

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7854 R	30 novembre 2021	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione Costituzione e leggi
sul messaggio 19 agosto 2020 concernente la modifica della Legge
sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo
1995 (LORD) allo scopo di introdurre il diritto di segnalazione e la
protezione del denunciante**

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	1
1.1	La richiesta della mozione di Giorgio Galusero	2
1.2	La presa di posizione del Consiglio di Stato (messaggio n. 7387 del 23 agosto 2017).....	2
1.3	Il rapporto del 17 gennaio 2018 dell'ex Commissione della legislazione	2
1.4	La discussione parlamentare del 20 febbraio 2018	3
2.	LA PROPOSTA DI ATTUAZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO	3
3.	GLI APPROFONDIMENTI E LE RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE	5
3.1	Obbligo di denuncia e diritto di denuncia (segnalazione)	5
3.2	L'audizione del mozionante Giorgio Galusero	7
3.3	Confronto intercantonale (obbligo di denuncia, diritto di segnalazione e protezione del denunciante).....	7
3.4	Adeguamento del progetto di legge annesso al messaggio n. 7854 da parte del Consiglio di Stato	10
3.5	Mozione del 10 dicembre 2018 di Paolo Peduzzi e cofirmatari (ripresa da Maurizio Agustoni) "Chi non ha il coraggio di firmare le proprie missive, non deve far perdere tempo e creare disagi a chi lavora nei nostri uffici statali! Nel contempo: chi vuole giustizia deve poterla chiedere in maniera protetta!"	11
4.	CONCLUSIONI	11

1. INTRODUZIONE

Il messaggio in oggetto dà seguito alla decisione del Gran Consiglio del 20 febbraio 2018 che ha approvato la mozione del 14 febbraio 2017 di Giorgio Galusero per il gruppo PLR volta a modificare l'art. 31a della [Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti](#) del 15 marzo 1995 (LORD) per «*introdurre il diritto di segnalazione e la protezione del denunciante per i dipendenti dello Stato*».

1.1 La richiesta della mozione di Giorgio Galusero

La mozione del 14 febbraio 2017 di Giorgio Galusero¹ – prendendo spunto dall'esempio della Confederazione che nel 2011 ha introdotto nella [Legge sul personale federale](#) (LPers) il diritto di segnalazione (anche in forma anonima) e il principio della protezione per il denunciante (art. 22a²) – chiedeva di modificare l'art. 31a LORD al fine di prevedere anche a livello cantonale «*il diritto di segnalazione e la protezione del denunciante*».

1.2 La presa di posizione del Consiglio di Stato (messaggio n. 7387 del 23 agosto 2017)

Il messaggio governativo reso in reazione di quell'atto parlamentare³ ricorda che, giusta il vigente art. 31a LORD, già esiste per impiegati e docenti un obbligo di denuncia al Consiglio di Stato o al Ministero pubblico «*se nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza di un reato d'azione pubblica*». Ciò nondimeno, il Governo riconosce che la questione sollevata dalla mozione sia «*sicuramente meritevole di un attento approfondimento*», poiché: «*se da un canto l'attuale impostazione non prevede che una segnalazione d'irregolarità effettuata in buona fede comporti delle penalizzazioni a livello professionale, d'altra parte questo principio non è effettivamente formalizzato nella legge*». Vi si precisa poi che «*l'esame di quanto proposto deve estendersi al rischio di possibili problematiche legate in particolare alle segnalazioni anonime, quali per esempio la denuncia mendace e la maldicenza*», proponendo la costituzione di un apposito «*gruppo di lavoro interno all'Amministrazione cantonale sotto la conduzione della Cancelleria dello Stato*» incaricato di «*approfondire il tema esposto dal mozionante*».

1.3 Il rapporto del 17 gennaio 2018 dell'ex Commissione della legislazione

Il rapporto dell'ex Commissione della legislazione (relatore: Franco Celio)⁴, sottoscritto il 17 gennaio 2018 all'unanimità dei suoi membri, ha proposto al Parlamento cantonale di approvare la mozione di Giorgio Galusero – sottolineando in particolare la condivisione attorno alla questione della protezione del denunciante e «*alla necessità di prevedere la possibilità di denuncia anonima*» –, «*dando mandato al Consiglio di Stato di proporre in tempi brevi il corrispettivo adeguamento*» dell'art. 31a LORD.

¹ <https://www4.ti.ch/user/librerie/php/GC/allegato.php?allid=116293>.

² [Art. 22a Obbligo di denuncia, diritto di segnalazione e protezione](#)

¹ *Gli impiegati sono tenuti a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al Controllo federale delle finanze (CDF) i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione.*

² *Sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi federali.*

³ *L'obbligo di denuncia non si applica agli impiegati che secondo gli articoli 113 capoverso 1, 168 e 169 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 hanno la facoltà di non deporre o di non rispondere.*

⁴ *Gli impiegati hanno il diritto di segnalare al CDF altre irregolarità constatate o loro segnalate nell'esercizio della loro funzione. Il CDF accerta i fatti e adotta i provvedimenti necessari.*

⁵ *Chi in buona fede ha sporto denuncia, ha segnalato un'irregolarità o ha deposto in qualità di testimone non può per tale motivo essere penalizzato sul piano professionale.*

³ <https://www4.ti.ch/user/librerie/php/GC/allegato.php?allid=118967>.

⁴ https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GC/allegati/rapporti/22217_7387R.pdf.

1.4 La discussione parlamentare del 20 febbraio 2018

In occasione della seduta parlamentare del 20 febbraio 2018⁵, il Gran Consiglio ha accolto praticamente all'unanimità (65 voti favorevoli e un'astensione) il rapporto commissionale del 17 gennaio 2018. Durante la discussione è stato messo l'accento soprattutto sull'assoluta necessità che la segnalazione di irregolarità venga effettuata in buona fede, e non a scopo di dilleggio o di diffamazione. In proposito val la pena di riproporre parte dell'intervento del Consigliere di Stato Christian Vitta: *«Il Consiglio di Stato non ha obiezioni sul principio generale espresso dal mozionante, ma ritiene che vi siano aspetti delicati da analizzare e verificare non solo a livello normativo, ma anche di gestione pratica operativa del sistema. Da un canto, è certamente importante tutelare chi denuncia in buona fede un'irregolarità, dall'altro è altrettanto rilevante studiare e adottare dei meccanismi che riducano il più possibile i rischi di abuso e le relative conseguenze per il personale e l'istituzione pensando, ad esempio, alla denuncia mendace o alla maldicenza»* (nostra sottolineatura).

2. LA PROPOSTA DI ATTUAZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, trattandosi di attuare il principio adottato dal Parlamento, propone la seguente modifica dell'**art. 31a LORD**:

Proposta di modifica	Osservazioni del Governo
Il dipendente è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai suoi superiori o al Consiglio di Stato i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constata o gli sono segnalati nell'esercizio della sua funzione; nel caso di segnalazione al suo superiore o al Consiglio di Stato, l'obbligo di denuncia incombe ad essi; sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi.	cpv. 1 (modifica) Il Consiglio di Stato ritiene opportuno chiarire meglio la disposizione sull' <u>obbligo di denuncia</u> , affinché sia indicato esplicitamente, come avviene già nella pratica, che il dipendente non <i>«inoltra direttamente al Ministero pubblico la denuncia ma effettua una segnalazione ai suoi superiori secondo la via gerarchica di servizio»</i> . Grazie a tale modifica si vuole <i>«togliere ogni dubbio sul fatto che il dipendente che ha segnalato il reato al suo superiore ha adempiuto in modo corretto i propri doveri di servizio e l'obbligo sancito dall'art. 31a LORD. Spetterà al suo superiore inoltrare la denuncia al Ministero pubblico (o alla Magistratura dei minorenni) oppure trasmetterla al Consiglio di Stato»</i> . Sono aggiornate anche le altre norme in cui appare l'obbligo di denuncia in modo da uniformarne la formulazione: art. 27a LOG, art. 104a LOC, art. 55 LGC e art. 4quater Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti.

⁵ <https://www3.ti.ch/POTERI/legislativo/attivita/vgc/2018/1425-Seduta38s.pdf>.

Proposta di modifica	Osservazioni del Governo
<p>²Il dipendente ha il diritto di segnalare altre irregolarità constatate o a lui segnalate nell'esercizio della sua funzione.</p>	<p><u>cpv. 2 (nuovo)</u></p> <p>Si introduce, come espressamente richiesto dalla mozione di Giorgio di Galusero, la <u>facoltà</u> per il dipendente di «<i>segnalare eventuali irregolarità constatate nell'esercizio della funzione</i>». A questo scopo, il Consiglio di Stato prevede di predisporre uno «<i>sportello protetto al quale indirizzare le segnalazioni</i>». Queste devono riguardare «<i>un atto o un'azione irregolare, o presunta tale, riscontrato in ragione del proprio rapporto di lavoro e deve possibilmente essere, per questione di credibilità, circostanziata, dettagliata e basata su riscontri fattuali, non generica o suggerita o riportata da terze persone; inoltre la segnalazione di principio non è da confondersi con un reclamo. In relazione all'oggetto e alle modalità di segnalazione sarà organizzata una campagna informativa atta a illustrare il corretto comportamento da tenere da parte del segnalante</i>».</p>
<p>³La segnalazione deve essere indirizzata all'autorità di nomina o al servizio da essa designato; per quanto riguarda i dipendenti delle autorità giudiziarie oppure nelle quali sono attivi magistrati, la segnalazione deve essere indirizzata al Consiglio della magistratura.</p>	<p><u>cpv. 3 (nuovo)</u></p> <p>Si specifica che la segnalazione è indirizzata all'autorità di nomina o al servizio da essa designato. Al fine di «<i>agevolare il diritto di segnalazione, è stata allestita una <u>procedura</u> che si avvale dei servizi centrali o dei servizi preposti dall'autorità di nomina</i>». Riassumendo, «<i>la procedura per i dipendenti dell'Amministrazione cantonale è la seguente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>le segnalazioni possono essere trasmesse, anche in forma anonima, ad uno sportello del Cantone appositamente riservato ai funzionari sottoposti alla LORD;</i> - <i>il segretariato raccoglie le segnalazioni e le trasmette ad un gruppo tecnico;</i> - <i>il gruppo tecnico è composto da rappresentanti della Sezione delle risorse umane, della Sezione amministrativa del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, della Cancelleria dello Stato e del Controllo cantonale delle finanze. Consiglio della magistratura e municipi saranno organizzati in forma autonoma e indipendente dal gruppo tecnico;</i> - <i>il gruppo tecnico esamina le segnalazioni e decide se procedere con i necessari approfondimenti oppure se abbandonare il procedimento;</i> - <i>le segnalazioni saranno trattate con la massima confidenzialità;</i> - <i>le segnalazioni che riguardano i funzionari della magistratura saranno inoltrate al Consiglio della magistratura per la relativa evasione mentre quelle che riguardano i docenti comunali saranno inoltrate ai rispettivi municipi di riferimento».</i>
<p>⁴La segnalazione deve essere trattata in maniera confidenziale.</p>	<p><u>cpv. 4 (nuovo)</u></p> <p>Tale disposizione garantisce che la trattazione delle segnalazioni avvenga in maniera confidenziale.</p>

Proposta di modifica	Osservazioni del Governo
<p>⁵Il dipendente che in buona fede ha sporto denuncia, ha segnalato un'irregolarità o ha deposto in qualità di testimone non può per tale motivo essere penalizzato sul piano professionale.</p>	<p>cpv. 5 (nuovo)</p> <p>Tale disposizione garantisce la <u>protezione del denunciante</u> che ha agito in buona fede contro eventuali ritorsioni o penalizzazioni sul piano professionale; il segnalante perde la protezione in caso di diffamazione, calunnia o maldicenza.</p> <p>Il Governo, «<i>dando seguito alla volontà del parlamento e malgrado lo scetticismo e le controindicazioni al riguardo della possibile calunnia o maldicenza precedentemente segnalati, intende quindi proteggere il collaboratore che denuncia, segnala irregolarità oppure depone in qualità di testimone, fermo restando che il denunciante agisca secondo il principio della buona fede</i>». Parimenti deve essere «<i>assicurata anche la protezione del funzionario segnalato, fino a dimostrazione che non si tratti di una falsa segnalazione o un'infondata irregolarità</i>».</p>

I nuovi cpv. 2-5 dell'art. 31a LORD sono applicabili di principio a tutti i funzionari che sottostanno alla LORD, per cui sono compresi i dipendenti dello Stato (impiegati e docenti cantonali, dei Servizi del Gran Consiglio e dipendenti delle autorità giudiziarie oppure nelle quali sono attivi magistrati), così come i docenti delle scuole comunali. Il progetto è stato presentato nell'ambito della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e, «*malgrado alcune riserve*», potrebbe essere esteso, per parità di trattamento, a tutti i dipendenti comunali, previa modifica dei relativi regolamenti comunali. Non vi sono conseguenze finanziarie dirette per enti locali e altre istituzioni.

Il Governo propone inoltre di inserire nella LORD il nuovo art. 84d cpv. 2 che autorizza le autorità di nomina (o il servizio designato) a trattare i dati necessari per l'esame delle segnalazioni. In caso di sospetto di un'irregolarità, questi dati potranno essere messi a disposizione dell'autorità penale o delle commissioni incaricate di svolgere un'inchiesta disciplinare.

Il progetto comporta conseguenze di natura finanziaria nell'ordine di 80'000 franchi per l'acquisto e l'installazione di un *software* dedicato alle segnalazioni in forma anonima (a carico del CRB 951, conto 3158.0005). L'elaborazione di tale progetto non è contenuta nel programma di legislatura in corso.

3. GLI APPROFONDIMENTI E LE RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE

3.1 Obbligo di denuncia e diritto di denuncia (segnalazione)

I dipendenti del Cantone sono tenuti al segreto d'ufficio; l'art. 29 LORD vieta loro di «*divulgare gli affari di servizio che devono rimanere segreti per il loro carattere, per le circostanze o in virtù d'istruzioni speciali*» (cpv. 1), e questo anche dopo la cessazione del rapporto d'impiego (cpv. 2). Stante detto dovere, è previsto l'obbligo di chiedere l'autorizzazione per «*deporre in giudizio come parte, teste o perito giudiziario su contestazioni*» che il dipendente «*conosce in virtù della sua carica o delle sue funzioni*».

Per quanto concerne l'obbligo di denuncia, esso figura nel diritto cantonale addirittura dal 1895, inserito nell'allora vigente Legge organica giudiziaria cantonale, con riferimento ai «*reati di azione pubblica*»; a tal proposito, la Commissione accoglie più che positivamente

la proposta governativa di attualizzare la norma sostituendo la locuzione desueta con quella prevista dal vigente Codice penale svizzero di «*crimini e i delitti perseguibili d'ufficio*». L'attuale art. 31a LORD prevede che «*il dipendente che, nell'esercizio delle sue funzioni, ha notizia di un reato di azione pubblica è tenuto a farne immediato rapporto al Consiglio di Stato o al Ministero pubblico, trasmettendogli i verbali e gli atti relativi; qualora ne informi il Consiglio di Stato, esso è tenuto a trasmettere immediatamente la segnalazione al Ministero pubblico*».

Il Codice di procedura penale ticinese, nel frattempo superato dall'entrata in vigore il 1° gennaio 2011 del [Codice di diritto processuale penale svizzero](#) (CPP), stabiliva al suo art. 181 che ogni autorità, funzionario o pubblico impiegato dovesse segnalare i reati perseguibili d'ufficio. L'art. 301 cpv. 1 del vigente codice di rito disciplina l'obbligo di denuncia dei funzionari e dei membri della autorità penali, e l'art. 302 cpv. 2 CPP consente alla Confederazione e ai Cantoni di legiferare trattandosi dell'obbligo di denuncia per i membri delle altre autorità. Nell'ambito dell'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del CPP⁶, il Gran Consiglio ha confermato l'obbligo generalizzato di denuncia, mutuando dal vecchio CPP cantonale delle disposizioni specifiche inserite in varie leggi speciali, e meglio:

- art. 27a [Legge sull'organizzazione giudiziaria](#) (LOG) del 10 maggio 2006 («*Ogni magistrato che, nell'esercizio delle sue funzioni, ha notizia di un reato di azione pubblica, è tenuto a farne immediato rapporto al Ministero pubblico e a trasmettergli i verbali e gli atti relativi*»);
- art. 104a [Legge organica comunale](#) (LOC) del 10 marzo 1987 («*Il membro del municipio, delle sue commissioni e delegazioni e il dipendente che, nell'esercizio delle sue funzioni, ha notizia di un reato di azione pubblica è tenuto a farne immediato rapporto al municipio o al Ministero pubblico, trasmettendogli i verbali e gli atti relativi; qualora ne informi il municipio, esso è tenuto a trasmettere immediatamente la segnalazione al Ministero pubblico*»);
- art. 55 [Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato](#) (LGC) del 17 dicembre 2002 («*Il deputato che, nell'esercizio delle sue funzioni, ha notizia di un reato di azione pubblica è tenuto a farne immediato rapporto all'Ufficio presidenziale o al Ministero pubblico e a trasmettergli i verbali e gli atti relativi; qualora ne informi l'Ufficio presidenziale, esso è tenuto a trasmettere immediatamente la segnalazione al Ministero pubblico*»);
- art. 4^{quater} [Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti](#) del 25 giugno 1928 («*Il membro del Consiglio di Stato che, nell'esercizio delle sue funzioni, ha notizia di un reato di azione pubblica, è tenuto a farne immediato rapporto al Consiglio di Stato o al Ministero pubblico e a trasmettergli i verbali e gli atti relativi; qualora ne informi il Consiglio di Stato, esso è tenuto a trasmettere immediatamente la segnalazione al Ministero pubblico*»);
- art. 31a [Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti](#) (LORD) del 15 marzo 1995 («*Il dipendente che, nell'esercizio delle sue funzioni, ha notizia di un reato di azione pubblica, è tenuto a farne immediato rapporto al Consiglio di Stato o al Ministero pubblico, trasmettendogli i verbali e gli atti relativi; qualora ne informi il Consiglio di Stato, quest'ultimo è tenuto a trasmettere immediatamente la segnalazione al Ministero pubblico*»).

⁶ Cfr. messaggio n. [6165](#) (21 gennaio 2009) "Adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del codice di diritto processuale penale svizzero (Codice di procedura penale - CPP)", accolto dal Parlamento in data 20 aprile 2010.

Trattandosi del personale medico, visto l'art. 253 cpv. 4 CPP, spetta ai Cantoni determinare quali membri del personale medico soggiacciono all'obbligo di denuncia: il Cantone ha disciplinato il tema all'art. 68 della [Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario](#) (LSan) del 18 aprile 1989, con soluzione che tuttavia non ha perfettamente retto a un recente esame dell'Alta Corte federale⁷.

La mozione del deputato Giorgio Galusero, qui attuata dal Consiglio di Stato, va oltre l'obbligo di denuncia, in quanto propone di introdurre nella LORD il diritto di denuncia, cioè il diritto di segnalare eventuali irregolarità riscontrate sul posto di lavoro, garantendo nel contempo la protezione del denunciante contro eventuali conseguenze sul piano professionale.

Il diritto di segnalazione rinvia al concetto di *whistleblowing*, da *whistle*, ossia "fare una soffiata". Con il termine *whistleblower* si intende il collaboratore che in presenza di azioni o comportamenti scorretti, intollerabili, effettua segnalazioni o sporge denunce.

Quindi, da una parte vi è l'obbligo di denuncia per crimini e delitti perseguibili d'ufficio, dall'altra il diritto di segnalazione in caso di constatazione di altre irregolarità (ad esempio sorveglianza o gestione amministrativa carenti). Il progetto del Consiglio di Stato propone che chi, in buona fede, sporge denuncia o segnala un'irregolarità è tutelato per legge da eventuali penalizzazioni sul piano professionale.

3.2 L'audizione del mozionante Giorgio Galusero

In data 13 ottobre 2020, la Commissione ha sentito in audizione il mozionante Giorgio Galusero, nell'ambito della quale egli si è detto pienamente soddisfatto della proposta governativa volta a introdurre il diritto di segnalazione e la protezione del denunciante per i dipendenti dello Stato.

3.3 Confronto intercantonale (obbligo di denuncia, diritto di segnalazione e protezione del denunciante)

La Commissione ha ritenuto opportuno chiedere una verifica in merito alla situazione nei vari Cantoni circa i temi dell'obbligo di denuncia, del diritto di segnalazione e della protezione del denunciante. Se ne propone qui di seguito l'esito (stato: luglio 2021).

	obbligo di denuncia per crimini perseguibili d'ufficio	diritto di segnalazione per irregolarità	protezione "esplicita" del denunciante
	art. 34 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung		
	art. 15 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung		

⁷ STF 2C_658/2018 resa dalla II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale il 18 marzo 2021.

	<p>Art. 48 Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches</p>	<p>nell'ambito della revisione totale della Costituzione cantonale, si sta discutendo se introdurre il concetto di <i>whistleblowing</i> e di protezione del denunciante</p>	
	<p>art. 48 Loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs</p>	<p>art. 50a Loi sur le personnel (LPers) art. 17a Loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)</p>	
	<p>art. 27 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung</p>	<p>art. 38a Personalgesetz artt. 32a-32d Personalverordnung artt. 8-11 Gesetz über den Ombudsman</p>	
	<p>artt. 34-35 Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung</p>	<p>art. 19a Personalgesetz Verordnung betreffend Meldung von Misständen (Whistleblowing-Verordnung)</p>	
	<p>art. 156 Loi sur la justice art. 62 Loi sur le personnel de l'Etat</p>		
	<p>art. 33 Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale</p>	<p>art. 26 Costituzione del Canton Ginevra in data 29 gennaio.2021 (link al verbale) il Gran Consiglio ginevrino ha adottato (52 voti favorevoli, 41 contrari e 2 astensioni) la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat.</p>	
	<p>art. 10 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung art. 5a Gesetz über das Personalwesen</p>		
	<p>art. 26 Legge d'applicazione del Codice di diritto processuale penale svizzero</p>		
	<p>art. 29 Loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse art. 24 Loi sur le personnel de l'Etat</p>		
	<p>art. 23 Gesetz über den Justizvollzug</p>	<p>art. 46a Personalgesetz</p>	
	<p>art. 33 Loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse art. 22 Loi sur le statut de la fonction publique</p>		
	<p>art. 85 Gesetz über die Gerichte und die Justizbehörden</p>		
	<p>art. 85 Gesetz über die Gerichte und die Justizbehörden art. 60e Gesetz über die Gerichtsorganisation</p>		

	art. 48 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung	art. 47 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung art. 15-19 Personalverordnung	art. 62 Personalgesetz
	art. 70 Justizgesetz		
		art. 20 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung	
	art. 110 Justizgesetz		
	art. 40 Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege	art. 62a Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals	
	art. 38a Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege	art. 84 Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege	
		il 6 ottobre 2020 il Parlamento vodese ha accolto il principio della mozione " Pour une protection efficace des lanceurs d'alerte dans l'administration cantonale vaudoise "	
	art. 35 Loi d'application du code de procédure pénale suisse art. 21 Loi sur le personnel de l'Etat du Valais	Art. 3 cpv. 1 lett. e) Ordonnance relative à l'Office de l'Ombudsman de la santé et des institutions sociales	
	art. 93 Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege art. 28ter Personalgesetz	art. 28bis Personalgesetz art. 17 Gesetz über die Ombudsstelle	
	art. 167 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess		

La stragrande maggioranza dei Cantoni (tutti meno i Cantoni Soletta e Vaud) prevedono l'obbligo di denuncia in caso di crimini o delitti perseguibili d'ufficio.

13 Cantoni conoscono anche il diritto di segnalazione o di denuncia (*whistleblowing*) esteso a irregolarità, ovvero quanto propone la mozione di Giorgio Galusero e, per finire, il Consiglio di Stato con il suo progetto di applicazione.

È inoltre interessante analizzare, tenuto conto della soluzione proposta invece dal Governo, quali sono gli organi designati negli altri Cantoni per ricevere tali segnalazioni:

- Canton Berna e Canton Turgovia: controllo cantonale delle finanze;
- Canton Basilea Campagna, Canton Basilea Città, Canton San Gallo, Canton Vallese, Canton Zugo e Canton Zurigo: organo di mediazione (*Ombudsstelle*);

- Canton Ginevra: via di servizio gerarchica (subordinatamente, un organo designato dal datore di lavoro, un organo di sorveglianza interna o la Corte dei conti);
- Canton Glarona: servizio di supporto e di segnalazione indipendente (esterno all'Amministrazione cantonale);
- Canton Lucerna e Canton Soletta: autorità di perseguimento penale.

Al riguardo, come detto, il Governo prevede un'altra via, ovvero quella di predisporre uno «*sportello protetto*» interno all'Amministrazione cantonale, al quale indirizzare le segnalazioni, sostenendo che l'anonimato di chi le inoltra sarebbe in tal caso assicurato.

La Commissione è piuttosto scettica dinnanzi al fatto che tale garanzia di anonimato possa realmente venir rispettata, anche perché poi a occuparsi dell'esame delle segnalazioni sarebbe appunto un «gruppo tecnico» interno all'Amministrazione cantonale (formato da rappresentanti della Sezione delle risorse umane, della Sezione amministrativa del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, della Cancelleria dello Stato e del Controllo cantonale delle finanze). La Commissione non nasconde inoltre che questa soluzione del gruppo tecnico, proprio perché interno all'Amministrazione cantonale, potrebbe far nascere timori di "insabbiamento" o prassi "a geometria variabile" per determinate segnalazioni, l'auspicata luce potendo venir offuscata dai coni d'ombra che la sola apparenza di carente autonomia e insufficiente indipendenza già solo formale dalla stessa Amministrazione cantonale può far proiettare.

La Commissione non vede però alternative concrete e praticabili a questa proposta: nel Canton Ticino non esiste un organo di mediazione (*Ombudsman*), visti peraltro i vani tentativi già susseguitisi in passato per introdurlo, né sarebbe immaginabile, per ragioni organizzative e di costi, pensare a un servizio di supporto e di segnalazione indipendente dall'Amministrazione cantonale, o ancora di affidare *in toto* tale compito al Controllo cantonale delle finanze, e ciò non solo per una questione di risorse ma anche per la medesima carenza di indipendenza già solo formale. La Commissione aderisce pertanto, seppure con qualche preoccupazione e reticenza, alla proposta soluzione dello «*sportello protetto*» e del «*gruppo tecnico*» interno all'Amministrazione cantonale.

3.4 Adeguamento del progetto di legge annesso al messaggio n. 7854 da parte del Consiglio di Stato

Con risoluzione governativa n. 1299 del 17 marzo 2021, il Consiglio di Stato ha proposto di precisare ulteriormente l'art. 31a cpv. 1 LORD. Tale disposizione «*consente al dipendente che è venuto a conoscenza di un crimine o un delitto perseguibile d'ufficio di segnalare il reato al Consiglio di Stato (oltre che ai suoi superiori o direttamente al Ministero pubblico). Questa impostazione è adeguata per la maggior parte delle persone sottoposte alla LORD. Vi sono però dei dipendenti che sottostanno alla LORD, ma dipendono da altre autorità: si tratta dei dipendenti non magistrati delle autorità giudiziarie, dei dipendenti dei servizi del Gran Consiglio e dei docenti delle scuole comunali secondo l'art. 1 cpv. 1 lett. b) LORD. In questi casi appare giustificato che l'autorità a cui il dipendente possa rivolgersi sia la rispettiva autorità giudiziaria per i funzionari nella magistratura, il Gran Consiglio (Ufficio presidenziale) per i propri funzionari e il Municipio o la delegazione scolastica consortile per i docenti comunali. Per questa ragione sarebbe più appropriato sostituire nel progetto l'espressione Consiglio di Stato con la formulazione più generica di autorità di nomina*».

Il disegno di legge allegato al messaggio governativo «*dovrebbe pertanto essere modificato in questo modo*»:

La legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD) è così modificata:

Art. 31a cpv. 1

1 Il dipendente è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai suoi superiori o ~~al Consiglio di Stato~~ all'autorità di nomina i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constata o gli sono segnalati nell'esercizio della sua funzione; nel caso di segnalazione al suo superiore o ~~al Consiglio di Stato~~ all'autorità di nomina, l'obbligo di denuncia incombe ad essi; sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi.

3.5 Mozione del 10 dicembre 2018 di Paolo Peduzzi e cofirmatari (ripresa da Maurizio Agustoni) "Chi non ha il coraggio di firmare le proprie missive, non deve far perdere tempo e creare disagi a chi lavora nei nostri uffici statali! Nel contempo: chi vuole giustizia deve poterla chiedere in maniera protetta!"

La mozione in oggetto, a cui reagisce il Governo al punto 9 del messaggio n. 7854, non ha (più) necessità d'evasione, poiché nel frattempo (12 aprile 2021) è stata ritirata.

4. CONCLUSIONI

L'art. 22a LPers, che ha funto da spunto al mozionante per invitare ad adottare anche a livello cantonale la soluzione adottata in seno alle autorità della Confederazione, non ha per scopo tanto quello di predisporre il dipendente alla denuncia, quanto quello di fornire un quadro legale che risponda in modo adeguato alle esigenze poste a livello internazionale in materia di lotta contro la corruzione, così come sviluppate in particolare dall'OCSE, dal "Gruppo di Stati contro la corruzione" (GRECO) del Consiglio d'Europa e dall'ONU.

Da questo punto di vista, le proposte legislative formulate a seguito dell'approvazione parlamentare della mozione Galusero si inseriscono a pieno titolo nel medesimo solco.

La Commissione Costituzione e leggi tiene tuttavia a sottolineare le perplessità espresse alla fine del capitolo 3.3 del presente rapporto quanto all'effettiva garanzia dell'anonimato per chi presenta segnalazioni su irregolarità, così come in relazione al rischio che permangano timori di "insabbiamento" facendo capo al proposto «*gruppo tecnico*» interno all'Amministrazione cantonale (formato da rappresentanti della Sezione delle risorse umane, della Sezione amministrativa del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, della Cancelleria dello Stato e del Controllo cantonale delle finanze).

La Commissione è altresì preoccupata dinnanzi alla possibilità che, a seguito della garanzia dell'anonimato, si possa in qualche modo favorire la calunnia o la maldicenza piuttosto che la segnalazione di vere irregolarità o di disfunzioni realmente riscontrate nello svolgimento della funzione. Infatti, con la garanzia dall'anonimato, non si può escludere il rischio di un impiego distorto della facoltà, con segnalazione di irregolarità inesistenti, ma che, già solo a causa degli obblighi di verifica che impongono, potrebbero arrecare danno a colleghi impiegati o docenti, al servizio toccato e, in generale, alla stessa Amministrazione. È assoluto auspicio commissionale che il Consiglio di Stato si faccia garante di un'applicazione corretta del diritto di segnalazione, evidenziando tra l'altro chiaramente nei confronti dei dipendenti pubblici (cantonali e comunali) che eventuali "derive" in materia potranno avere

concrete ed effettive conseguenze dal profilo del rapporto d'impiego, tenuto conto del fatto che, in caso di diffamazione, calunnia o anche solo semplice maldicenza, il segnalante – che andrà allora identificato – perderà la altrimenti prevista protezione.

Occorre infine sempre tener presente e specificare all'attenzione dei funzionari che l'obbligo di denuncia non si applica a coloro che, secondo il diritto federale, non sono tenuti a deporre poiché imputati (art. 113 cpv. 1 CPP), possono opporre legami personali ai sensi dell'art. 168 CPP o possono far valere la protezione di sé stessi o di persone vicine giusta l'art. 169 CPP.

Alla luce di quanto sopraesposto, la Commissione Costituzione e leggi invita il Parlamento ad accogliere il progetto di modifiche legislative annesso al presente rapporto.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Nicola Corti, relatore

Aldi - Censi - Filippini - Gendotti - Genini -

Ghisolfi - Imelli - Käppeli - Lepori C. - Lepori D. -

Passardi - Ris - Terraneo - Viscardi

Disegno di

LEGGE

**sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD);
modifica**

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio 19 agosto 2020 n. 7854 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 30 novembre 2021 n. 7854R della Commissione Costituzione e leggi,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD) è così modificata:

Art. 31a cpv. 2, 3, 4 e 5 (nuovi)

**I. Obbligo di denuncia,
diritto di segnalazione
e protezione**

²Il dipendente ha il diritto di segnalare altre irregolarità constatate o a lui segnalate nell'esercizio della sua funzione.

³La segnalazione deve essere indirizzata all'autorità di nomina o al servizio da essa designato; per quanto riguarda i dipendenti delle autorità giudiziarie oppure nelle quali sono attivi magistrati, la segnalazione deve essere indirizzata al Consiglio della magistratura.

⁴La segnalazione deve essere trattata in maniera confidenziale.

⁵Il dipendente che in buona fede ha sporto denuncia, ha segnalato un'irregolarità o ha deposto in qualità di testimone non può per tale motivo essere penalizzato sul piano professionale.

Art. 84d cpv. 2 (nuovo)

²Le autorità o il servizio di cui all'art. 31a cpv. 3 possono elaborare i dati necessari per l'esame della segnalazione.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.

Disegno di

LEGGE

di modifica dell'obbligo di denuncia da parte dei dipendenti dell'amministrazione cantonale; modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio 19 agosto 2020 n. 7854 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 30 novembre 2021 n. 7854R della Commissione Costituzione e leggi,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD) è così modificata:

Art. 31a cpv. 1

¹Il dipendente è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai suoi superiori o all'autorità di nomina i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constata o gli sono segnalati nell'esercizio della sua funzione; nel caso di segnalazione al suo superiore o all'autorità di nomina, l'obbligo di denuncia incombe ad essi; sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi.

II.

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG) è così modificata:

Art. 27a

Obbligo di denuncia ¹Il magistrato è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constata o gli sono segnalati nell'esercizio della sua funzione.

²Sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi.

III.

La legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC) è così modificata:

Art. 104a

Obbligo di denuncia ¹Il membro del municipio, delle sue commissioni e delegazioni e il dipendente sono tenuti a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al municipio i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione.

²Nel caso di segnalazione ai loro superiori o al municipio, l'obbligo di denuncia incombe ad essi.

³Sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi.

IV.

La legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 (LGC) è così modificata:

Art. 55

Obbligo di denuncia ¹Il deputato è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale o all'Ufficio presidenziale i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constata o gli sono segnalati nell'esercizio della sua funzione.

²Nel caso di segnalazione all'Ufficio presidenziale, l'obbligo di denuncia incombe ad esso.

³Sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi.

V.

La legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928 è così modificata:

Art. 4^{quater}

¹Il membro del Consiglio di Stato è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale o al Consiglio di Stato i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constata o gli sono segnalati nell'esercizio della sua funzione.

²Nel caso di segnalazione al Consiglio di Stato, l'obbligo di denuncia incombe ad esso.

³Sono fatti salvi gli obblighi di denuncia previsti da altre leggi.

VI.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.