

Rapporto di minoranza

numero

6365 R2

data

5 febbraio 2014

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

**della Commissione della legislazione
sulla mozione 26 febbraio 2007 presentata da Graziano Pestoni e Raoul
Ghisletta (ripresa da Ivan Cozzaglio) "Introduzione di un ombudsman
nell'Amministrazione cantonale"**

(v. messaggio 1° giugno 2010 n. 6365)

I. LA MOZIONE

Con la mozione "*Introduzione di un ombudsman nell'amministrazione cantonale*" Raoul Ghisletta e Graziano Pestoni (membri del Parlamento cantonale nelle passate legislature) hanno chiesto l'introduzione di un ombudsman al quale affidare due compiti distinti:

- 1) facilitare i rapporti tra l'Amministrazione e l'utenza, offrendo al cittadino la possibilità di dialogare con l'Amministrazione, di capire meglio le decisioni emesse e di trovare delle soluzioni atte a semplificare e migliorare i rapporti con la stessa Amministrazione;
- 2) favorire una dinamica interna di miglioramento dell'Amministrazione, permettendo ai funzionari di segnalare delle disfunzioni interne.

Essi motivano la loro richiesta sottolineando il ruolo centrale dell'Amministrazione pubblica nel funzionamento della società e l'importanza del dialogo tra Stato e cittadino, dialogo che dovrebbe essere dinamico e prevedere nuove modalità operative.

II. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel proprio messaggio del 1° giugno 2010, il Consiglio di Stato si dichiara contrario all'introduzione della figura dell'ombudsman nell'Amministrazione cantonale e ritiene che miglioramenti nel senso auspicato dalla mozione possano essere ottenuti con altre modalità rispetto a quelle proposte nell'atto parlamentare, per esempio valorizzando e migliorando i servizi esistenti.

1. Rapporti con l'utenza

Il Consiglio di Stato, nel messaggio, menziona una serie di servizi che rafforzano e migliorano i rapporti con l'utenza. In particolare sono menzionati

- l'attività dell'Ufficio cantonale di conciliazione (in materia di contratti collettivi di lavoro),
- la promozione delle pari opportunità (tramite l'Ufficio della legislazione e delle pari opportunità),
- la comunicazione elettronica (tramite il sito del Cantone www.ti.ch),
- l'informazione e la mediazione in materia di protezione dei dati,

- l'introduzione del principio di trasparenza in base al quale è stata disciplinata l'informazione al pubblico da parte delle autorità e l'accesso ai documenti ufficiali.

Questo elenco di attività promosse dallo Stato vanno certamente nella giusta direzione e avvicinano i cittadini all'apparato amministrativo, rendendolo più "accessibile". Malgrado questi sforzi siamo però ben lontani dall'aver dato una risposta alle richieste della mozione. Infatti i servizi e le innovazioni indicate dal Consiglio di Stato, pur migliorando i rapporti tra cittadini e Stato, riguardano singoli ambiti, non coprono tutte le attività che potrebbe assumere un ombudsman e in particolare non permettono di offrire alle cittadine e ai cittadini una figura centrale che si occupi, in maniera trasversale, di tutte le questioni che riguardano il rapporto tra l'Amministrazione e l'utenza.

2. Rapporti interni all'Amministrazione

Per quanto riguarda i rapporti interni all'Amministrazione, il Consiglio di Stato, nel Messaggio, indica un elenco di soluzioni che negli anni sono state rafforzate, tese a garantire un lavoro di qualità da parte dei funzionari e a migliorare le condizioni lavorative degli stessi funzionari. Tra queste soluzioni nel messaggio si cita:

- gestione e condivisione delle informazioni rivolte ai dipendenti tramite intranet;
- gruppo stop molestie;
- servizio medico del personale;
- corsi di formazione per il personale (miglioramento del servizio all'utenza, acquisizione di nuove tecniche di lavoro, più in generale sviluppo della professionalità e della personalità dei funzionari);
- modifica della Lord (nel frattempo entrata in vigore) con l'introduzione di un articolo relativo alla protezione della personalità dei dipendenti statali.

Queste misure sono certamente importanti e hanno lo scopo principale di migliorare la posizione del funzionario nei confronti del datore di lavoro (lo Stato). Con la mozione si chiede però un altro tipo di misura, e cioè quello di creare un'istanza neutrale e indipendente alla quale i funzionari possono rivolgersi per segnalare delle disfunzioni all'interno del loro servizio, in modo che queste segnalazioni possano essere approfondite ed eventualmente risolte.

III. LAVORI COMMISSIONALI

1. Situazione nel Cantone Ticino

In Ticino attualmente non vi è un ombudsman (o difensore civico o mediatore amministrativo) e nemmeno una figura simile che svolga i compiti affidati solitamente all'ombudsman nell'ambito dell'apparato amministrativo di un ente pubblico.

Il Consiglio di Stato, come indicato nel messaggio, ritiene che sia preferibile mantenere la situazione attuale e puntare sulla valorizzazione e sul miglioramento dei servizi (citati ai punti precedenti) già esistenti all'interno dell'Amministrazione.

I commissari firmatari del presente rapporto ritengono invece che i servizi citati dal Consiglio di Stato non siano sufficienti per rispondere alla necessità del cittadino di ricevere un aiuto concreto che gli permetta di interagire con l'Amministrazione in modo più soddisfacente ed efficace. Questo aiuto concreto permetterebbe anche di rafforzare la

fiducia del cittadino nelle istituzioni, condizione essenziale per fondare un rapporto costruttivo tra Stato e cittadini.

2. Situazione in altri Cantoni

I Cantoni che già conoscono la figura dell'ombudsman sono Zurigo, Basilea-Campagna, Basilea-Città, Zugo e Vaud. Inoltre vi sono sette città che hanno introdotto questa importante figura: Zurigo, Berna, Wintertuhr, San Gallo, Rapperswil, Wallisellen e da poche settimane anche la città di Lucerna.

Tutti questi Cantoni e città che dispongono della figura dell'ombudsman hanno creato un sito internet che presenta in modo molto chiaro la funzione. Si possono trovare quindi molte informazioni e diversi spunti per elaborare un concetto di ombudsman che si possa adattare al meglio alle esigenze del nostro Cantone. Vi è inoltre un'associazione di categoria, l'Associazione difensori civici parlamentari della Svizzera, il cui sito internet (ombudsman-ch.ch) fornisce ulteriori informazioni che vanno dalla letteratura nella materia a modelli di legge per l'introduzione dell'ombudsman (come anche indicazioni per l'ancoramento a livello costituzionale). Di seguito alcuni esempi a livello cantonale e comunale:

Nel Canton Zurigo l'ombudsman viene definito come la persona che dà consigli, offre una mediazione tra lo Stato e il cittadino ed esamina se l'Amministrazione ha agito in modo corretto ("nach Recht und Billigkeit", in base al diritto e all'equità). Può intervenire su tutti i temi di competenza dell'Amministrazione cantonale.

Nel Canton Zugo l'Ombudstelle offre una mediazione nei conflitti tra lo Stato e i cittadini e esamina se il cittadino è stato trattato in modo conforme alla legge e in base al principio della proporzionalità. L'Ombudstelle svolge anche un'attività di difesa dell'Amministrazione riguardo a rimproveri ingiustificati. I compiti sono così riassunti: esaminare, informare, consigliare, mediare.

Nel Canton Vaud è stato creato l'Ufficio cantonale del mediatore amministrativo, che funge da intermediario tra lo Stato e i cittadini. In particolare l'Ufficio si occupa di aiutare i cittadini nei loro rapporti con le Autorità e l'Amministrazione, favorendo la prevenzione così come la risoluzione di conflitti tra Autorità e Amministrazione da una parte e utenti dall'altra. L'Ufficio si occupa inoltre di incoraggiare le Autorità e l'Amministrazione a instaurare buoni rapporti con i cittadini-utenti, di contribuire al miglioramento del funzionamento delle Autorità e dell'Amministrazione e infine di evitare rimproveri infondati nei confronti di Autorità e Amministrazione.

Come detto in precedenza oltre ai Cantoni vi sono sette Città che dispongono di un ombudsman. Nella città di Lucerna questa figura è stata introdotta nel mese di gennaio 2014. La responsabile dell'Ufficio si occuperà dei conflitti tra cittadini e Esecutivo/Amministrazione. L'Ufficio raccoglierà inoltre segnalazioni da parte di funzionari riguardo irregolarità nell'Amministrazione (Whistleblowing).

Appare appropriato ricordare inoltre l'esistenza di ombudsman in diversi ambiti che, come nelle Amministrazioni cantonali e comunali, fungono da "ponte" tra l'utente di un servizio e il prestatore del servizio. Citiamo ad esempio l'ombudsman dell'assicurazione privata e della Suva, dell'assicurazione malattia, del ramo viaggi e del settore alberghiero, dei trasporti pubblici, della telecomunicazione, delle banche, della radio-televisione, nell'ambito del commercio elettronico. Anche nelle Università e negli ospedali sono spesso attivi ombudsman.

3. Rapporto Stato-cittadino

Nelle Linee direttive della passata legislatura (2008-2011) il Consiglio di Stato sottolineava l'importanza del consolidamento del rapporto Stato-cittadino:

«Discutere del rapporto cittadino-Stato significa toccare un problema delicato e complesso che da anni impegna politologi, sociologi e società civile di ogni Paese. Un interesse così diffuso si spiega perché gli sviluppi di questi ultimi anni hanno evidenziato un gap crescente fra le aspettative dei cittadini e le risposte dello Stato. Ciò si è tradotto in una vera e propria crisi di fiducia che ha investito in misura più o meno importante le istituzioni. Negli ultimi anni, una serie di studi molto convincenti ci indica che il problema vero, il nocciolo duro da affrontare, è quello della governance, ossia del tipo di relazione esistente fra i governanti regolarmente eletti, l'amministrazione pubblica e i cittadini considerati sia come singoli individui, sia attraverso le organizzazioni che li rappresentano. Risulta che la soluzione della crisi di fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato deve necessariamente essere ricercata in una riflessione attenta sul processo che caratterizza lo svolgimento dell'attività politica e che coinvolge i diversi interessi, le regole esistenti, gli stili decisionali, la comunicazione fra potere politico e cittadini.

In estrema sintesi, noi siamo convinti che per colmare il gap fra Stato e cittadini, così come si è configurato negli ultimi anni, sia necessario lavorare tenendo costantemente presente l'interdipendenza stretta fra poteri pubblici, amministrazione pubblica e cittadini».

(Prima parte - Linee direttive 2008-2011, schede programmatiche rapporto Stato - cittadino, pag. 100)

In seguito a queste considerazioni il Consiglio di Stato ha fatto una serie di proposte che andavano dall'introduzione di una nuova normativa sull'informazione e sulla comunicazione istituzionale ad altre proposte di intervento puntuale (es. correzione delle distorsioni dei sistemi di distribuzione dei sussidi).

Anche nelle Linee direttive 2012-2015 viene nuovamente toccato il tema del rapporto tra Stato e cittadino:

«I cambiamenti sociali intervenuti negli ultimi decenni si sono contraddistinti, tra le altre cose, per un netto mutamento del rapporto tra il cittadino e lo Stato. Senza voler in questa sede ripercorrere in dettaglio l'evoluzione di tale relazione, è bene indicare come tutte le Amministrazioni stiano adottando sempre più modelli organizzativi esplicitamente basati sul servizio al cittadino. In questo senso, un importante ruolo è svolto dall'accessibilità dei servizi e dalla possibilità per il cittadino di interagire con l'Ente pubblico».

(Prima parte - Linee direttive 2012-2015, Governance pubblica, pag. 108)

In seguito a questa considerazione il Consiglio di Stato propone, tra le altre cose, un miglioramento dell'offerta di servizi online a favore del cittadino.

Il Consiglio di Stato evidenzia quindi l'importanza di occuparsi della relazione Stato-cittadino e sottolinea la necessità per il cittadino di poter interagire con l'Ente pubblico. Le proposte di miglioramento, poi messe in atto dal Consiglio di Stato, sono certamente un passo nella giusta direzione, in particolare la Legge sulla trasparenza; anche il miglioramento delle offerta dei servizi online è sicuramente positivo. Queste innovazioni non possono però sostituire in alcun modo il ruolo di un ombudsman, cioè una persona (o meglio un ufficio) che si occupa dei cittadini e delle loro richieste nei confronti dell'Amministrazione. L'introduzione di questa figura darebbe un importante e decisivo contributo a «colmare il gap fra Stato e cittadini» evidenziato dal Consiglio di Stato nelle Linee direttive.

4. Introduzione dell'ombudsman nell'ambito dei rapporti con l'utenza

Come detto in precedenza, uno dei ruoli principali dell'ombudsman è quello di fare da ponte tra lo Stato, l'Amministrazione e i cittadini. I modelli d'intervento di questa figura sono molteplici e occorre trovare la modalità che meglio potrebbe adattarsi alla realtà del nostro Cantone. Nei diversi modelli si possono comunque trovare linee comuni, in particolare per quanto riguarda le diverse fasi di intervento:

- **ascoltare**: questa fase molto importante è quella che dovrebbe veicolare una immagine importante e cioè quella dello Stato (dell'Amministrazione) all'ascolto del cittadino, dell'utenza (richiamando le Linee direttive: «servizio al cittadino» «accessibilità dei servizi», «possibilità per il cittadino di interagire con l'Ente pubblico»).
- **chiarire/accertare**: questa fase consiste nel chiarire la fattispecie presentata dal cittadino; in seguito se necessario si danno consigli oppure l'ombudsman si attiva facendo da tramite con l'Amministrazione (visionando atti, discutendo con i funzionari) e riportando le informazioni al richiedente.
- **intercedere/mediare**: in questa fase l'ombudsman cerca di trovare una soluzione al problema posto dal cittadino tramite un incontro tra le parti oppure tramite una procedura di mediazione.

Quest'ultima fase è molto importante poiché potenzialmente potrebbe portare a risparmi nell'ambito del contenzioso amministrativo di prima istanza. Nel 2011 il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ha registrato in entrata 1'549 nuovi ricorsi; nel 2012 1'752. Una parte di questi numerosi casi che ogni anno occupano questo servizio potrebbe essere risolta dall'ombudsman che potrebbe intervenire prima o durante la procedura ricorsuale (il ricorrente può sempre decidere di ritirare il ricorso) senza interferire con la stessa procedura¹. Già oggi i giuristi del Servizio ricorsi svolgono un'attività di conciliazione:

«Il nuovo approccio introdotto dalla Direzione lo scorso anno ha infatti permesso, grazie a decine di udienze in contraddittorio (ove l'intervento dei giuristi incaricati dell'istruttoria si è sempre dimostrato determinante) e di innumerevoli altri atti istruttori operati dai medesimi, di stralciare dai ruoli o dichiarare irricevibili ben 443 gravami. In altre parole quasi il 25% dei gravami entrati hanno potuto essere evasi con un accordo o con una breve decisione di irricevibilità contribuendo fattivamente a diminuire la pressione ricorsuale sull'apparato giudiziario, in particolare impedendo la crescita dei ricorsi di seconda istanza.»

(cfr. Rendiconto del Consiglio di Stato 2012, pag. 23).

Questa attività di conciliazione svolta oggi dal Servizio ricorsi - che, ricordiamo, occupa 12.7 posti permanenti oltre a 4.5 ausiliari - potrebbe essere accompagnata e in seguito (in parte) sostituita dall'attività svolta dall'Ufficio dell'ombudsman, dotato di persone preparate in modo specifico nell'ambito della mediazione². Il fatto che la mediazione sia oggi una valida modalità alternativa di risoluzione dei conflitti è un fatto assodato e riconosciuto, così come si può evincere dal Messaggio del Consiglio federale relativo all'introduzione del nuovo Codice di procedura civile svizzero:

¹ In tal senso si potrebbe prevedere una norma come quella presente nella Loi sur la médiation administrative (Vaud):

Art. 25 Relation avec des procédures administratives

¹Lorsque le médiateur est saisi d'une situation qui concerne l'administration cantonale ou des délégués de tâches publiques, il peut agir en dehors de toute procédure administrative, dans le cadre d'une procédure administrative pendante ou après la clôture d'une procédure administrative.

²Son intervention ne suspend pas les délais en cours, ni les effets d'une décision rendue par l'autorité. Elle ne remplace pas les actes devant être entrepris par les parties pour sauvegarder leurs droits et obligations.

³L'autorité compétente reste libre de sa décision.

² La maggior parte degli ombudsman possiede una specifica formazione in mediazione.

«Per risolvere una controversia non bisogna rivolgersi troppo precipitosamente ai tribunali. L'azione giudiziaria deve essere l'opzione da scegliere solo quando non è possibile risolvere altrimenti un conflitto. (...) La soluzione consensuale di un problema è quindi prioritaria, non solo perché non grava il tribunale ma perché in generale le soluzioni transazionali sono più sostenibili e di conseguenza più economiche per il fatto che possono tener conto di elementi che un tribunale non può considerare.» " È quindi giustificato dare ampio spazio ai metodi di risoluzione extragiudiziale delle controversie».³

L'istituzione dell'ombudsman permetterebbe di introdurre e valorizzare l'istituto della mediazione, senza influire sulla procedura amministrativa e senza prolungarne i tempi⁴.

5. Introduzione dell'ombudsman nei rapporti interni all'Amministrazione

Per quanto attiene all'attività che l'ombudsman potrebbe assumere nell'ambito dei rapporti interni dell'Amministrazione si richiama quanto detto al punto II.2. In sostanza le misure elencate nel messaggio del Consiglio di Stato hanno certamente migliorato la posizione del funzionario nei confronti del datore di lavoro (lo Stato). Con la mozione si chiede però un altro tipo di misura, e cioè quello di creare un'istanza neutrale e indipendente alla quale i funzionari possano rivolgersi per segnalare disfunzioni all'interno del loro servizio (con riferimento anche al concetto di whistleblowing⁵).

6. L'utilità del rapporto annuale

La maggioranza degli ombudsman attivi nelle Amministrazioni cantonali e comunali redigono ogni anno un rapporto annuale che contiene indicazioni sulla casistica e sulle situazioni particolari riscontrate nel corso della loro attività. Queste indicazioni possono essere molto utili, sia per il legislativo sia per l'esecutivo e possono portare indicazioni importanti, che in determinati casi possono essere tradotte in riforme o modifiche relative al funzionamento dell' Amministrazione.

IV. CONCLUSIONI

In considerazione di quanto sopra esposto la minoranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio a voler approvare la mozione con la quale si chiede di introdurre la figura dell'ombudsman nell'Amministrazione cantonale e si invita il Consiglio di Stato a darvi seguito.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Raffaella Martinelli-Peter, relatrice
Cereghetti - Corti - Gysin

³ Messaggio 28.6.2006 concernente il Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC), FF 2006, pag. 6613.

⁴ Nell'ambito della revisione totale della Legge di procedura per le cause amministrative, il Gran Consiglio ha rinunciato a introdurre l'istituto della mediazione. Nel relativo Rapporto del 4.9.2013 si osserva che «*il Consiglio di Stato aveva ritenuto che l'introduzione della mediazione avrebbe unicamente concorso al prolungamento dei tempi e alla complicazione della procedura, aumentando al contempo i costi per cittadino e Stato*».

⁵ cfr. Messaggio concernente la modifica del Codice delle obbligazioni – Tutela in caso di segnalazione di irregolarità da parte del lavoratore (FF 2013 8193).