

Rapporto di maggioranza

numero

6365 R1

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. L'ISTITUTO DELL'OMBUDSMAN NEL MONDO

Letteralmente ombudsman significa "uomo che funge da tramite". Sinonimi di ombudsman possono essere ad esempio i termini "difensore civico" o "mediatore". Si tratta generalmente di una figura che agisce in modo indipendente dagli altri organi statali, legata solo alle leggi e al diritto e con lo scopo di garantire la tutela del cittadino, principalmente con lo scopo di vegliare il buon andamento dell'attività amministrativa. Si tratta di una figura con origini lontane nel tempo, ma che dal XX secolo si è diffusa nel mondo all'interno di diversi organismi statali. Il primo ombudsman nel senso moderno è stato istituito in Svezia nel 1809 e si trattava di un ufficio di garanzia costituzionale che veniva nominato dalla Dieta e il cui ruolo era quello di controllare la corretta applicazione delle leggi emanate dal Parlamento¹.

Il ruolo dell'istituto dell'ombudsman non è il medesimo in tutto il mondo in cui questo istituto è conosciuto, anche se fondamentalmente il suo compito è quello di aiutare i cittadini nei propri rapporti con l'Amministrazione, soprattutto quale mediatore tra i due attori. Il difensore civico non può generalmente dare istruzioni vincolanti o prendere decisioni definitive, bensì ha solo il diritto di consigliare ai privati cosa fare o, se necessario, raccomandare un certo comportamento alle unità amministrative².

La figura dell'ombudsman è tipica della cultura nordica ed è invece sconosciuta nei Paesi del sud Europa. Oggi dispongono di una figura di mediazione all'interno dell'Amministrazione statale diversi Stati del nord Europa (ad esempio Svezia, Finlandia, Danimarca), alcuni Cantoni Svizzeri (Basilea città, Basilea campagna, Vaud, Zugo e Zurigo) e le città di Zurigo, Winterthur, Berna e San Gallo e altre città minori. In Svizzera esistono poi alcuni ombudsman particolari nell'ambito per esempio delle assicurazioni, del militare, della radiotelevisione. L'Unione europea conosce dal 1995 la figura del mediatore europeo, alla quale sono rivolte le denunce relative ai casi di cattiva amministrazione che coinvolgono istituzioni e organismi dell'Unione europea. A livello di Amministrazione federale non è stata introdotta alcuna figura di ombudsman, ma un ruolo analogo è svolto settorialmente da alcune figure chiave con compiti di controllo in ambiti specifici, quali ad esempio il Sorvegliante dei prezzi e l'Incaricato federale per la protezione dei dati e della

¹ Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter, *Allgemeines Staatsrecht*, Basilea 2008, pag. 300.

² Ulrich Häfelin/Georg Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zurigo 2008, N 80.

trasparenza, entrambi con compiti di sorveglianza sugli organi statali e di informazione pubblica³. In Ticino la figura dell'ombudsman non è mai esistita e non ha radici storiche nella nostra cultura.

II. LA MOZIONE

Gli ex deputati Graziano Pestoni e Raoul Ghisletta, con la loro mozione del 26 febbraio 2007, chiedono che all'interno dell'Amministrazione cantonale sia creata la figura dell'ombudsman, idealmente nominata dal Gran Consiglio e dipendente direttamente da esso, operante in modo del tutto indipendente dai Dipartimenti, e che conosca molto bene l'Amministrazione. L'ombudsman proposto dalla mozione dovrebbe avere una duplice funzione: innanzitutto dovrebbe essere in grado di favorire il dialogo tra Amministrazione cantonale e cittadini, in particolare *«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 una maggiore serenità, di favorire la ricerca di soluzioni atte a semplificare e a migliorare i rapporti tra utenti e Amministrazione»*. In secondo luogo l'ombudsman dovrebbe svolgere un ruolo interno all'Amministrazione e offrire un terreno neutro sul quale discutere eventuali problemi tra funzionari. Egli *«può essere a disposizione dei funzionari, in particolare di quelli subalterni. Esso offrirebbe la possibilità al funzionario che dovesse costatare disfunzioni all'interno del suo servizio di segnalarle, in modo che le stesse possano essere approfondite e, laddove fosse il caso, risolte»*. E poi *"Potrebbe raccogliere e valutare le osservazioni e le critiche che provengono dall'Amministrazione e diventare uno stimolo per un costante miglioramento»*.

Il tema ombudsman è già stato dibattuto da questo Gran Consiglio numerose volte negli scorsi decenni; l'ultima volta nel 2005 fu presentata dall'ex deputato Giuseppe (Bill) Arigoni e cofirmatari l'iniziativa per l'istituzione della figura dell'ombudsman parlamentare⁴, indipendente dagli altri organi statali e con compiti di mediazione per la risoluzione di conflitti, con raggio d'azione piuttosto incentrato nel settore delle vittime di reati, in particolare minorenni vittime di abusi sessuali. L'iniziativa è stata respinta dalla maggioranza del Parlamento nel 2007. L'oggetto era comunque differente rispetto agli intenti della presente mozione, che chiede l'introduzione di un ombudsman nell'Amministrazione cantonale, con funzione di dialogo e mediazione tra cittadino quale utente e Amministrazione cantonale, occupato piuttosto nella risoluzione di problemi pratici.

III. 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 nella mozione, per esempio valorizzando e migliorando i servizi esistenti.

A suffragio della propria tesi, il Consiglio di Stato indica che nella nostra società la figura dell'ombudsman sia estremamente carica di aspettative, nell'immaginario paragonabile a

³ Ulrich Häfelin/Georg Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zurigo 2008, N 82.

⁴ Iniziativa presentata nella forma generica da Bill Arigoni e cofirmatari il 7 novembre 2005 per l'istituzione dell'ombudsman parlamentare.

un cosiddetto "deus ex machina", in grado di risolvere tempestivamente e oggettivamente querele e contenziosi lunghi e complessi, ma come di fronte alla complessità della realtà dei fatti la sua funzione sia invece estremamente delicata e il suo compito si trova così spesso ridotto a quello di una semplice figura che da consigli, suggerimenti, piuttosto che in grado di giudicare in modo definitivo i contenziosi.

Oggi, contrariamente ad altri Cantoni e città Svizzere, l'Amministrazione cantonale ticinese non conosce la figura del difensore civico. Il Consiglio di Stato reputa però che vi siano altri strumenti alternativi all'introduzione di tale figura, sia a cura dei rapporti con l'utenza, che a cura dei rapporti interni all'Amministrazione cantonale.

a) Rapporti con l'utenza

Nei rapporti con l'utenza il Consiglio di Stato cita in particolare l'esperienza dell'Ufficio cantonale di conciliazione, organo di mediazione tra datori di lavoro e detentori di un contratto di lavoro. Rileva poi l'esistenza dell'Ufficio della legislazione e delle pari opportunità, che ha il compito di promuovere le pari opportunità attraverso l'informazione, la sensibilizzazione, la partecipazione all'elaborazione di leggi e raccomandazioni. Il Consiglio di Stato rileva che tramite il portale web del Cantone (www.ti.ch) i cittadini possono accedere a tutte le informazioni relative all'Amministrazione cantonale. Per chi è meno pratico del web vi sono invece centralini telefonici e sportelli degli uffici cantonali.

Nell'ambito specifico della protezione dei dati, la legge sulla protezione dei dati personali (LPDP) prevede esplicitamente l'esistenza della figura dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati, un organo indipendente e autonomo che tra l'altro si occupa di informare le persone interessate al tema della protezione dei dati. Funge da intermediario tra le persone interessate e gli organi responsabili: in altre parole si tratta di un organo di mediazione nella protezione dei dati. Inoltre è stato recentemente introdotto il principio della trasparenza dello Stato. Grazie ad esso il controllo dei cittadini sul funzionamento dell'Amministrazione si è quindi ulteriormente rafforzato, poiché essi hanno ora la possibilità di accedere a documenti ufficiali dello Stato secondo le condizioni stabilite dalla Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato (LIT).

b) Rapporti interni all'Amministrazione cantonale

A mente del Consiglio di Stato, già da tempo al fine di garantire un lavoro di qualità, l'Amministrazione cantonale si è dotata di strumenti volti a ridurre la burocrazia, coordinare, razionalizzare e velocizzare il lavoro dei funzionari statali, favorendo così anche un miglioramento generale delle condizioni di lavoro. Per esempio grazie al portale Intranet è possibile gestire e condividere su supporto informatico in tempo reale, semplice e veloce le informazioni rivolte ai dipendenti.

L'Amministrazione è a mente del Consiglio di Stato però anche molto attenta ai rapporti di lavoro con il proprio personale, cui sono date numerose possibilità di segnalare eventuali disagi o conflitti. Il 1° settembre 2003 sono infatti entrate in vigore alcune direttive concernenti le molestie sul posto di lavoro ed è stato istituito il Gruppo stop molestie, composto da persone interne all'Amministrazione, con lo scopo di tutelare i dipendenti statali dalle molestie sessuali e psicologiche sul posto di lavoro. Il Medico del personale, attivo dal 2007 presso la Sezione delle risorse umane, è inoltre una figura utile per gestire problemi legati a malattie del personale, onde evitare che si creino particolari problemi di salute in cui la malattia o l'invalidità diventano l'unica via d'uscita.

Il Consiglio di Stato cita poi l'offerta di corsi presso il Centro di formazione e sviluppo (CEFOS), che si occupa della formazione permanente degli impiegati e dove si trovano anche corsi per migliorare il rapporto con l'utenza e il rapporto di lavoro.

In sintesi, per segnalare eventuali disagi o conflitti, nel caso fosse difficile sottoporre i problemi ai propri superiori, i dipendenti statali hanno a disposizione diversi organi a cui possono rivolgersi: il Gruppo stop molestie, la psicologa del lavoro, l'Ufficio della legislazione e delle pari opportunità, il Servizio medico del personale e la responsabile delle risorse umane. Evidentemente questi organi sono perfettibili e vanno costantemente migliorati, ma all'attribuzione a un'unica figura della competenza a risolvere e analizzare i problemi interni all'Amministrazione, il Consiglio di Stato predilige la via attuale, che prevede un approccio multidisciplinare dei problemi, che sono affrontati grazie a lavori di squadra da parte degli uffici competenti.

IV. LAVORI COMMISSIONALI

1. La figura dell'ombudsman negli altri Cantoni

Il primo ufficio del difensore civico in Svizzera è stato istituito nel 1971 nella città di Zurigo, Cantone che vanta anche il primato di aver istituito il primo ombudsman a livello cittadino in tutta Europa. Il suo ruolo è sempre stato essenzialmente quello di fungere da mediatore in caso di problemi tra i cittadini e l'Amministrazione comunale. Le figure di mediazione nate successivamente in alcuni Cantoni e in alcune città della Svizzera hanno lo stesso ruolo del loro predecessore zurighese⁵.

Si legge sul sito dell'ombudsman del Canton Zurigo che il suo ruolo è quello di raccogliere le denunce dei cittadini contro le autorità cantonali e contro l'apparato amministrativo, esaminarle e infine impegnarsi per trovare soluzioni di compromesso attraverso la mediazione. L'ombudsman non stipula però accordi giuridicamente vincolanti, compito di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria superiore e dei supervisori⁶.

Sul sito dell'ombudsman del Semicantone di Basilea Città si legge invece che esso è un'autorità di ricorso indipendente che si occupa di chiarire, intervenire e mediare nel caso di conflitti tra la popolazione e l'Amministrazione cantonale, con l'obiettivo di proteggere le persone da comportamenti arbitrari e sbagliati dell'Amministrazione, così come quello proteggere l'Amministrazione da accuse ingiustificate⁷.

Le soluzioni adottate nei diversi Cantoni per dare un volto alla figura dell'ombudsman sono però leggermente differenti. Il Semicantone di Basilea Città vede per esempio impiegate due persone nel ruolo di mediatori, entrambe occupate al 50%, oltre a due collaboratori e due unità di segretariato al 50%. Nel Semicantone di Basilea Campagna invece il ruolo di mediazione è incarnato da un'unica figura. Il Canton Zugo, che ha introdotto la figura del mediatore solo recentemente, conosce l'istituto dell'"*Ombudstelle*", composta attualmente da un mediatore, da un collaboratore giuridico e da un'unità di segretariato. A Zurigo l'ufficio dell'ombudsman è invece molto più corposo e composto un ombudsman, un sostituto, due collaboratori giuridici, un praticante legale e tre unità di segretariato.

⁵ Rolf Steiner/Andreas Nabholz, *Ombuds-Mediation*, Zurigo 2003, pag. 32.

⁶ <http://www.ombudsmann.zh.ch/ombudsmann.html>.

⁷ <http://www.ombudsstelle.bs.ch/ombudsstelle/was>.

Alla luce dell'esperienza fornita dai Cantoni che conoscono l'istituto dell'ombudsman, si nota preliminarmente che molto difficilmente in Ticino, se si volesse introdurre tale figura, l'adozione di un'unica unità amministrativa potrebbe essere sufficiente, ma bisognerebbe piuttosto creare un ufficio, con tanto di persone competenti e istruite nel ramo tecnico e dotate delle sufficienti conoscenze giuridiche, ovvero un nuovo ufficio con i propri relativi costi.

Inoltre, ovunque il ruolo dell'ombudsman è principalmente quello di fungere da mediatore tra cittadino e Amministrazione cantonale. Una sua duplice funzione, come auspicato dalla mozione, ovvero sia facilitare i rapporti tra l'Amministrazione e l'utenza sia favorire una dinamica interna di miglioramento nell'Amministrazione è di attuazione molto più difficile. Del resto, i problemi che l'utenza può avere con l'Amministrazione sono ben diversi rispetto a quelli che possono sorgere all'interno dell'Amministrazione stessa e molto difficilmente un unico organo potrebbe occuparsi efficacemente di entrambi gli aspetti. Probabilmente quindi bisognerebbe istituire due organi differenti.

La maggioranza della Commissione della legislazione ha discusso sulla questione, arrivando alla conclusione che è vero che sia nel rapporto con i cittadini sia al suo interno lo Stato deve essere attento alle necessità di tutti e lavorare per un costante miglioramento, ma non ritiene che la soluzione più performante sia quella di introdurre un'unica figura o, più verosimilmente, istituire un nuovo ufficio con il compito di occuparsi simultaneamente di entrambi gli aspetti. Si tratta infatti di due realtà molto complesse e anche estremamente differenti tra loro; difficilmente un'unica figura sarebbe in grado di occuparsi sia della risoluzione dei problemi interni all'Amministrazione sia della mediazione nei problemi tra i cittadini e l'Amministrazione. Il rischio che l'introduzione di un'unica figura con il compito di occuparsi di entrambi gli aspetti non conduca ai risultati sperati è quindi concreto e il fatto che anche nel resto della Svizzera, nei Cantoni che conoscono l'ombudsman, esso non ha questa duplice funzione, lo dimostra. Riprendendo un concetto utilizzato dal Consiglio di Stato nel proprio messaggio, un *deus ex machina* difficilmente esiste. La maggioranza della Commissione è quindi dell'idea che l'istituzione di un ufficio incaricato di mediare nei problemi interni all'Amministrazione e nei problemi con l'utenza, sia di attuazione problematica e con ogni probabilità difficilmente porterebbe ai risultati sperati. Inoltre avrebbe sicuramente un certo costo, aspetto non da sottovalutare soprattutto in un periodo in cui il Cantone è chiamato a grandi risparmi e a grossi sacrifici.

Analizzando però le considerazioni esposte dal Consiglio di Stato nel proprio messaggio, la maggioranza della Commissione ha ritenuto di dover precisare alcuni aspetti, poiché diversi miglioramenti sono ancora possibili per giungere a risultati simili a quelli auspicati dall'iniziativa, pur senza introduzione di un ombudsman e nel rispetto delle risorse dello Stato.

2. Nella gestione dei conflitti interni all'Amministrazione cantonale

Partendo dalle considerazioni del Consiglio di Stato in merito ai servizi esistenti che hanno lo scopo di curare i rapporti di lavoro tra il personale (in particolare il Gruppo stop molestie, la psicologa del lavoro, l'Ufficio della legislazione e delle pari opportunità, il Servizio medico del personale e la responsabile delle risorse umane) la maggioranza della Commissione della legislazione condivide la scelta fatta dal Canton Ticino di preferire il lavoro di équipe, legato a un approccio multidisciplinare del problema. Negli ultimi anni in questo ambito vi inoltre stati netti miglioramenti rispetto a quando è stata inoltrata la mozione che qui ci occupa.

Infatti, la maggioranza della Commissione rivela che anche in sede di discussione su altri temi (in particolare concernenti il mobbing e il bossing, temi sui quali sono stati presentati numerosi atti parlamentari e di cui si è largamente discusso a più riprese in passato), negli scorsi anni è spesso emersa la necessità di ottimizzare i servizi esistenti cui affidare la tutela degli interessi dei dipendenti pubblici, al fine di evitare il proliferare dei conflitti. Inoltre molti servizi, pur operando molto bene, avevano un campo d'azione piuttosto limitato e una funzione esclusivamente consultiva. Si auspicava quindi l'aumento delle competenze di queste commissioni, ordinandole e organizzandole in modo chiaro.

Nel rapporto del 9 marzo 2009 n. 5882 R riguardante la mozione del 29 gennaio 2007 presentata da Lorenzo Quadri e Norman Gobbi *"Chiarire un caso di mobbing all'interno dell'Amministrazione cantonale"*, la Commissione delle petizioni e dei ricorsi scriveva che *«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 la Commissione raccomandava al Consiglio di Stato in particolare 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»*.

Lo Stato è infatti una grande impresa con una determinata struttura gerarchica, all'interno della quale è importante curare anche i rapporti umani, che altrimenti rischiano di andare persi. Per molti lo Stato deve essere un esempio ed essere pioniera nell'ascolto dei propri dipendenti e deve dotarsi dei necessari strumenti per offrire aiuto e sostegno ai collaboratori in difficoltà sul posto di lavoro.

Meritano soprattutto un approfondimento le riflessioni del rapporto n. 5882R di cui si è parlato sopra, nel quale la Commissione si esprimeva ritenendo che nonostante l'impegno e la buona volontà dei membri del Gruppo stop molestie, essi non disponevano degli strumenti adatti a svolgere al meglio il loro lavoro. Da qui l'invito formulato al Consiglio di Stato in quell'occasione, di definire meglio la posizione del gruppo in modo da dargli una maggior legittimità e possibilità di intervento più efficienti in caso di difficoltà tra dipendenti statali.

2.1 Il Gruppo stop molestie, la psicologa del lavoro e il medico del personale

Il Gruppo stop molestie, composto da quattro membri, donne e uomini interni all'Amministrazione cantonale è stato istituito nel 2003 e si occupa in particolare della protezione della personalità sul posto di lavoro e della gestione dei conflitti tra collaboratori dell'Amministrazione, cercando soluzioni concrete e promuovendo, se indicato, una mediazione con la controparte. Esso è a disposizione di tutti i collaboratori dell'Amministrazione cantonale (impiegati, docenti, ausiliari). Il Gruppo stop molestie opera innanzitutto in un'ottica preventiva, supportando le persone nella ricerca di soluzioni concrete mirate a evitare una degenerazione nelle situazioni conflittuali. Esso opera con la massima discrezione ed è a disposizione di ogni collaboratore che dovesse avere problemi sul posto di lavoro.

La relatrice del presente rapporto ha incontrato le signore Marilena Fontaine e Carlotta Vieceli del Gruppo stop molestie, che si ringraziano per la disponibilità, le quali si sono sostanzialmente dichiarate soddisfatte dell'attività del gruppo e della legittimità che questo ha acquisito negli anni in seno all'Amministrazione cantonale. Negli ultimi anni la legittimità e le possibilità di intervento del gruppo sono sicuramente migliorate: esso continua a lavorare con le medesime risorse, ma da due anni ha acquisito uno statuto definitivo, mentre prima era solo un progetto pilota.

Il Gruppo Stop molestie si inserisce in una rete di misure attive all'interno dell'Amministrazione cantonale che si occupano a vario titolo dei collaboratori in difficoltà. Tra essi citiamo il Servizio medico del personale creato per migliorare la gestione delle assenze per malattia e infortunio dei dipendenti statali (funzionari e docenti), che coordina i propri interventi con i Servizi centrali del personale (Team gestione assenze della Sezione delle risorse umane) al fine di identificare le migliori soluzioni integrative possibili per le persone in malattia o che manifestano un disagio, chiaramente quando la malattia non è invalidante. Il Servizio medico opera in collaborazione con la psicologa attiva presso la Sezione per garantire consulenza e supporto ai collaboratori con un malessere legato all'ambiente di lavoro o che necessitano un accompagnamento nel reinserimento al lavoro.

2.2 I corsi del CEFOS

Negli ultimi anni, inoltre, è stato apportato sicuramente un miglioramento per quanto riguarda la formazione dei funzionari dirigenti, grazie all'attivazione di corsi per la gestione dei conflitti e la mediazione presso il Centro di formazione e sviluppo (CEFOS) la cui frequentazione è obbligatoria dal 2013. È certamente prematuro esprimersi sull'effetto che questi corsi hanno per confrontare la situazione attuale con quella precedente, rilevata problematica da diversi atti parlamentari, ma la maggioranza della Commissione della legislazione ritiene che sicuramente si tratta di un buon punto di partenza.

2.3 Per i docenti

Per quanto riguarda specificatamente i docenti inoltre esiste da qualche tempo il progetto "Sostegno ai docenti in difficoltà", oltre al progetto "Rel plus: relazioni interpersonali positive" e altre iniziative formative elaborate per trovare soluzioni al disagio dei docenti. In particolare nel corso del 2013 il Consiglio di Stato ha approvato diverse misure proposte dal progetto "Sostegno ai docenti in difficoltà" e l'implementazione è in corso. L'attenzione per migliorare le condizioni dei docenti quindi è presente.

2.4 L'art. 52a LORD

Il 1° agosto 2012 è inoltre entrato in vigore l'art. 52a LORD, ovvero una norma specifica indirizzata al datore di lavoro sulla protezione della personalità dei dipendenti dello Stato e dei docenti (analoga all'art. 328 CO per il diritto privato), che recita quanto segue:

- ¹ *I dipendenti hanno diritto al rispetto della loro dignità e della loro integrità fisica e psichica;*
- ² *A tutela della loro personalità, segnatamente in materia di molestie psicologiche e sessuali, il Consiglio di Stato adotta le necessarie misure di informazione e di prevenzione.*

Con il concetto di protezione della personalità espresso dall'art. 52a LORD s'intende la tutela di tutti i valori essenziali, fisici, affettivi e sociali, che sono legati alla persona e, sul piano dei rapporti di lavoro, completa i principi di protezione che già discendono dagli

artt. 27 e 28 segg. CC. S'intende in questo specifico contesto che lo Stato, come datore di lavoro, non deve soltanto rispettare i diritti della personalità ma anche adottare i necessari provvedimenti affinché tali diritti non siano lesi. In particolare, per quanto attiene alle molestie sessuali, si sottolinea che si tratta di un'inammissibile discriminazione ai sensi dell'art. 4 della Legge federale sulla parità dei sessi e che i datori di lavoro sono obbligati a impedire un simile comportamento e a creare le premesse per favorire un clima di lavoro privo di molestie. Tale norma conferisce inoltre diritti derivati che i dipendenti possono far valere nei confronti del datore di lavoro.

L'aver inserito una specifica norma nella LORD (cfr. art. 52a cpv. 2, estesa anche alle molestie psicologiche) rappresenta sicuramente l'esistenza di una volontà concreta ad adoperarsi per la prevenzione ed è una dimostrazione della sensibilità del Cantone nei confronti del tema. Concretamente la norma deve essere accompagnata da azioni di sensibilizzazione nei confronti del personale e dei funzionari dirigenti in particolare. In questo senso va in particolare l'istituzione del Gruppo stop molestie.

Nonostante quindi le ancora necessarie e sollecitate revisioni dell'Amministrazione cantonale, non si può negare il fatto che vi sia la volontà di lavorare per la tutela della dignità e dell'integrità fisica e psichica dei dipendenti statali.

La Commissione della legislazione ritiene che sicuramente negli ultimi anni, anche su sollecitazioni giunte da più parti, vi siano stati miglioramenti; la situazione va evidentemente monitorata ed è chiaramente perfezionabile, ma alla luce delle considerazioni sopra esposte la Commissione della legislazione non ritiene che l'introduzione di un ulteriore istituto, quale potrebbe essere quello del mediatore, possa avere un'accresciuta utilità nella gestione dei conflitti interni all'Amministrazione cantonale. Nella migliore delle ipotesi si tratterebbe infatti di un inutile doppione; nella peggiore potrebbe costituire un segnale di sfiducia nei confronti di quanto esistente e proprio recentemente implementato. È più opportuno quindi concentrare le risorse sul costante miglioramento dell'esistente.

3. Nei rapporti tra utenza e Amministrazione cantonale

La Commissione della legislazione ha discusso sul lungo elenco di strumenti che il nostro Cantone ha sviluppato nel corso degli anni al fine di migliorare i rapporti tra Stato e cittadini (Ufficio cantonale di conciliazione, Ufficio della legislazione e delle pari opportunità, comunicazione elettronica, sportelli, informazione e mediazione in materia di protezione dei dati e strumenti nell'ambito della Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato, recentemente entrata in vigore). La Commissione ha preso atto del fatto che il Cantone si sia dotato di diversi strumenti e servizi con ruolo di contatto e di mediazione tra Stato e cittadino, ma in particolare, in merito ad alcuni ha reputato necessario esprimere alcune considerazioni.

3.1 Sulla protezione dati e sul principio di trasparenza

La Commissione della legislazione si è soffermata in particolare sulle novità portate dall'introduzione del principio della trasparenza, le cui prerogative sono quelle di avvicinare l'Amministrazione cantonale al cittadino e aumentare la fiducia di quest'ultimo nelle istituzioni, dandogli uno strumento che permetta un controllo democratico sul funzionamento dello Stato.

La Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato (LIT) è entrata in vigore il 1° gennaio 2013 e, insieme con la Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch)

e alla Legge sulla protezione dei dati personali (LPDP), costituisce una «*trilogia di opere volte a dare al settore pubblico un quadro legale che disciplina il percorso completo di un documento, dalla sua creazione alla sua distruzione o archiviazione definitiva*»⁸. La LIT disciplina l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali e ha lo scopo di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e di favorire la partecipazione alla vita pubblica del cittadino promovendo la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato (Art. 1). La LIT prevede un'apertura dell'amministrazione nei confronti degli utenti, da realizzare con riserva degli interessi preponderanti (eccezioni artt. 10 e 11 LIT) e tenendo conto delle esigenze di protezione dei dati personali (artt. 12 e 14 LIT). Ogni persona, presentando una domanda scritta che non deve essere necessariamente motivata ma deve contenere indicazioni sufficienti affinché il documento possa essere facilmente reperito, ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità, che devono di regola esprimersi entro 15 giorni.

In caso di contestazioni circa il diniego o limitazioni dell'accesso agli atti è prevista una Commissione di mediazione, cioè un organo extragiudiziale che ha la competenza giuridica di chiarire se un determinato documento sarà accessibile o meno al pubblico. A questa Commissione di mediazione si può rivolgere gratuitamente ogni persona a cui l'accesso a documenti ufficiali è stato negato, limitato, differito o condizionato, sulla cui domanda l'autorità non si è pronunciata per tempo o che contesta la tassa d'accesso. A essa possono poi rivolgersi quelle persone che devono essere ascoltate poiché i documenti ufficiali che qualcuno ha chiesto di visionare contengono dati personali a loro riferiti.

Sul ruolo della Commissione indipendente, in particolare quale organo di mediazione sostitutiva, la Commissione ha sentito il Consulente giuridico del Gran Consiglio Michele Albertini. La Commissione di mediazione è un organo indipendente, nominato dal Consiglio di Stato e composto da tre membri e da tre supplenti. Essa è presieduta dall'Incaricato cantonale della protezione dei dati e in un'ottica di massimizzarne le competenze e renderla veramente efficiente e performante è stato deciso che tra gli altri membri vi devono necessariamente essere un mediatore professionista e figure attive per esempio nel campo dei rapporti con gli enti locali o con i media, al fine di renderla una Commissione con le competenze necessarie e in grado di rispondere a tutte le esigenze. La Commissione di mediazione è un organo extragiudiziale e permette di trovare una soluzione consensuale tra cittadino e autorità circa l'accessibilità di un documento in uno stadio precedente rispetto alla via giudiziale, la quale rimane sempre comunque percorribile in uno stadio successivo.

La maggioranza della Commissione della legislazione riconosce che l'introduzione della LIT è sicuramente un'importante novità per i rapporti tra Stato e cittadino nel nostro Cantone e intravede in lei un organo in grado di rispondere a molte esigenze che altrove sono coperte dall'ombudsman. A un anno dall'entrata in vigore della stessa è certamente prematuro esprimersi in modo compiuto sulla sua attività. Le richieste non sono moltissime, ma sono in linea con le aspettative. Ciò nonostante quel che conta è che il principio della trasparenza è stato introdotto, l'esercizio è utile e il cambiamento di mentalità nei confronti dei documenti pubblici è sensibile.

La LIT è in vigore dal 1° gennaio 2013 e oggi sono disponibili le prime statistiche in merito. Non è purtroppo ancora disponibile il dato sulle domande di accesso a documenti ufficiali presentate nel complesso alle autorità sottoposte alla legge, poiché ancora in fase di

⁸ Michele Albertini, *La nuova Legge archivistica cantonale completa la trilogia protezione dei dati, trasparenza e archiviazione: una legge per ogni materia*, in: RTT II-2011, pag. 367.

raccoglimento presso le stesse. Dai dati elaborati dell'Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza (ULPT, che ha il compito di promuovere l'informazione sulla legge, coordinare la formazione e fornire consulenza al pubblico e alle autorità) è comunque possibile effettuare una prima analisi riguardo al riscontro nella collettività di questa nuova legge nel suo primo anno di vita.

L'ULPT ha effettuato 173 consulenze nel corso del 2013, il che è sicuramente un indicatore atto a dimostrare che diverse domande di accesso vi sono state. L'impatto maggiore però la legge lo ha avuto sui Comuni: raggiunge infatti quota 71% la percentuale di domande di accesso agli atti nei comuni, a fronte del 27% di domande di documenti detenuti dal Cantone.

Si può quindi dire che l'interesse verso questa nuova legge c'è, l'impatto è buono e sicuramente ha contribuito, come principio, a un avvicinamento della popolazione alla struttura amministrativa cantonale e comunale.

Vi è poi la figura dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati, che svolge importanti compiti complementari a quello della mediazione nell'ambito specifico della protezione dei dati. Si tratta di un organo indipendente e autonomo che non riceve istruzioni da alcun'altra autorità. L'Incaricato cantonale della protezione dei dati vigila sull'elaborazione di dati personali delle autorità cantonali e comunali, come pure delle altre corporazioni e degli istituti di diritto pubblico e i loro organi; a questi sono parificate le persone fisiche e giuridiche di diritto privato cui siano demandati compiti pubblici. I suoi compiti sono descritti all'art. 30 LPDP.

I vari strumenti descritti dal messaggio n. 6365 del Consiglio di Stato e ripresi dal presente rapporto, tra cui in particolare i fondamentali ruoli dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati e della Commissione di mediazione, hanno convinto la Commissione della legislazione che nel loro complesso costituiscono un valido insieme di istituzioni che hanno lo scopo rendere trasparenti i rapporti tra cittadino e Stato. Chiaramente si tratta di meccanismi differenti rispetto a quello rappresentato dalla figura unica dell'ombudsman, come conosciuta in altre realtà, ma sconosciuta in Ticino. La Commissione è convinta che l'esistenza e il continuo rafforzamento di una pluralità di strumenti che settorialmente e con diverse competenze affrontano i diversi problemi che si possono creare tra cittadino e Stato sia da privilegiare rispetto all'introduzione di un'unica figura - o, più realisticamente, di un ufficio con diversi collaboratori - responsabile per l'intero apparato amministrativo. La Commissione della legislazione condivide questo approccio pluralistico intrapreso dal nostro Cantone.

3.2 La comunicazione elettronica e gli sportelli

Per quanto attiene alla comunicazione elettronica, in particolare al sito internet www.ti.ch, la Commissione ammette che esso è sicuramente molto migliore rispetto ad altri portali di altre amministrazioni e che è vero che si trovano numerosi formulari e informazioni online, in grado di ridurre richieste telefoniche o visite agli sportelli. La completezza del sito internet del Cantone è però senza dubbio notevolmente migliorabile, così come la ricerca di formulari e informazioni non è certamente cosa semplice per chiunque.

Si evidenzia a tal proposito che la scheda n. 63 delle *Linee direttive 2012-2015 del Cantone*, denominata *Rapporti cittadino-Stato – Servizi online e gestione elettronica dei documenti*, si ponga quale obiettivo il «miglioramento dell'offerta di servizi online a favore del cittadino, il potenziamento degli strumenti interni di gestione e delocalizzazione degli

archivi». La scheda in questione riconosce che l'interazione tra i cittadini e i servizi dello Stato è in questi anni aumentata e rileva che vi sono ancora ampi margini di sviluppo nella qualità dei servizi offerti, che possono essere realizzati anche senza necessariamente attingere a ulteriori risorse finanziarie.

Il primo aggiornamento delle *Linee direttive* (marzo 2013) rileva che l'aggiornamento della strategia di Governo elettronico è in corso e che essa sarà oggetto di una specifica decisione del Consiglio di Stato. La maggioranza della Commissione della legislazione ritiene necessario che lo Stato lavori costantemente per potenziare e migliorare il suo approccio al servizio del cittadino e che mantenga costanti gli obiettivi di trasparenza e di impegno nei confronti di un migliore e più semplice accesso della documentazione del Cantone per il cittadino e auspica che quanto contenuto nella scheda 63 delle *Linee direttive* sia effettivamente realizzato in tempi brevi, nel rispetto dell'obiettivo anche dal punto di vista dell'impatto finanziario, ovvero nel rispetto delle finanze dello Stato.

Nel medesimo contesto si salutano positivamente anche gli obiettivi posti alla base della scheda n. 64 delle *Linee direttive 2012-2015 del Cantone*, ovvero, l'obiettivo di migliorare i rapporti tra cittadino e Stato riducendo la densità normativa e la burocrazia, migliorando la disciplina dei testi legislativi, introducendo sistemi di valutazione e riducendo le ridondanze amministrative attualmente esistenti.

Per quanto attiene al discorso sugli sportelli virtuali e sul governo elettronico, si rammenta che ciò è stato tema di una recente mozione del deputato Sergio Morisoli⁹, in seguito alla quale il Gran Consiglio ha approvato le conclusioni del rapporto della Commissione della gestione e delle finanze, che invitava il Consiglio di Stato a voler perseverare nell'ulteriore implementazione del governo elettronico e degli sportelli virtuali. Nel contempo, dal 2 gennaio 2013 è stato avviato un progetto pilota della durata di un anno finalizzato a monitorare l'utilità di un'estensione degli orari di apertura di alcuni sportelli dell'Amministrazione cantonale.

A proposito della complessità della navigazione sul sito del Cantone, la maggioranza della Commissione della legislazione suggerisce che probabilmente una maggiore uniformità nei siti dei vari Dipartimenti, Istituti e Divisioni potrebbe essere, per esempio, una buona soluzione per migliorare la navigazione.

Inoltre, con uno sguardo rivolto verso i giovani, la maggioranza della Commissione evidenzia che l'accessibilità del sito web del Cantone era stata, tra gli altri, uno dei temi sui quali si era chinato il Consiglio cantonale dei giovani nel 2012¹⁰. Nella propria risoluzione infatti, il citato Consiglio rileva, tra le altre cose, che il sito web del Cantone è di difficile consultazione.

Si rileva comunque, che sul portale del Cantone www.ti.ch, vi è un link a un Servizio informazioni che rimanda a un collegamento telefonico e a un indirizzo e-mail ai quali rivolgersi per ottenere informazioni sul funzionamento e sulle attività dell'Amministrazione cantonale e in particolare sugli orari di apertura, l'ubicazione e i recapiti telefonici degli uffici.

⁹ Mozione del 18 aprile 2012 presentata da Sergio Morisoli "*Buon Governo: rapporto Cittadino-Stato*"; Messaggio 15 gennaio 2013 n. 6730; Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 26 febbraio 2013.

¹⁰ Consiglio cantonale dei giovani 2012 "*Giovani e mass media*".

V. CONCLUSIONI

Come numerosi atti parlamentari che lo hanno preceduto, anche il presente ha il pregio di sollevare riflessioni riguardo al delicato rapporto cittadino-Stato e interno all'Amministrazione cantonale e incentiva un continuo miglioramento di questi rapporti.

Alla luce di quanto sopra esposto però, la maggioranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio a voler respingere la richiesta di introduzione di un ombudsman nell'Amministrazione cantonale e a voler sostenere il continuo miglioramento degli strumenti già disponibili sia nella cura dei rapporti interni all'Amministrazione cantonale, sia a tutela del rapporto con l'utenza.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Amanda Rückert, relatrice

Agustoni - Caverzasio - Celio - Galusero -

Ghisolfi - Giudici - Mellini - Paparelli - Pedrazzini -

Ponzio-Corneo (con riserva) - Viscardi