione cantonale. Con un accorgimento tecnico, si è provveduto a impostare Intranet come pagina di entrata alla rete Internet, allo scopo di assicurarne la consultazione da parte dei funzionari statali.

Intranet è gestito in maniera centralizzata dall'Ufficio della comunicazione elettronica e funge da "tavolo di lavoro" per il dipendente statale. Oltre a uno spazio centrale continuamente aggiornato in cui sono pubblicate le comunicazioni rivolte ai funzionari e legate a una scadenza, la struttura del portale propone cinque categorie (Dipendente, Ufficio, Organizzazione AC, Utilità, Aree dipartimentali), in cui sono classificate per argomento tutte le informazioni (basi legali, documentazione, ecc.), nonché i formulari standard e i modelli di documenti necessari al dipendente per lo svolgimento della propria funzione. Questa soluzione ha permesso, da una parte, di ridurre il consumo di carta e, dall'altra, di velocizzare e di gestire in maniera più razionale e pragmatica gli aspetti burocratici, nonché di uniformare determinate procedure.

### ***Istituzione del Gruppo stop molestie***

Per tutelare i dipendenti statali (funzionari, docenti e personale ausiliario) contro le molestie sessuali o psicologiche sul posto di lavoro, il Consiglio di Stato ha varato delle Direttive concernenti le molestie sul posto di lavoro (entrate in vigore il 1. settembre 2003) e ha creato il Gruppo stop molestie. Quest'ultimo è costituito da persone interne all'Amministrazione specialmente formate sui temi che riguardano la protezione della personalità sul posto di lavoro (tra queste citiamo in particolare la psicologa del lavoro attiva presso la Sezione delle risorse umane e la capoufficio della legislazione e delle pari opportunità) e ha il compito di ricevere le segnalazioni di casi di molestie sul posto di lavoro e di ascoltare e sostenere la persona interessata nella ricerca di soluzioni. Qualora vi fossero i presupposti e previo consenso dell'interessato, il Gruppo tenta una conciliazione tra le parti chiamando oltre all'interessato anche la/le persona/e coinvolta/e, per cercare di risolvere positivamente la situazione.

Il Gruppo stop molestie dispone inoltre di un numero verde, in funzione il lunedì e il mercoledì dalle 09.00 alle 12.00.

A livello svizzero, vari Cantoni e Città hanno adottato soluzioni analoghe a quella del Cantone Ticino: a titolo informativo, tra questi citiamo il Canton Vaud con il *Groupe Impact*,

la Città di Losanna con la *Cellule d'aide à la résolution des conflits et de lutte contre le harcèlement (ACR)* e il Canton Ginevra con il *Groupe de confiance*<sup>4</sup>.

### **Servizio medico del personale**

Il 4 ottobre 2006 il Consiglio di Stato ha varato una riforma per migliorare la gestione delle assenze per malattia e infortunio dei dipendenti statali (funzionari e docenti). Un'importante parte della riforma consiste nella creazione del ruolo del Medico del personale presso la Sezione delle risorse umane.

L'accelerazione dei ritmi lavorativi e l'accresciuta pressione sulla produttività generano sempre più frequentemente situazioni che vanno gestite tempestivamente, onde evitare che la malattia e poi l'invalidità diventino l'unica via d'uscita.

Il compito del Medico del personale, attivo dall'inizio del 2007, è dunque di coordinare gli interventi con i Servizi centrali del personale, nonché di convocare rapidamente dipendenti statali assenti per malattia o per infortunio, al fine di identificare le migliori soluzioni integrative possibili, quando la malattia non è invalidante. È di fatto notorio come un rapido intervento eviti la cronicizzazione della sofferenza e la conseguente medicalizzazione.

### **Offerta di corsi presso il Centro di formazione e sviluppo (CEFOS)**

Il Consiglio di Stato riconosce l'importanza della formazione permanente degli impiegati, come dimostrano le *Direttive generali per la formazione permanente nell'Amministrazione cantonale* approvate con ris. gov. n. 830 del 26 febbraio 2002 e il *Regolamento concernente la formazione permanente degli impiegati* del 29 aprile 2003.

La formazione permanente, nell'ambito della funzione pubblica, ha di fatto lo scopo di migliorare la capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di un moderno servizio all'utenza, favorendo l'acquisizione di nuove tecniche di lavoro, incoraggiando esperienze esterne e promuovendo lo sviluppo della professionalità e della personalità degli impiegati.

Nella logica della riforma dell'Amministrazione cantonale, *iniziata con Amministrazione 2000*, la formazione ha assunto un ruolo determinante per rispondere alle necessità:

- di miglioramento e di sviluppo delle competenze professionali, relazionali e personali,
- di mobilità interna (aiutando le persone ad acquisire nuove competenze atte ad assumere nuovi compiti e responsabilità),
- di cambiamento culturale e organizzativo (flessibilità mentale, creatività, positività, collaborazione).

In altri termini, la formazione permanente è vista, da una parte, come necessità per il buon funzionamento dell'Amministrazione cantonale e, dall'altra parte, come veicolo per la carriera professionale dei dipendenti statali.

Il Centro di formazione e sviluppo (CEFOS) è il servizio centrale per la formazione permanente degli impiegati dell'Amministrazione cantonale. Il suo scopo è favorire e supportare i processi di cambiamento e sviluppo delle competenze professionali dei collaboratori finalizzati a offrire al cittadino servizi e prestazioni che contribuiscano a migliorarne la qualità di vita. Oltre alle attività di formazione e di perfezionamento di interesse generali, il CEFOS offre anche consulenza e supporto per esigenze formative specifiche e particolari.

A titolo esemplificativo, tra i corsi<sup>5</sup> di formazione proposti dal CEFOS per migliorare il rapporto con l'utenza e il rapporto di lavoro, citiamo in particolare i seguenti:

<sup>4</sup> Per ulteriori informazioni si rinvia all'indirizzo Internet: [www.ge.ch/confiance](http://www.ge.ch/confiance)

<sup>5</sup> La lista completa dei corsi è consultabile al seguente indirizzo Internet:

- *Accogliere l'utente e telefonare con successo* (obiettivo del corso: migliorare le relazioni con l'utenza, acquisire la consapevolezza dell'importanza di un servizio di qualità in un'azienda pubblica; sviluppare la capacità di comunicare efficacemente con l'utenza, allo sportello e al telefono).
- *Come affrontare i rapporti problematici con l'utenza* (obiettivo del corso: identificare nell'utente i segnali di un possibile rapporto problematico, acquisire alcune competenze e conoscenze professionali e sociali per essere in grado di prevenire situazioni problematiche, sapere mettere in atto strategie efficaci per poter gestire situazioni di crisi).
- *Prevenire e/o confrontarsi con le relazioni difficili sul posto di lavoro* (obiettivo del corso: sviluppare la consapevolezza dell'esistenza di relazioni problematiche che causano disagio e problemi alla persona e all'organizzazione, imparare a prevenirle, riconoscerle e arginarle).
- *Esprimersi e comunicare in pubblico* (obiettivo del corso: imparare a esprimersi e a comunicare in modo fluido, coinvolgente e aperto).

### ***Proposta di revisione parziale della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD) e della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip)***

Il 1. settembre 2009 il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio n. 6260 concernente la proposta di revisione parziale della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD) e della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip), attualmente al vaglio della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio.

I primi nuovi articoli della proposta di modifica legislativa espliciteranno in forma attiva alcuni aspetti qualificanti della politica del personale, ponendo un accento particolare sullo sviluppo professionale dei dipendenti nonché sulla protezione della personalità, della salute e della sicurezza sul posto di lavoro. Inoltre, verrà formalizzata la facoltà, sia per le organizzazioni del personale sia per il singolo dipendente, di prendere posizione o presentare proposte su questioni professionali o concernenti l'Amministrazione cantonale in generale.

## **L'ESAME DELLE PROPOSTE FORMULATE NELLA MOZIONE**

Sebbene la proposta in questione contempra l'istituzione di un'unica figura con duplice competenza, si ritiene opportuno affrontare in maniera distinta l'esame delle due funzioni che le si vorrebbero attribuire.

### **a) Rapporti con l'utenza**

In particolare, per quanto attiene al rapporto con l'utenza, nella mozione si afferma che *«l'ombudsman offrirebbe la possibilità al cittadino di dialogare con l'Amministrazione, di capire meglio le decisioni emesse dall'Amministrazione stessa e di affrontare i problemi [...] con maggiore serenità, di favorire la ricerca di soluzioni atte a semplificare e a migliorare i rapporti tra utenti e Amministrazione»*.

A questo proposito si può dire che già molto è stato fatto a livello di comunicazione attiva e molto si sta facendo anche sul fronte della comunicazione passiva, come dimostra il

messaggio n. 6296 del 10 novembre 2009 concernente la Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato (LIT). Ciò non significa tuttavia che la situazione non possa essere ulteriormente migliorata, con soluzioni tese a ottimizzare l'offerta di servizi esistenti.

Al momento, oltre agli sportelli degli uffici che interagiscono direttamente con l'utenza, nell'ambito dei contatti con quest'ultima, l'Amministrazione cantonale dispone pure di un centralino telefonico, a cui il cittadino si rivolge per poi essere collegato con l'ufficio preposto all'evasione delle sue pratiche, e di un ufficio informazioni che indirizza il cittadino verso gli uffici competenti, entrambi dipendenti dalla Cancelleria dello Stato.

L'attuale mancanza di un servizio al quale il cittadino possa rivolgersi per depositare le proprie questioni - che toccano i più svariati contenuti e che necessiterebbero di una mediazione, in quanto riguardano, ad esempio, contenziosi legati a determinati uffici o alla (presunta) insoddisfacente evasione di una specifica pratica - potrebbe essere colmata nell'ambito della riforma relativa all'introduzione del principio di trasparenza. Il nuovo "Servizio per la trasparenza", che opererà in rete con i dipartimenti, sarà allocato presso la Cancelleria dello Stato e andrà a completare il campo delle relazioni con il pubblico. È pertanto ipotizzabile un'estensione delle competenze di tale servizio a livello interlocutorio tra l'utenza e i servizi dell'Amministrazione cantonale.

Inoltre, sempre in un'ottica di miglioramento, è ipotizzabile per il futuro una trasformazione del centralino telefonico e dell'ufficio informazioni in una sorta di *call center*. Tale passo implica tuttavia una formazione specifica degli operatori, che avrebbero compiti più estesi rispetto ad oggi.

Tutta questa operazione potrebbe sfociare a medio termine in un "Servizio relazioni con il pubblico" che andrebbe a completare e a migliorare le diverse offerte esistenti in tale ambito, rispondendo verosimilmente a quanto auspicato con l'atto parlamentare in oggetto.

## **b) Rapporti interni all'Amministrazione cantonale**

I promotori della mozione sono dell'avviso che l'ombudsman, oltre alla possibilità di migliorare i rapporti con l'utenza, possa svolgere un importante ruolo interno nell'Amministrazione, segnatamente: *«può essere a disposizione dei funzionari, in particolare di quelli subalterni. Esso offrirebbe la possibilità al funzionario che dovesse constatare disfunzioni all'interno del suo servizio - e non sempre è adeguatamente ascoltato dai suoi superiori - di segnalarle, in modo che le stesse possano essere approfondite e, laddove fosse il caso, risolte. [...] L'ombudsman potrebbe raccogliere e valutare le osservazioni e le critiche che provengono dall'Amministrazione e diventare uno stimolo per un costante miglioramento»*.

L'Amministrazione cantonale, come dimostra l'elenco sopra riportato relativo ai servizi esistenti, è molto attenta ai rapporti di lavoro con il proprio personale, cui sono date molteplici possibilità per segnalare eventuali disagi o conflitti (nel caso risulti difficile sottoporre il problema al proprio superiore, ci si può rivolgere: al Gruppo stop molestie, alla psicologa del lavoro, alla capoufficio della legislazione e delle pari opportunità, al Servizio medico del personale e alla responsabile delle risorse umane) e offerte varie tipologie di soluzioni per prevenirli o risolverli.

Differentemente da quanto si propone nella mozione, con l'attribuzione a un'unica persona della competenza di risolvere o perlomeno analizzare e approfondire eventuali disfunzioni legate all'ambito lavorativo, l'impostazione scelta dall'Amministrazione cantonale predilige il lavoro di équipe, legato a un approccio multidisciplinare del problema.

Così come nell'ambito dei rapporti con l'utenza, anche in questo caso vi è senza dubbio la possibilità di portare correttivi per migliorare la situazione. Si ritiene tuttavia che la questione vada affrontata in linea con quanto è stato fatto finora, in particolare nell'ambito della già avviata riforma delle risorse umane.

## **CONCLUSIONI**

Il Consiglio di Stato concorda sul principio di adottare soluzioni che possano, da un lato, migliorare aspetti di carattere interno all'Amministrazione cantonale e, dall'altro lato, il servizio rivolto al cittadino-utente, ma ritiene opportuno farlo con altre modalità rispetto a quelle proposte dalla mozione in oggetto.

Piuttosto che orientarsi verso la figura istituzionalizzata dell'ombudsman, sull'esempio di quanto avviene nel nord dell'Europa, in altri Cantoni ed in particolare nel Canton Zurigo, lo scrivente Consiglio è dell'opinione che, oltre ai cambiamenti dettati dall'introduzione del principio di informazione e trasparenza, cui si è accennato sopra, vadano valorizzati, migliorati e maggiormente promossi i servizi esistenti.

Considerato quanto precede, la mozione è ritenuta evasa.

Con risposta alla mozione in oggetto, è da ritenersi evasa anche l'interrogazione n. 324.09 "A che punto siamo?", presentata dalla deputata Patrizia Ramsauer il 4 dicembre 2009.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

## MOZIONE

### Introduzione di un ombudsman nell'Amministrazione cantonale

del 26 febbraio 2007

L'Amministrazione pubblica, nel funzionamento di una società e di un Paese, riveste una particolare importanza. È un notevole fattore di costo: dalla qualità e dalla quantità dei servizi offerti alla popolazione dipende in gran parte il benessere della popolazione; le condizioni di lavoro, nel bene e nel male, costituiscono esempi per altre realtà lavorative. Interessa quindi tutti: i cittadini-contribuenti; i cittadini-utenti; i cittadini-salariati.

Non a caso in questi ultimi anni molte amministrazioni pubbliche sono state oggetto di riforme, o di tentativi di riforme, e hanno suscitato grandi dibattiti. Per quanto riguarda l'Amministrazione cantonale, va sottolineato che essa è sempre caratterizzata da rigidità e da problemi organizzativi, malgrado il fatto che da anni è oggetto di particolare attenzione.

Anche il rapporto tra l'Amministrazione e i cittadini è sempre più difficile. L'utente insoddisfatto può rivolgersi ai funzionari dirigenti, ai direttori dei Dipartimenti; può addirittura rivolgersi alla stampa. Sono tuttavia modalità di non facile applicazione. Inoltre, esse sono inadeguate:

- non danno i risultati auspicati
- vengono viste dall'Amministrazione come critiche eccessive e spesso ingiuste
- non costituiscono uno stimolo per migliorare l'Amministrazione.

La questione andrebbe affrontata in modo diverso. I problemi di funzionamento vanno affrontati in modo non traumatico, ricercando le cause e, quando è il caso, effettuando le modifiche strutturali atte a evitare il ripetersi degli stessi fenomeni. Occorre introdurre elementi per rendere dinamica l'Amministrazione, nuove modalità di dialogo, complementari a qualsiasi riforma. Questo ruolo potrebbe essere assunto da un ombudsman per l'Amministrazione cantonale. Due sono le possibili funzioni che potrebbe assumere:

- 1. L'ombudsman offrirebbe la possibilità al cittadino di dialogare con l'Amministrazione**, di capire meglio le decisioni emesse dall'Amministrazione stessa e di affrontare i problemi, inevitabili in una grande Amministrazione, con maggiore serenità; di favorire la ricerca di soluzioni atte a semplificare e migliorare i rapporti tra utenti e Amministrazione.
- 2. L'ombudsman potrebbe svolgere anche un importante ruolo interno all'Amministrazione.** Può essere a disposizione dei funzionari, in particolare di quelli subalterni. Esso offrirebbe la possibilità al funzionario che dovesse constatare disfunzioni all'interno del suo servizio - e non sempre è adeguatamente ascoltato dai suoi superiori - di segnalarle, in modo che le stesse possano essere approfondite e, laddove fosse il caso, risolte. I funzionari conoscono infatti molto bene la loro attività, anche le modalità per essere più efficaci ed efficienti, ma la forte gerarchia e l'impegno quotidiano rende difficile la ricerca di nuove soluzioni. L'ombudsman potrebbe raccogliere e valutare le osservazioni e le critiche che provengono dall'Amministrazione e diventare uno stimolo per un costante miglioramento.

L'ombudsman deve evidentemente conoscere l'Amministrazione e svolgere con grande libertà e indipendenza il suo compito. Dovrebbero rendere conto direttamente al Gran Consiglio. Per le stesse ragioni, pure la sua nomina dovrebbe essere di competenza del legislativo.

**I sottoscritti deputati propongono pertanto l'introduzione dell'ombudsman con il doppio compito di facilitare i rapporti tra l'Amministrazione e l'utenza e di favorire una dinamica interna di miglioramento dell'Amministrazione.**

Graziano Pestoni  
Raoul Ghisletta