

Rapporto

numero

5882 R

data

9 marzo 2009

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione delle petizioni e dei ricorsi sulla mozione 29 gennaio 2007 presentata da Lorenzo Quadri e Norman Gobbi "Chiarire un caso di mobbing all'interno dell'Amministrazione cantonale"

(v. messaggio 13 febbraio 2007 n. 5882)

1. INTRODUZIONE

Con la mozione citata in epigrafe, prendendo lo spunto dal licenziamento dell'ex funzionaria Patrizia Ramsauer, i deputati Lorenzo Quadri e Norman Gobbi invitano il Governo ad avviare un'inchiesta amministrativa per chiarire alcuni dubbi insorti sulle ragioni e sulla procedura che hanno determinato la fine del rapporto di lavoro. La proposta dei mozionanti avrebbe quale scopo quello di far trasparenza e garantire che non abbiano a crearsi eventuali futuri casi di mobbing all'interno dell'Amministrazione cantonale.

Il Consiglio di Stato ha respinto la mozione con messaggio n. 5882 del 13 febbraio 2007.

2. BREVE CRONISTORIA

La signora Ramsauer ha iniziato a lavorare per lo Stato nel novembre 1982. Con decisione del 17 agosto 2004 (n. 3371) il Consiglio di Stato ha disdetto il rapporto di impiego con effetto al 28 febbraio 2005. Nel lasso di tempo trascorso tra l'assunzione e il licenziamento la signora Ramsauer è stata ripetutamente trasferita da un ufficio ad un altro: il più delle volte per motivi di riorganizzazione, in altre occasioni a causa, parrebbe, di "incompatibilità di carattere" o della sua mancanza di competenza per il posto assegnatole. I rapporti dei suoi superiori spaziavano dalla piena soddisfazione per il suo operato alle lamentele per un suo asserito carattere irruento che avrebbe portato al degenerarsi dei rapporti di lavoro (ma non è compito di questa Commissione quello di sindacare su tali affermazioni).

Prima della presentazione dell'atto parlamentare in esame, la signora Ramsauer ha esaurito tutte le istanze legali, le quali hanno sempre respinto ogni sua richiesta.

Audizionata da questa Commissione la signora Ramsauer ha ribadito le richieste già presentate dai mozionanti.

Resta ora da stabilire quali siano le reali competenze di questa commissione, e quale il campo d'azione che le permetta di evadere la mozione in esame.

3. LA COMPETENZA DELLA COMMISSIONE DELLE PETIZIONI

La Commissione delle petizioni e dei ricorsi, è, giusta l'articolo 23 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (in seguito LGC), competente per esaminare e fornire il proprio preavviso circa le petizioni indirizzate al Gran Consiglio relative ad oggetti non

assegnati ad altre Commissioni; le domande di naturalizzazione; le domande di grazia; i ricorsi interposti al Gran Consiglio non assegnati ad altre Commissioni.

Nel caso che ci occupa si tratta di decidere circa l'evasione di una mozione chiedente al Governo di avviare un'inchiesta amministrativa "per chiarire presunti lati oscuri sulle ragioni e sulla procedura che hanno determinato la cessazione del rapporto di lavoro con un'ex funzionaria dello Stato."

Trattandosi di una mozione, va fatto riferimento a quanto previsto dall'art. 101 LGC¹.

La mozione, come sancito dal capoverso 1 della norma citata, è l'istituto che permette di avanzare una proposta mediante la quale è possibile unicamente chiedere al Consiglio di Stato l'esame circa l'opportunità di prendere un provvedimento di interesse generale.

Nel caso concreto, il Governo con il messaggio n. 5882 si era espresso sulla liceità della disdetta amministrativa (cresciuta in giudicato), non ritenendo adempiuti i presupposti per aderire alla proposta dei mozionanti e proponendo quindi di respingere la mozione.

L'articolo 101 cpv. 4 LGC prevede che se il Consiglio di Stato non accetta le proposte, il mozionante può chiedere, entro un mese, che la mozione e il messaggio del Consiglio di Stato siano trasmessi a una Commissione che riferisce al Gran Consiglio con un rapporto che deve essere stilato entro un anno. Secondo l'articolo 101 cpv. 5 LGC, se il Gran Consiglio approva la mozione, essa diventa vincolante per il Consiglio di Stato, salvo le competenze costituzionali.

Nel caso specifico, quindi, il quesito che si pone è quello della possibilità, nell'ipotesi di una decisione parlamentare positiva ai sensi dell'art. 101 cpv. 5 LGC, di obbligare il Consiglio di Stato ad eseguire un'inchiesta amministrativa nel senso indicato nella mozione.

In prima analisi, considerato che il testo dell'articolo 101 cpv. 1 LGC prevede che con una mozione si possa unicamente chiedere l'esame dell'opportunità di prendere un provvedimento, va sottolineato che il cosiddetto "vincolo" del Governo, nell'ipotesi di una decisione positiva del plenum ai sensi dell'art. 101 cpv. 5 LGC, dovrebbe esaurirsi nell'esecuzione degli approfondimenti chiesti formalmente dal Legislativo in accoglimento dell'atto parlamentare (malgrado l'eventuale preavviso negativo dell'Esecutivo medesimo).

Tuttavia, la mozione in oggetto chiedeva espressamente non tanto un approfondimento, quanto piuttosto un provvedimento concreto (avvio di un'inchiesta amministrativa) e il Consiglio di Stato su questo punto, si è rifiutato di aderire alla proposta.

Ne segue che, in caso di approvazione della mozione dal parte del Gran Consiglio, il Consiglio di Stato sarebbe tenuto ad effettuare l'inchiesta e quindi ad adottare un provvedimento concreto superando quindi i limiti materiali attribuiti all'istituto della mozione.

Ciò però non è possibile.

¹ Mozione

Art. 101 ¹La mozione è la proposta scritta fatta da uno o più deputati al Consiglio di Stato di esaminare l'opportunità di prendere un provvedimento di interesse generale.

²La mozione può essere sviluppata oralmente.

³Essa è trasmessa direttamente al Consiglio di Stato, che presenta un messaggio al Gran Consiglio entro 6 mesi.

⁴Se il Consiglio di Stato non accetta, integralmente o parzialmente, le proposte, il mozionante può chiedere, entro 1 mese, che la mozione e il messaggio del Consiglio di Stato siano trasmessi a una Commissione che riferisce al Gran Consiglio con un rapporto entro 1 anno.

⁵Se il Gran Consiglio approva la mozione, essa diventa vincolante per il Consiglio di Stato, salvo le competenze costituzionali.

In effetti, giusta l'articolo 101 cpv. 5 LGC l'approvazione di una mozione da parte del Legislativo che impone al Governo un determinato compito deve comunque rispettare le competenze costituzionali.

Gli articoli 69² e 70³ della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino (di seguito Cost./TI) determinano chiaramente quali sono l'organizzazione e le competenze del Consiglio di Stato. In particolare esso organizza ed esercita la propria attività e, siccome detentore del potere esecutivo del Cantone, dirige l'amministrazione cantonale (facendone rapporto ogni anno al Gran Consiglio). Questi disposti consacrano il principio di autodeterminazione dell'organo esecutivo nell'organizzazione della propria struttura amministrativa, che trova un riferimento concreto ed esplicito anche nella definizione dei rapporti d'impiego con i singoli collaboratori. Tra queste facoltà esclusive rientra quindi anche quella di vigilare sull'amministrazione cantonale e di assicurare che la relativa attività sia conforme al diritto (cfr. articolo 3 del regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione⁴).

Ne segue che la facoltà di decidere l'avvio di un'inchiesta amministrativa, la cui motivazione di fondo risiede generalmente nell'esigenza di accertare e chiarire fatti, di determinare le cause all'origine di eventuali carenze riscontrate nel funzionamento e nell'organizzazione dell'Amministrazione, come pure di individuare i possibili rimedi, quindi, in definitiva, ad evidenziare situazioni oggettive nell'interesse pubblico, e quale contenuto e finalità darle, è di competenza esclusiva del Consiglio di Stato. Il Gran Consiglio ha semmai la facoltà di istituire

2 Organizzazione

Art. 69 ¹Il Consiglio di Stato nomina annualmente tra i suoi membri un presidente e un vicepresidente non immediatamente rieleggibili.

²Per ogni decisione del Consiglio di Stato occorre la maggioranza assoluta dei suoi membri; per ogni revoca, sospensione o modifica di atti individuali e concreti occorre il voto concorde di almeno quattro membri.

³I Consiglieri di Stato non possono astenersi dal voto.

⁴Il Consiglio di Stato organizza ed esercita l'attività per mezzo dei Dipartimenti e delle altre istanze subordinate.

⁵La legge regola il diritto di ricorso contro le decisioni del Consiglio di Stato, dei Dipartimenti e delle altre istanze subordinate.

3 Competenze

Art. 70 Il Consiglio di Stato, riservati i diritti del popolo e del Gran Consiglio:

- a) pianifica l'attività del Cantone e provvede a realizzarne i programmi;
- b) cura l'esecuzione delle leggi federali e cantonali e delle decisioni del Gran Consiglio; emana le necessarie norme mediante decreti esecutivi, regolamenti, risoluzioni o altre disposizioni;
- c) amministra le finanze ed i beni del Cantone e presenta annualmente i conti consuntivi e preventivi;
- d) dirige l'amministrazione cantonale e ne fa rapporto ogni anno al Gran Consiglio;
- e) nomina i dipendenti e le persone incaricate di una funzione pubblica cantonale, salvo diversa disposizione della Costituzione o della legge;
- f) vigila sulle autorità dei Comuni e degli altri enti pubblici e ne coordina l'attività nei limiti fissati dalla legge;
- g) assicura l'ordine pubblico;
- h) rappresenta il Cantone nei confronti della Confederazione, degli altri Cantoni e di ogni altra autorità;
- i) risponde alle consultazioni promosse dalla Confederazione e può sottoporre gli oggetti di particolare importanza al Gran Consiglio.

4 Direzione dell' Amministrazione cantonale

Art. 3 ¹Il Consiglio di Stato si adopera affinché l'attività dell'Amministrazione cantonale sia adeguata, efficiente e razionale.

²Provvede al coordinamento a tutti i livelli dell'Amministrazione cantonale, come anche tra questa e altre persone o enti incaricati di compiti amministrativi.

³Disciplina il diritto di firma.

⁴Assicura l'informazione interna.

⁵Vigila sull'Amministrazione cantonale e assicura che la sua attività sia conforme al diritto.

una Commissione parlamentare d'inchiesta, alle condizioni peraltro molto restrittive dell'articolo 36 LGC⁵ e seguenti.

Ne segue che un'eventuale pronuncia del Gran Consiglio ai sensi dell'art. 101 cpv. 5 LGC non avrebbe, di fatto, alcuna portata pratica, non potendo il legislativo imporre al Consiglio di Stato il provvedimento in questione.

Inoltre, va sottolineato che comunque, il Gran Consiglio non ha alcuna facoltà di mettere in discussione decisioni concrete emesse da altre autorità (nello specifico, ad esempio, dal Tribunale cantonale amministrativo), sostituendosi, quasi, ad esse.

Sulla base, quindi, del principio della separazione dei poteri, né il Gran Consiglio né questa Commissione dispongono della competenza necessaria ad imporre alcuna azione né tantomeno ad interferire negli ambiti di competenza esclusivi di altre autorità o organi dello Stato.

4. RACCOMANDAZIONI AL CONSIGLIO DI STATO

Pur non potendosi pronunciare nel merito del caso specifico per le motivazioni elencate in precedenza, la Commissione ha maturato la convinzione che nell'Amministrazione cantonale non tutti i quadri dirigenti siano in grado di confrontarsi efficacemente con le situazioni conflittuali alle prime avvisaglie, permettendo che queste degenerino in conflitti cronici.

A questo proposito raccomanda al Governo di:

- migliorare la formazione dei funzionari dirigenti in modo da rafforzare la loro capacità di comprensione delle persone e dei conflitti, ponendo l'accento sull'aspetto preventivo;
- sviluppare una procedura interna più efficace, in grado di affrontare e risolvere i conflitti sul nascere;
- chiarire la funzione del "Gruppo Stop Molestie" quale primo punto di riferimento per i collaboratori in difficoltà, ma anche per sviluppare una cultura aziendale attraverso l'organizzazione di corsi interni la cui frequentazione dovrebbe essere obbligatoria per tutti i funzionari dirigenti.
- evadere celermente la mozione Pestoni e Ghisletta 26 febbraio 2007 "*Introduzione di un ombudsman nell'Amministrazione cantonale*".

Per la Commissione petizioni e ricorsi:

Giovanna Viscardi e Armando Boneff, relatori
Bagutti - Bignasca B. (con riserva) - Canal (con riserva) -
Cavalli - Ferrari - Franscella - Galusero - Ghisolfi -
Marcozzi - Moccetti - Ravi - Stojanovic

⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta

Art. 36 Allorché eventi di grande portata istituzionale nel Cantone richiedano uno speciale chiarimento, il Gran Consiglio, sentito il Consiglio di Stato, può, a maggioranza assoluta, istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta.

Il Gran Consiglio nel decreto istitutivo:

- definisce il mandato;
- definisce il numero dei membri (almeno cinque);
- designa i membri;
- designa la presidenza.