

Rapporto

numero

data

competenza

5 settembre 2023

GRAN CONSIGLIO

**finale della Commissione gestione e finanze
in merito all'audit esterno, dai poteri accresciuti, per compiere gli
accertamenti sulla gestione, da parte delle competenti autorità, del caso
dell'ex funzionario del DSS e proporre i necessari correttivi**

SOMMARIO

1.	INTRODUZIONE.....	2
2.	CRONISTORIA.....	3
3.	SCOPO DELL'AUDIT.....	6
4.	I CONTENUTI DEL RAPPORTO COMMISSIONALE.....	8
4.1.	APPROCCIO COMMISSIONALE.....	8
4.2.	PASSI COMMISSIONALI NEI DETTAGLI.....	8
5.	I CONTENUTI DELL'AUDIT.....	10
5.1.	MODALITÀ DI LAVORO DELL'AUDITOR.....	10
5.2.	REGOLE COMPORTAMENTALI DEI FUNZIONARI SANCITI DALLA LEGGE CANTONALE SULL'ORDINAMENTO DEGLI IMPIEGATI DELLO STATO E DEI DOCENTI (LORD)	11
5.3.	ELEMENTI DI CRITICITÀ	12
A)	<i>GESTIONE DEL CASO INDIVIDUALE DELL'EX FUNZIONARIO.....</i>	12
B)	<i>CRITICITÀ GENERALI NELL'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE NELLA GESTIONE DEL PERSONALE.....</i>	18
6.	MIGLIORAMENTI APPORTATI DALL'AMMINISTRAZIONE NEGLI ULTIMI ANNI E RILEVATI DALL'AUDITOR	19
7.	RACCOMANDAZIONI DELL'AUDITOR	20
8.	CONCLUSIONI DELL'AUDIT	22
9.	COMMENTO DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELL'AUDIT	23
10.	CONDIVISIONE DEL PRESENTE RAPPORTO E DELLE RACCOMANDAZIONI CON IL CONSIGLIO DI STATO.....	27
11.	PROPOSTA DI MISURE ULTERIORI DA PARTE DELLA COMMISSIONE.....	28
12.	CONCLUSIONI COMMISSIONALI.....	28

1. INTRODUZIONE

La Commissione gestione e finanze ha dato seguito all'iniziativa elaborata [IE665](#) del 24 gennaio 2022 per l'*Approvazione di un decreto legislativo che dia facoltà alla Commissione gestione e finanze di assegnare un audit esterno, dai poteri accresciuti, per compiere gli accertamenti sulla gestione, da parte delle competenti autorità, del caso dell'ex funzionario del DSS e proporre i necessari correttivi*, accolta lo stesso giorno dal Gran Consiglio, e presenta al plenum il suo rapporto finale ottemperando al decreto legislativo sopraccitato, segnatamente al suo art. 5.

¹*La Commissione gestione e finanze presenta un rapporto che riassume i fatti accertati all'indirizzo del Gran Consiglio per discussione.*

²*Al rapporto sono annesse, per voto del Gran Consiglio, le raccomandazioni formulate dall'auditor all'attenzione delle autorità competenti, nel rispetto della sfera intima e personale delle persone coinvolte.*

Al fine di garantire la massima imparzialità, equidistanza e oggettività sono stati designati sei relatori (Samantha Bourgoïn, Natalia Ferrara, Fiorenzo Dadò, Michele Guerra, Fabrizio Sirica e Paolo Pamini) rappresentanti di tutti i gruppi.

Durante l'intero iter procedurale, durato dal 2019 al 2023, la Commissione gestione e finanze si è avvalsa della collaborazione della Sottocommissione finanze, composta da Michele Guerra (in veste di coordinatore), Alessandra Gianella, Fiorenzo Dadò, Ivo Durisch, Samantha Bourgoïn e Paolo Pamini. La SC Finanze si è occupata in particolare dei preavvisi concernenti sia l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta (e della CPI bis) sia l'assegnazione di un audit esterno dai "poteri accresciuti". Ha inoltre contribuito all'allestimento del bando di concorso secondo la procedura a invito (art. 6 cpv. 1 lett. c Legge sulle commesse pubbliche) e si è occupata della selezione dei potenziali candidati auditor (avallati in seguito dalla Commissione gestione e finanze); ha inoltre seguito l'iter previsto dalla LCPubb e ha partecipato all'apertura pubblica delle offerte, che ha in seguito analizzato. L'approvazione definitiva è avvenuta da parte del plenum della Commissione gestione e finanze.

La Commissione tiene a ringraziare sentitamente i signori Walter Bizzozero e Salvatore Bruno, rispettivamente responsabile e collaboratore del Centro di competenza in materia di commesse pubbliche del Cantone, per la consulenza prestata e per aver coadiuvato in tutti i passaggi la procedura di assegnazione del mandato audit.

La Commissione gestione e finanze ha avallato tutti i passi compiuti dalla Sottocommissione finanze. La decisione di aggiudicazione del mandato è stata approvata nel giugno 2022 dalla Commissione gestione e finanze e sottoscritta dal suo Presidente, Fiorenzo Dadò (in carica da maggio 2022 a maggio 2023) e dal Segretario generale del Gran Consiglio, Tiziano Veronelli.

Il rapporto di audit data del 20 febbraio 2023. È stato trasmesso per raccomandata alla Commissione gestione e finanze e anticipato in versione PDF al Segretario generale del Gran Consiglio. La Commissione ne ha preso visione il 28 febbraio 2023; quando ogni commissario ha ricevuto per lettura una copia cartacea nominativa e filigranata. Il documento è stato reso alla fine della lettura.

All'inizio della nuova legislatura, in data 10 maggio 2023, la copia cartacea nominativa e filigranata è stata trasmessa a ogni commissario assieme al verbale dell'audizione dell'avv. Meier e ai documenti che compongono il dossier dell'inchiesta amministrativa compiuta dal Cancelliere dello Stato e dal Consulente giuridico del Consiglio di Stato.

La Commissione ha scelto e deciso di procedere secondo tali modalità per garantire l'osservanza di quanto previsto all'art. 2 cpv. 2 del decreto legislativo sopraccitato, secondo il quale *«i membri della Commissione gestione e finanze sono tenuti al riserbo più assoluto e restano vincolati al segreto d'ufficio anche dopo il termine dei lavori commissionali, per tutti quei fatti alla stessa sottoposti e non portati a conoscenza del Gran Consiglio»*.

Al fine di tutelare la privacy e la sfera intima e personale delle persone lese, ma anche per non arrecare pregiudizio nei riguardi di chi ha operato e ancora opera all'interno del settore interessato, così come suggerito dall'auditor stesso, il presente rapporto (che è pubblico) non darà indicazioni che permettano di risalire all'identità delle persone (nel rispetto dell'art. 4 della Legge sulla protezione dei dati personali). Si precisa che la Commissione non conosce l'identità delle persone lese. Conosce la funzione e l'identità dei funzionari coinvolti, ma all'interno del rapporto sarà unicamente indicato il loro grado, ad esempio "alto funzionario" o "funzionario dirigente", poiché le criticità emerse nell'audit, di natura procedurale-amministrativa, sono rilevanti in modo generale, per l'intera Amministrazione pubblica. Nell'economia del discorso è ininfluente conoscere i dettagli personali.

2. CRONISTORIA

Il Gran Consiglio iniziò a rivolgere attenzione politica verso la vicenda degli abusi perpetrati dall'ex funzionario del DSS dacché la Corte delle assise criminali, presieduta dal giudice Marco Villa, in data **29 gennaio 2019**, pronunciò una condanna nei confronti di costui per reati contro l'integrità della persona (coazione sessuale). Politicamente la vicenda diede immediatamente adito a non pochi dubbi anche nei confronti dell'agire, dell'operato e delle responsabilità dei funzionari dirigenti coinvolti nell'inchiesta, tant'è che in data **3 ottobre 2019** fu inoltrata al Gran Consiglio la richiesta di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI), sottoscritta da un gruppo interpartitico di deputati composto da Fiorenzo Dadò (il Centro) quale primo firmatario, Boris Bignasca (Lega dei Ticinesi), Marco Bertoli (PLR), Tamara Merlo (Più Donne), Lara Filippini (UDC), Claudia Crivelli Barella (Verdi) e Matteo Pronzini (Mps-Pop-Indipendenti).

Della richiesta di istituzione della CPI si riportano i seguenti passaggi:

«Al di là del caso singolo del funzionario (...) questo caso ha messo in luce alcune circostanze inquietanti circa un atteggiamento generalizzato di omertà e copertura nell'Amministrazione cantonale, a fronte di gravi crimini contro la sfera sessuale, aspetto che è stato aspramente criticato anche da parte del giudice Villa».

«Proprio perché ad oggi permane il sospetto che alti funzionari abbiano coperto un dipendente sottoposto, il quale ha commesso gravi reati contro l'integrità sessuale, occorre fare la massima chiarezza sulla questione. Una simile situazione deve essere approfondita e da un'autorità terza deve poi essere smentita o confermata. Tutto ciò è un evento di

grande portata istituzionale in quanto va a minare gravemente la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni e adempie a tutti gli effetti le condizioni per la costituzione di una CPI, che avrà da dare seguito a un incarico formale».

Tre furono i quesiti posti:

- 1. Verificare le responsabilità politiche e operative dell'allora Consiglio di Stato, dei funzionari dirigenti e dei servizi competenti coinvolti a vario titolo nella gestione del settore della politica giovanile;*
- 2. verificare le azioni o omissioni non conformi alle prescrizioni legali, alla prassi o alle direttive interne;*
- 3. valutare le misure allora adottate e quelle eventualmente da adottare per evitare il ripetersi di casi simili.*

Ne seguirono numerosi atti parlamentari (cfr. interrogazioni e interpellanze pubblicate nel sito del Cantone), le cui risposte, puntualmente fornite dal Governo, non vennero però ritenute soddisfacenti. Lo stesso Governo, a cui furono negate dal Tribunale federale le motivazioni della sentenza del giudice Villa, sostenne che non vi fossero i presupposti per la creazione di una CPI, conclusioni a cui giunse anche un'inchiesta amministrativa condotta dal Cancelliere dello Stato e dal Consulente giuridico del Consiglio di Stato.

Le conclusioni di tale inchiesta, demandata dal Consiglio di Stato al Cancelliere dello Stato e al Consulente giuridico del Consiglio di Stato il 27 febbraio 2019, furono inserite in un rapporto da essi redatto il 9 marzo 2020.

Nella fattispecie, da tali conclusioni – basate sulle informazioni disponibili al momento degli episodi alla base della sentenza succitata e gli atti raccolti – emerse come la gestione degli episodi riguardanti l'ex funzionario del DSS da parte dell'Amministrazione cantonale sia stata corretta; inoltre, i provvedimenti organizzativi adottati venivano ritenuti appropriati e adeguati alle informazioni in loro possesso.

Tali conclusioni, fatte avere alla SC Finanze il 4 novembre 2021, sono state interamente rigettate dalla stessa. L'infondatezza di tali conclusioni è poi stata dimostrata dalle risultanze del rapporto di audit.

La richiesta di CPI fu quindi demandata alla Commissione gestione e finanze, che incaricò la SC finanze di redigere un preavviso. Nonostante il parere positivo da parte della maggioranza della Sottocommissione finanze e della Commissione gestione e finanze, la richiesta fu respinta dalla maggioranza del Parlamento il **24 settembre 2020**.

A distanza di qualche mese fu dato avvio al processo di secondo grado; la Corte di appello e revisione penale, che riesaminò il caso, il **12 aprile 2021** pronunciò nuovamente una condanna a carico dell'ex funzionario del DSS, inasprendone ulteriormente gli addebiti (da coazione sessuale a stupro). La sentenza di secondo grado suscitò ulteriori perplessità e nuove esigenze di chiarimento.

A distanza di pochi mesi la Commissione gestione e finanze riprese l'esame della fattispecie, avendo pendenti due atti parlamentari:

- la mozione n. 1552 del 19 ottobre 2020 di Fiorenzo Dadò per il Gruppo (ex PPD+GG) del Centro, intitolata “*Come nell’Amministrazione cantonale, nella scuola e nelle aziende pubbliche si agisce nel caso di abusi e molestie?*”, concernente la richiesta di istituire **un audit esterno indipendente** che, oltre a far luce sul caso in discussione, presenti una valutazione generale delle direttive e della prassi attualmente in vigore nel Cantone e che eventualmente esprima raccomandazioni per rafforzare la tutela delle persone oggetto di abusi e molestie;
- l’atto del 28 aprile 2021 presentato da Tamara Merlo, Sabrina Aldi, Fiorenzo Dadò e Boris Bignasca intitolato “*Richiesta (bis) di istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta (CPI) sull’operato e le responsabilità dei funzionari dirigenti coinvolti nell’inchiesta sugli abusi sessuali operati dal funzionario del DSS M.B.*”.

La Commissione ha valutato entrambe le proposte e su indicazione della SC finanze e in accordo sia con il mozionante Fiorenzo Dadò sia con i deputati promotori della richiesta (bis) di istituzione di una CPI, si è orientata verso una soluzione di compromesso, ossia l’assegnazione di un audit esterno dai “poteri accresciuti”, ritenuta dalla Commissione la soluzione più efficace per raggiungere gli obiettivi prefissati da entrambi gli atti.

Traendo spunto dal caso specifico, è stato deciso che l’audit si occupasse anche di analizzare l’attuale organizzazione e di formulare raccomandazioni in ottica futura affinché situazioni analoghe non abbiano a ripetersi.

Ne seguì, in data **24 gennaio 2022**, la presentazione da parte della Commissione gestione e finanze dell’iniziativa elaborata [IE665](#) allestita dalla SC finanze e intitolata “*Approvazione di un decreto legislativo che dia facoltà alla Commissione gestione e finanze di assegnare un audit esterno, dai poteri accresciuti, per compiere gli accertamenti sulla gestione, da parte delle competenti autorità, del caso dell’ex funzionario del DSS e proporre i necessari correttivi*”. Tale impostazione fu ritenuta dalla Commissione un atto dovuto soprattutto nei confronti delle persone coinvolte e della protezione della loro sfera personale e intima, ma anche in ottica di prevenzione futura contro eventuali abusi e molestie.

Al fine di garantire la riuscita dell’analisi si decise di dare incarico a professionisti esperti nella trattazione di elementi delicati e sensibili, preferibilmente di oltre Gottardo (quindi slegati dal contesto amministrativo e politico del Canton Ticino), in grado di svolgere il difficile compito in modo scientifico e competente.

Allo scopo di concretizzare l’audit, l’IE665 propose di trasferire alla Commissione gestione e finanze – limitatamente al mandato in questione e per l’intera sua durata – alcune delle competenze inquisitorie che la Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato riserva alla Commissione parlamentare di inchiesta (artt. 41, 42 e 43 LGC), affinché la Commissione stessa potesse supportare, per il tramite delle competenze ricevute, l’auditor nei suoi accertamenti (più concretamente, affinché le persone che l’auditor avesse ritenuto di interpellare nel merito fossero tenute per legge a collaborare nell’ambito dell’audit stesso). L’iniziativa elaborata IE665 fu accolta dal Gran Consiglio in data **24 gennaio 2022**.

A seguito di numerosi approfondimenti relativi all’organizzazione della procedura, nel maggio del 2022 la Commissione ha avviato i passi necessari per l’assegnazione dell’audit esterno e tramite la procedura a invito, ai sensi della Legge sulle commesse pubbliche

(art. 6 cpv. 1 lett. c LCPubb), ha invitato tre professionisti d'oltre Gottardo a presentare la propria offerta. Sono stati scelti tre professionisti, senza alcun legame con l'Amministrazione pubblica e la politica ticinese, di comprovata competenza a livello nazionale in ambito sia di gestione del personale sia di analisi di casistiche legate ad abusi.

Sono rientrate due offerte che sono state attentamente valutate dalla Commissione e, in data **22 giugno 2022**, la Commissione ha assegnato il mandato allo Studio legale Troillet-Meier-Raetzo di Ginevra. Lo studio ha concluso la sua analisi il **20 febbraio del 2023**, trasmettendo il suo rapporto.

La Commissione ne ha preso visione il **28 febbraio 2023** durante una sua riunione ordinaria tenutasi nell'aula del Gran Consiglio, allorché i commissari hanno avuto la possibilità di leggere il testo (consegnato in forma cartacea con nominativo in filigrana). Alla fine della lettura, il testo è stato riconsegnato alla segretaria commissionale.

Il **7 marzo 2023**, l'avv. Anne Meier, dello Studio legale Troillet-Meier-Raetzo, invitata in audizione, ha presentato alla Commissione la sua analisi e risposto a una serie di domande poste dai commissari.

Il **21 marzo 2023** la stessa avv. Meier, su richiesta della Commissione, ha presentato i risultati dell'audit durante una conferenza stampa.

Le discussioni politiche sono state affrontate nella presente legislatura.

3. SCOPO DELL'AUDIT

L'articolo 1 del decreto legislativo dà compito alla Commissione gestione e finanze di conferire *«un mandato per l'esecuzione di un audit esterno volto a ricercare eventuali lacune in riferimento alla gestione del caso che ha visto coinvolto l'ex funzionario del Dipartimento della sanità e della socialità e proporre i necessari correttivi, rispetto alle direttive e alle prassi attuali»*.

La Commissione ha articolato il mandato nei seguenti nove quesiti:

- 1) Verificare eventuali azioni od omissioni non conformi alle prescrizioni legali cantonali, federali e internazionali in vigore pro tempore in Svizzera, nell'ambito dell'Amministrazione cantonale, concernenti la gestione della procedura amministrativa e operativa dei fatti che hanno riguardato l'ex funzionario dalla sua assunzione fino al momento del suo licenziamento.
- 2) Verificare eventuali azioni od omissioni non conformi alle responsabilità professionali e deontologiche inerenti ai compiti dell'Amministrazione cantonale e dei servizi sociali in particolare.
- 3) Verificare la procedura che ha portato al licenziamento dell'ex funzionario in questione.

- 4) Valutare la completezza e l'attinenza alle leggi delle direttive interne [4a], nonché della prassi e del rigore applicativo delle direttive stesse in vigore dall'assunzione dell'ex funzionario ad oggi [4b].
- 5) Verificare, coerentemente con quanto precede, la conformità o meno delle direttive interne all'Amministrazione cantonale rispetto alle prescrizioni legali cantonali, federali e internazionali in vigore in Svizzera dall'assunzione dell'ex funzionario ad oggi.
- 6) Verificare la prassi seguita dall'Amministrazione cantonale nell'applicazione di queste direttive dall'assunzione dell'ex funzionario ad oggi.
- 7) Verificare la conformità, sia delle direttive che delle prassi, alle campagne nazionali specifiche in materia di prevenzione delle molestie sul posto di lavoro.
- 8) Valutare in generale le direttive e la prassi attualmente in vigore ed eventuali proposte di adeguamento per rafforzare la tutela sia preventive che di intervento in caso di abusi e molestie.
- 9) L'audit dovrà altresì occuparsi di analizzare l'attuale sistema in ottica futura e quindi di proporre i necessari correttivi, affinché analoghe situazioni non si possano verificare nuovamente.

Si tratta di quesiti elaborati dalla SC finanze in sede di allestimento dell'IE665, a cui si rinvia.

La ricostruzione dei fatti e l'analisi richiesta tramite l'audit sono orientati all'individuazione delle lacune e dei provvedimenti necessari all'interno dell'Amministrazione pubblica, affinché casi di inaudita gravità quali gli abusi perpetrati dall'ex funzionario del DSS non si ripresentino o siano perlomeno affrontati tempestivamente.

In maniera più generale, la Commissione auspica che il personale dell'Amministrazione si senta salvaguardato nella sua integrità fisica e psicologica e abbia la certezza di essere ascoltato e tutelato in caso di abusi di qualsiasi sorta. Si ricorda che le istituzioni pubbliche hanno una responsabilità enorme, in quanto chiamate prima di chiunque altro a fungere da esempio e da garante per i cittadini.

È pertanto possibile riassumere la missione dell'audit nei seguenti punti:

- ottenere un'analisi delle basi legali, delle procedure e dei processi (dagli inizi del 2000 ai nostri giorni) in vigore presso l'Amministrazione in materia di salvaguardia dell'integrità fisica e psichica dei dipendenti;
- verificare il rispetto delle normative nella gestione del caso in questione;
- individuare correttivi affinché nel futuro situazioni del genere non abbiano a ripetersi.

4. I CONTENUTI DEL RAPPORTO COMMISSIONALE

4.1. Approccio commissionale

Sin dalla decisione di istituire un audit esterno, la Commissione gestione e finanze si è premurata di darsi alcune regole, che sono state rispettate durante l'intero esercizio, al fine di assicurare sia una trasparenza riguardo ai fatti che l'audit è stato chiamato ad accertare, sia la protezione dei dati personali delle persone coinvolte nella vicenda. Il principale scopo della Commissione resta quello di fornire all'Amministrazione uno strumento (articolato in raccomandazioni) che permetta di correggere eventuali disfunzionalità sistemiche all'interno dell'Amministrazione, in maniera particolare nei rapporti con il personale, al fine di evitare il ripetersi della situazione incresciosa venutasi a creare agli inizi degli anni Duemila.

Al fine di evitare qualsiasi circostanza che potesse ingenerare la sensazione di parzialità o di mancanza di neutralità del mandatario, la Commissione informa di non aver avuto alcun contatto con l'auditor durante tutta la fase di esecuzione del mandato. L'auditor ha agito in piena autonomia, sia nella raccolta di materiali sia nell'organizzazione delle audizioni.

La Commissione ritiene quindi di aver rispettato pienamente lo spirito del decreto legislativo, segnatamente il suo art. 2: *«Per audit esterno si intende una valutazione svolta da un ente e/o da persone indipendenti, imparziali, con competenze scientifiche in ambito della gestione delle persone e del personale, sociologiche e giuridiche. Esso deve essere svolto da un ente e/o da persone senza alcun legame con le autorità amministrative e politiche del Canton Ticino, preferibilmente fuori Cantone»*.

Il presente rapporto, in osservanza di quanto previsto all'art. 5 del decreto legislativo, riassume i fatti accertati dall'auditor (che sottopone al Gran Consiglio per discussione) e riporta (per voto del Gran Consiglio) le raccomandazioni formulate dal medesimo all'attenzione delle autorità competenti, nel rispetto della sfera intima e personale delle persone coinvolte.

Al fine di evitare che i dati personali concernenti funzionari o ex funzionari dell'Amministrazione siano trattati in modo pregiudizievole, discriminatorio o fuorviante, o che addirittura permettano al lettore di risalire alle persone lese (la cui tutela è assolutamente garantita), il presente rapporto non riporterà alcuna informazione relativa agli interessati, né indicherà la funzione da essi ricoperta al momento dei fatti. Leggendo i capitoli successivi si evincerà che le criticità rilevate dall'audit sono sistemiche e di natura procedurale-amministrativa, così come le raccomandazioni presentate, che si auspica siano applicate a tutta l'attività amministrativa. Risulta pertanto ininfluente conoscere i dettagli delle persone interessate.

4.2. Passi commissionali nei dettagli

La Commissione non ha avuto alcun contatto con l'auditor. La segretaria della Commissione ha avuto scambi di e-mail con l'auditor per questioni prettamente organizzative (dati per l'inserimento del mandato nella lista delle commesse pubbliche, definizione delle tempistiche, feedback circa la ricezione dei documenti, convocazioni, ecc.), mentre il Segretario generale del Gran Consiglio ha interagito con l'auditor per le questioni contrattuali.

Non appena cresciuta in giudicato la procedura di aggiudicazione dell'audit, la segretaria ha inviato per raccomandata all'auditor copia delle sentenze anonimizzate della Corte delle assise criminali e della CARP (sentenze chieste e ottenute dai Tribunali interessati a tal scopo), nonché una copia dei documenti che compongono l'inchiesta amministrativa condotta dal Cancelliere dello Stato e dal Consulente giuridico del Consiglio di Stato.

I documenti sopraccitati non sono stati inviati ai commissari, ma conservati e consultabili presso i Servizi del Gran Consiglio.

L'auditor ha trasmesso una prima lista di domande e richieste di documenti (relative a organigrammi, basi legali, regolamenti, direttive, flussi di lavoro, ecc.) alla segretaria, la quale ha provveduto a inoltrarle al Consiglio di Stato, tramite il Cancelliere.

Tutti gli ulteriori scambi di documenti sono avvenuti direttamente tra Consiglio di Stato e auditor, che ha presentato le sue richieste senza coinvolgere né informare la Commissione.

Anche le audizioni sono state organizzate ed effettuate dall'auditor in piena autonomia. Non è mai stato necessario ricorrere all'art. 3 del decreto legislativo (relativo all'applicazione della comminatoria penale dell'art. 292 del Codice penale svizzero, richiamato l'art. 307 del Codice penale svizzero), poiché l'auditor ha avuto la collaborazione di tutti coloro che ha desiderato sentire e ha ricevuto tutti i documenti richiesti (ad eccezione del materiale antecedente al 2003, non più reperibile).

Una volta visionato il rapporto audit da parte dei commissari (con la lettura di una versione in forma cartacea con nominativo filigranato), la Commissione gestione e finanze ha deciso di convocare in audizione l'auditor. L'avv. Meier, a cui sono state sottoposte preventivamente tre serie di domande, ha partecipato alla riunione del 7 marzo, svoltasi nella sala del Gran Consiglio, e ha risposto in modo esaustivo a tutte le domande poste dai commissari.

Non essendoci, durante la scorsa legislatura, i tempi tecnici per un esame di merito serio e approfondito, la Commissione gestione e finanze ha deciso all'unanimità, in considerazione anche di avvicendamenti parlamentari e commissionali allora già noti, di rinviare la trattazione del dossier e la discussione in Gran Consiglio alla presente legislatura. Si è quindi lasciato il compito di compiere le dovute valutazioni politiche alla nuova Commissione gestione e finanze, che si riunisce dal 9 maggio 2023.

Trattandosi però di un tema che ha scosso l'opinione pubblica, che ha suscitato e suscita molti interrogativi e che ha fatto scorrere fiumi d'inchiostro, si è ritenuto opportuno condividere le informazioni principali relative all'audit, comprese le criticità emerse e le raccomandazioni presentate, in una conferenza stampa. Giudicando fondamentale restituire un'informazione oggettiva che non desse adito a mal interpretazioni o fraintendimenti, la Commissione, sempre all'unanimità, ha deciso di affidare la comunicazione pubblica direttamente all'avv. Anne Meier, coautrice del rapporto di audit.

Il rapporto di audit, il verbale di audizione dell'avv. Meier e la documentazione relativa all'inchiesta amministrativa sono stati inviati ai commissari in forma cartacea e filigranati il 10 maggio 2023.

5. I CONTENUTI DELL'AUDIT

La presentazione seguente è ricalcata sul testo preparato dall'avv. Meier per la conferenza stampa. Si suddivide in tre capitoli (modalità di lavoro dell'audit, regole comportamentali dei funzionari ed elementi di criticità). Alle raccomandazioni è dedicato il capitolo 7.

5.1. Modalità di lavoro dell'auditor

Si sono occupate dell'audit l'avvocata Anne Meier, specializzata in diritto del lavoro, e l'avvocata Alexia Raetzo, mediatrice diplomata e persona di fiducia delle aziende. Le avvocate Meier e Raetzo hanno collaborato con il signor Stanislas Zuin, ex presidente della Corte dei conti del Cantone di Ginevra, economista e revisore interno certificato.

L'auditor ha ricevuto i primi documenti dalla Commissione l'8 agosto 2022 (le sentenze anonimizzate della Corte delle assise criminali e della CARP, nonché i documenti che compongono l'inchiesta amministrativa svolta dal Cancelliere dello Stato e dal Consulente giuridico del Consiglio di Stato). Successivamente ha iniziato a raccogliere altri documenti rilevanti attraverso richieste al Consiglio di Stato e tramite altre fonti.

Ha in seguito ricostruito la cronologia dei fatti dal 2003. Per la sua analisi ha applicato una metodologia legale classica e una metodologia specifica per le tecniche di audit.

In base al dossier costituito, l'auditor ha preparato le audizioni delle persone interessate, svoltesi a Lugano il 25 e 26 gennaio 2023. Alcune persone sono state sentite in videoconferenza.

Oltre ai documenti ricevuti dalla Commissione, l'auditor ha inoltrato sette serie di domande al Consiglio di Stato per ottenere informazioni e ha avuto alcuni scambi di e-mail con funzionari dell'Amministrazione cantonale. L'auditor ha ricevuto tutti i documenti richiesti. Non ha ricevuto documenti probatori o testimonianze antecedenti al 2003 riguardanti eventuali problematiche concernenti l'ex funzionario del DSS, a causa di difficoltà nel reperire tale documentazione.

L'auditor ha effettuato l'audizione di sette funzionari attuali o ex, di due vittime e di tre partecipanti al forum dei giovani. Ha avuto anche uno scambio di domande e risposte via e-mail con un ex membro del gruppo Stop Molestie.

L'audit risponde alle nove domande del mandato e analizza le pratiche seguite dall'Amministrazione cantonale, indicando se la pratica è stata inficiata da errori (errata applicazione dei regolamenti o errore di valutazione o difetto di gestione). Non si tratta quindi di un'indagine disciplinare nei confronti dei funzionari o ex funzionari le cui funzioni sono menzionate nell'audit (ma non nel presente rapporto).

Per questo motivo, l'audit non qualifica le azioni o le omissioni dei funzionari in termini di negligenza, colpa lieve o colpa grave.

5.2. Regole comportamentali dei funzionari sanciti dalla legge cantonale sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD)

Di seguito si ricordano le regole di comportamento sancite dalla LORD, applicate a tutti i funzionari dello Stato e ai docenti, che saranno richiamate lungo la descrizione dei fatti accertati dall'Auditor.

La LORD disciplina il rapporto di lavoro con i dipendenti. Tra i doveri di servizio prescrive:

A. Doveri di servizio

I. In generale

Art. 22¹ *I dipendenti agiscono in conformità alle leggi e agli interessi dello Stato, svolgendo personalmente il proprio servizio e dedicandovi la loro intera attività lavorativa; durante il tempo di lavoro non possono occuparsi di attività estranee alla funzione.*

²*Essi svolgono coscienziosamente i compiti loro affidati, contribuendo con spirito di iniziativa e di collaborazione al miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio alla collettività.*

³*Essi sono tenuti a partecipare ai corsi di formazione e aggiornamento definiti obbligatori dal Consiglio di Stato e sono disponibili al perfezionamento e alla riqualificazione professionale.*

⁴*I dipendenti si aiutano e si sostituiscono vicendevolmente nel loro servizio.*

II. Comportamento

Art. 23¹ *Il dipendente deve mostrarsi degno della stima e della fiducia richieste dalla sua funzione pubblica e tenere un contegno corretto e dignitoso sia nello svolgimento della funzione stessa sia nella vita privata.*

²*Egli si comporta con tatto e cortesia nelle relazioni con il pubblico e verso i superiori ed i colleghi.*

La disposizione legale sancisce il dovere di diligenza e fedeltà dei dipendenti pubblici ticinesi.

I funzionari pubblici sono chiamati a comportarsi in modo tale che il pubblico possa avere fiducia nella pubblica Amministrazione. Un dipendente pubblico, sia sul lavoro che fuori, ha l'obbligo di comportarsi in modo da ispirare rispetto e meritare fiducia e la sua posizione richiede che si astenga da tutto ciò che può danneggiare gli interessi dello Stato, in particolare tutto ciò che può pregiudicare la fiducia del pubblico nell'integrità dell'Amministrazione e dei suoi dipendenti e che può portare a una perdita di fiducia nel datore di lavoro.

I dipendenti pubblici che sono a contatto con persone vulnerabili (bambini, giovani, persone con disabilità, ecc.), hanno una particolare responsabilità nei confronti di tali persone, ma anche dello Stato, di cui sono rappresentanti.

Se un funzionario ha un comportamento che costituisce una violazione dei suoi doveri, la legge prevede un catalogo di sanzioni disciplinari, che vanno gradualmente dal richiamo al licenziamento. Il rapporto d'impiego può anche essere sciolto, con preavviso, per giustificativi motivi.

Il licenziamento per giustificati motivi può avvenire per «*qualsiasi circostanza soggettiva o oggettiva*» che non consente all'autorità di proseguire il rapporto di lavoro. In questa categoria possono rientrare le circostanze che portano alla rottura del rapporto di fiducia con il funzionario interessato, anche al di fuori di un ambito puramente disciplinare.

Il regolamento d'applicazione della LORD prevede la possibilità di dare un richiamo orale o scritto ai collaboratori in caso di violazioni minime dei doveri di servizio.

5.3. Elementi di criticità

In generale, gli elementi di criticità che l'audit ha rilevato sono di due tipi:

- errori o carenze nella gestione del caso individuale dell'ex funzionario;
- criticità generali nell'organizzazione dell'Amministrazione cantonale nella gestione del personale.

a) *Gestione del caso individuale dell'ex funzionario*

L'audit mira a rispondere alle nove domande del mandato. Non essendo un'indagine disciplinare nei confronti dei funzionari o ex funzionari coinvolti, non vengono quindi qualificate le azioni o le omissioni dei funzionari in termini di negligenza, colpa lieve o colpa grave, ma vengono analizzate le pratiche seguite dall'Amministrazione cantonale, in base alle domande del mandato, indicando se la pratica è stata inficiata da errori (errata applicazione dei regolamenti o errore di valutazione o difetto di gestione).

Sulla base del rapporto di audit spetterà al Gran Consiglio chiedere conto al Consiglio di Stato di eventuali sanzioni o misure che intende adottare nei confronti dei funzionari ancora in carica.

I prossimi passaggi, suddivisi temporalmente, indicano quant'è concretamente successo nel caso dell'ex funzionario del DSS.

Si premette che l'auditor non è stato in misura di esprimere alcun parere sul periodo precedente al 2003, non essendo stato possibile reperire prove documentali o testimonianze per il periodo tra la nomina dell'ex funzionario e l'anno 2003.

2003-2004

Dal 1998 all'ex funzionario era attribuito al settore dell'Ufficio dei giovani, della maternità e dell'infanzia, regolato dalla Legge giovani. Il suo compito principale era la progettazione dell'esecuzione e della gestione del Forum cantonale dei giovani.

Nell'estate del 2003, l'ex funzionario ricevette un richiamo orale a seguito di una problematica comportamentale con un deputato in Gran Consiglio. A seguito di tale episodio, tra l'estate del 2003 e l'estate del 2004, l'ex funzionario fu sottoposto a un "periodo di verifica" delle sue competenze.

Alla fine della verifica la sua linea gerarchica preparò una nota di sintesi, condivisa con la Sezione delle risorse umane. La nota di sintesi valutava il lavoro dell'ex funzionario e

menzionava varie problematiche comportamentali e di atteggiamento a suo carico. È molto importante precisare, nella cronologia, che in tale momento (siamo nel 2004) nulla di carattere sessuale era a conoscenza né dei colleghi né della gerarchia dell'ex funzionario nell'ambito dell'Amministrazione cantonale.

Tuttavia gli elementi menzionati nella nota di sintesi già dimostravano una violazione del dovere di fedeltà da parte dell'ex funzionario. La conclusione della nota redatta dal Capo ufficio affermava che mancava il legame di fiducia necessario per un rapporto di lavoro con un funzionario pubblico; tuttavia secondo il responsabile delle risorse umane, dal punto di vista della legislazione del personale non vi erano le premesse per uno scioglimento del rapporto di lavoro. Ciononostante, in questo momento, non furono neppure adottate sanzioni. Fu invece deciso di cambiare il capitolato d'onori dell'ex funzionario e gli fu tolta la responsabilità del Forum dei giovani.

Nonostante tale nota di sintesi, redatta il 1° agosto 2004, sia stata inviata il 7 settembre 2004 al direttore della Divisione e il 13 ottobre 2004 per via telematica alla direttrice del Dipartimento, l'Amministrazione cantonale non ha trovato alcuna copia di tale versione. Il Consiglio di Stato ha dichiarato di non possedere alcuna copia di tale rapporto; similmente, anche l'ex Consigliera di Stato ha dichiarato di non averne alcuna copia, né cartacea né elettronica.

Secondo l'audit emerge in modo chiaro, anche se con il senno di poi, che la violazione del dovere di fedeltà da parte dell'ex funzionario sarebbe stata sufficiente a giustificare una sanzione formale o addirittura il licenziamento già nel 2004.

Secondo invece la Sezione delle risorse umane, dal punto di vista della legislazione del personale non vi erano le premesse per uno scioglimento del rapporto di lavoro.

Sul ruolo della Sezione delle risorse umane, si cita il rapporto di audit:

«Secondo le audizioni condotte, la rottura del rapporto di fiducia con l'ex funzionario non è stata considerata dal responsabile delle risorse umane sufficiente per sanzionare formalmente l'ex funzionario. Il responsabile delle risorse umane ha quindi insistito sul fatto che, se il capo ufficio avesse voluto imporre una sanzione, avrebbe dovuto esprimerlo chiaramente nella sua nota e che ciò sarebbe dovuto avvenire nel rispetto della procedura, che include l'apertura di un'indagine disciplinare e il rispetto del diritto di essere sentito, che a suo avviso mancava sulla base delle informazioni a sua disposizione. In alternativa, si doveva trovare un'altra soluzione (come il trasferimento o il cambiamento di funzioni). Sulla base di questa consulenza, il capo ufficio si concentra quindi su "soluzioni che prevedono il trasferimento dell'ex funzionario ad altri dipartimenti o ad altri servizi". La preparazione di queste soluzioni avviene in accordo con il direttore della divisione e viene comunicata a un rappresentante sindacale. È stata quindi redatta una seconda versione della nota, contenente i "problemi e le soluzioni". Questa seconda nota è stata inviata al direttore del dipartimento, ma non al responsabile delle risorse umane. L'ex funzionario è stato quindi sollevato dall'incarico di segretario del Forum cantonale dei giovani alla fine del 2004. Sulla base delle informazioni a disposizione dei protagonisti, non sanzionare formalmente l'ex funzionario e trasferirlo in una posizione meno esposta non era l'unica opzione.»

[...]

Se ne deduce, quindi, che il capo ufficio, consigliato in tal senso anche dal capo delle risorse umane, indicando che una sanzione non era possibile, ha valutato male la

situazione. Al contrario, sembra chiaro, anche se con il senno di poi, che la violazione del dovere di fedeltà da parte dell'ex funzionario sarebbe stata sufficiente a giustificare una sanzione formale o addirittura il licenziamento. Non è possibile stabilire, a distanza di quasi vent'anni dai fatti, in che misura questa valutazione errata sia dovuta a un consiglio poco accorto dell'ufficio delle risorse umane o alla volontà del capo ufficio di cercare una soluzione positiva e costruttiva per l'ex funzionario, piuttosto che rischiare di irritarlo o di aggravare il suo fragile stato psicologico e di inimicarsi i sindacati. Sussiste un'incongruenza nella gestione di questa situazione, poiché il licenziamento sembra essere stato considerato una sanzione troppo grave, ma il richiamo, invece, sarebbe stato troppo lieve: il fatto che alla fine non sia stata presa alcuna sanzione deriva da un errore nella gestione di questo caso.»

Il fatto che alla fine non fu decisa alcuna sanzione deriva da un errore nella gestione del caso. Inoltre, la misura decisa nel caso dell'ex funzionario, ossia un cambio del capitolato d'onori, benché non si trattasse di una sanzione formale, avrebbe dovuto essere formalizzata in una decisione amministrativa. Ciò però non avvenne: non c'è traccia scritta di tale misura. Neppure la descrizione della funzione dell'ex funzionario fu modificata formalmente e nel dossier personale dell'ex funzionario non c'erano documenti che richiamassero la misura.

Si tratta di una prima serie di criticità riscontrate.

2005

Il 24 febbraio 2005 si tenne un incontro nell'Amministrazione cantonale tra un alto funzionario con competenza di gestire il personale sotto la sua responsabilità, incluso l'ex funzionario, e una delegazione del comitato dell'Associazione del Forum cantonale dei giovani (persone esterne all'Amministrazione cantonale, ma che partecipavano a un programma organizzato sotto la supervisione dello Stato).

Per i giovani, lo scopo dell'incontro era manifestare problematiche legate alla collaborazione con l'ex funzionario. In quest'occasione furono comunicate nuove e gravi informazioni sull'ex funzionario. Dalle informazioni si potevano ipotizzare comportamenti personali inadeguati nei confronti dei giovani. Le giovani donne dissero di "essere regolarmente insultate" dall'ex funzionario. Menzionarono fragilità personali dell'ex funzionario (minacce di suicidio), che richiedevano interventi che andavano al di là di quanto le giovani, ma anche un superiore gerarchico con una formazione sociale, erano in grado di gestire.

Per la prima volta, ci furono riferimenti di natura sessuale.¹

Le audizioni delle persone interessate hanno confermato quanto emerso durante il processo penale. Essendo però i ricordi divergenti, l'auditor ha basato la sua analisi sull'unico punto che è incontestabile, ossia gli appunti annotati il giorno successivo al colloquio da un funzionario dirigente. Tali appunti contengono le seguenti frasi: «*aprofitta*

¹ Si precisa che nel rapporto audit non è stato utilizzato il termine di molestie sessuali; si fa riferimento a elementi di natura sessuale perché l'auditor non è riuscito a determinare che cosa sia stato detto esattamente nell'incontro con le giovani.

del suo ruolo per tentare con tutte» (frase che può avere solo un significato), «lo ha fatto con loro e con le loro amiche», «gioca sul suo ruolo per sedurre».

Le giovani scambiarono anche, ad alcuni giorni dal colloquio sopraccitato, una serie di e-mail, che mostrano indiscutibilmente diversi tratti altamente inappropriati nel rapporto di autorità che dovrebbe regolare le interazioni tra un funzionario pubblico e gli utenti, per di più minorenni.

I comportamenti riferiti corrispondevano a quanto già si conosceva dell'ex funzionario: reazioni aggressive e incontrollabili e un comportamento descritto quale «*dongiovannesco*». Un tale comportamento è ovviamente inammissibile vista l'età delle giovani donne e il fatto che erano state a contatto con l'ex funzionario nell'ambito delle sue funzioni.

Tali nuovi elementi avrebbero dovuto imperativamente essere monitorati e segnalati. L'alto funzionario, in ragione del suo dovere di fedeltà e poiché nell'esercizio delle responsabilità manageriali, aveva l'obbligo di adottare un comportamento attivo; doveva intervenire e gestire la situazione.

Si ricorda che la mansione principale dell'ex funzionario era quella di occuparsi della politica sociale per i giovani cittadini. In tale veste, era a stretto e frequente contatto con molti adolescenti, la maggior parte dei quali minorenni. È stato anche l'unico funzionario dell'Amministrazione cantonale a lavorare al Forum dei giovani. Ciò significa che i giovani dovevano sempre trattare direttamente con lui, senza alcuna possibilità di rivolgersi, ad esempio, a un collega. In quanto tale, ci si aspettava che si comportasse sempre in modo irreprensibile nei confronti dei giovani, anche al di fuori della sua attività professionale. È evidente che il comportamento dell'ex funzionario è stato ben al di sotto di questi requisiti.

In effetti, l'ex funzionario stava chiaramente violando il suo dovere di fedeltà e quindi la LORD (quanto meno l'articolo 23 LORD - comportamento del funzionario durante e al di fuori del lavoro).

L'esercizio invece delle responsabilità manageriali comportava un dovere di intervenire, in primo luogo con una riunione con la Sezione delle risorse umane per discutere nuovamente la situazione alla luce dei nuovi elementi.

In secondo luogo, servivano un incontro con l'ex funzionario per approfondire questi nuovi elementi, con discrezione e in modo proporzionato, senza rivelare l'identità dei giovani, e il suo deferimento ai servizi medici specializzati del Cantone.

In terzo luogo, in considerazione dei precedenti avvenuti nel periodo tra agosto e settembre 2004, cioè solo sei mesi prima, andava aperta un'inchiesta disciplinare (art. 36 LORD) che avrebbe potuto condurre a una sanzione formale.

È molto importante ricordarsi che, oltre a questi doveri generali di comportamento, il dipendente pubblico deve anche comportarsi in modo da rispettare i requisiti della Legge federale sulla parità dei sessi (LPar), entrata in vigore il 1° luglio 1996. Questa legge dà la seguente definizione delle molestie sessuali:

«Per comportamento discriminante si intende qualsiasi comportamento molesto di natura sessuale o qualsivoglia altro comportamento connesso con il sesso, che leda la dignità della persona sul posto di lavoro, in particolare il proferire minacce, promettere vantaggi, imporre obblighi o esercitare pressioni di varia natura su un lavoratore per ottenerne favori di tipo sessuale».

È fondamentale comprendere che le molestie sessuali non sono sistematicamente definite quali reati contro l'integrità sessuale, che invece sono precisati negli artt. 187-200 del Codice penale svizzero (ad esempio la coazione sessuale o la violenza carnale).

Le molestie sessuali ai sensi della LPar comprendono un'ampia gamma di comportamenti, che non sono necessariamente di natura penale, ma costituiscono una violazione della legge e possono quindi costituire un attacco alla personalità della vittima. Ad esempio, baciare una donna anche solo una volta sulla bocca contro la sua volontà non è un reato penale, ma resta una violazione dei doveri di un funzionario ed è anche una violazione della LPar.

Poiché ci si aspetta da un dipendente pubblico che si comporti sempre in modo esemplare, è chiaro che anche se non sconfinava in un reato penale, il suo comportamento può costituire una molestia sessuale ai sensi della LPar e non deve quindi essere tollerato.

Invece di intervenire, l'alto funzionario conservò i suoi appunti manoscritti del colloquio del 24 febbraio 2005 e gli scambi di e-mail ricevuti a distanza di pochi giorni in una cartella confidenziale, senza mostrarli o darne copia a nessuno. Inoltre, non contattò il responsabile della Sezione delle risorse umane, che aveva coinvolto qualche mese prima, per rivalutare la situazione dell'ex funzionario. Rivelò solo parzialmente il contenuto del colloquio e delle e-mail al suo capo, nelle parti relative alla fragilità psicologica dell'ex funzionario e alle sue minacce di suicidio. Ne accennò anche a due colleghi. Tuttavia, non disse nulla riguardo agli insulti o alle allusioni di natura sessuale. Raccontò invece a un collega di aver incontrato ragazze che confermarono il comportamento dell'ex funzionario e il fatto che egli intrattenesse relazioni con i giovani anche in ambito privato, oltre che professionale.

L'alto funzionario, da tale incontro con i giovani, concluse semplicemente che le misure decise nel 2004 (ossia la modifica delle mansioni dell'ex funzionario) andavano attuate rapidamente.

La valutazione effettuata dall'alto funzionario fu chiaramente errata. Rimane qualche dubbio circa quanto effettivamente sia stato riferito nell'incontro del 24 febbraio 2005, però tale dubbio non mette in discussione l'errore di valutazione compiuto dall'alto funzionario.

Anche avendo pensato che i fatti denunciati dai giovani non costituissero reati penali, l'alto funzionario avrebbe dovuto comprendere che si trattava almeno di gravi violazioni delle regole di comportamento della LORD e di violazioni della LPar (ossia di molestie sessuali). Ciò si conferma anche perché l'ex funzionario non avrebbe più dovuto essere segretario del Forum dei giovani dall'autunno 2004: il fatto che nel febbraio 2005 i giovani segnalavano il comportamento dell'ex funzionario nei loro confronti avrebbe dovuto suscitare una reazione.

Si fa osservare che il preoccupante stato mentale dell'ex funzionario all'epoca dei fatti (in particolare le minacce di suicidio) sembra aver influenzato la gestione della situazione da parte della sua gerarchia: togliergli la segreteria del Forum sarebbe equivalso a togliergli tutto ciò che aveva. In una certa misura, si tratta di un atteggiamento comprensibile. Tuttavia, è spiacevole constatare che la considerazione delle esigenze dell'ex funzionario abbia prevalso sul bisogno di protezione espresso dai giovani nel febbraio 2005. È altresì spiacevole che, sebbene alla fine si fosse rinunciato a una sanzione alla luce di tutte le circostanze, l'alto funzionario non abbia comunque completato le necessarie fasi di segnalazione e di verifica.

2006-2007

Il ruolo dell'ex funzionario nei confronti del Forum cantonale dei giovani cambiò effettivamente, ma senza alcuna modifica ufficiale del suo capitolato d'onori. Tra i suoi compiti non rientrava più il supporto amministrativo, ma solo contatti puntuali e non più ricorrenti con i giovani. Tuttavia, l'ex funzionario sfruttò ogni possibilità per restare in relazione con i giovani, con il pretesto di un monitoraggio amministrativo relativo al Forum.

Nel frattempo, la gerarchia all'interno dell'ufficio subì cambiamenti; la mancanza di trasparenza nella trasmissione delle informazioni tra superiori pregiudicò la continuità della gestione, soprattutto nel caso difficile e molto recente dell'ex funzionario.

In una data imprecisata del 2006, un capo ufficio decise di accettare una stagista che fu affidata all'ex funzionario a partire dal 2 gennaio 2007 (non è stato possibile per gli auditor stabilire chi fosse il capo ufficio, perché negli archivi non sono state conservate tracce e i funzionari interessati non ne hanno ricordo).

2007

A marzo 2007, la giovane stagista dichiarò di aver ricevuto dall'ex funzionario delle avances al cinema sotto forma di sfregamenti al ginocchio e palpeggiamenti.

Per proteggere la giovane donna e per evitare ulteriori contatti con l'ex funzionario, quest'ultimo venne informato dell'interruzione della sua responsabilità nella gestione dello stage. In effetti, non ci furono più contatti in ufficio tra i due. Venne informato il Delegato LAV, con il quale fu condivisa la decisione di segnalare il caso al servizio competente in materia, l'Unità d'intervento regionale (UIR), fissando un appuntamento. Però non vi furono più ulteriori segnalazioni all'interno dell'Amministrazione cantonale. L'ex funzionario, nuovamente, non fu sanzionato. A seguito della consulenza da parte della psicologa dell'UIR, non si giunse a nessuna denuncia né da parte della stagista né d'ufficio. Tra il 2003 e il 2017 non fu neppure mai contattato il Gruppo stop molestie.

L'auditor ha tuttavia stabilito che la stagista è stata ben tutelata, perché fu indirizzata verso i servizi competenti dell'UIR. Però l'auditor ritiene quantomeno discutibile che tale episodio non fu oggetto di un'indagine più approfondita o che all'ex funzionario non fu imposta alcuna sanzione, anche minima. In effetti, il fatto che la stagista avesse rinunciato a sporgere denuncia penale per l'episodio da lei segnalato, non esonerava la gerarchia

dall'ex funzionario dall'agire. Anche la decisione di togliere all'ex funzionario la responsabilità dello stage avrebbe quantomeno dovuto essere formalmente notificata e inserita nel dossier personale dell'ex funzionario.

2018-2019

L'auditor ha stabilito che la procedura di licenziamento dell'ex funzionario nel 2018-2019 si è svolta in modo corretto e diligente.

La decisione di aprire un'inchiesta disciplinare nei confronti dell'ex funzionario è stata presa dal Consiglio di Stato nello stesso giorno in cui il funzionario è stato informato dal Pubblico Ministero dell'apertura di un'inchiesta penale nei suoi confronti.

La reazione del Consiglio di Stato è stata quindi immediata.

La sospensione d'ufficio decisa dal Consiglio di Stato il 6 giugno 2018, prevista dall'articolo 38 LORD, sembra all'auditor proporzionata in considerazione della natura e della gravità degli atti di cui l'ex funzionario è accusato. Giustificata è stata anche la decisione del Consiglio di Stato di sospendere l'inchiesta disciplinare in attesa dei primi esiti disponibili dell'inchiesta penale. Tale sospensione era anche in linea con la prassi dell'Amministrazione cantonale.

Fino alla pronuncia della decisione di licenziamento, l'ex funzionario era assistito da un avvocato e ha potuto esprimersi sulle decisioni prese dal Consiglio di Stato.

Alla luce dei fatti pregressi di cui era imputato l'ex funzionario, della sua età, dell'anzianità del rapporto di servizio e delle informazioni a disposizione del Consiglio di Stato all'epoca, un licenziamento con effetto immediato (art. 60 cpv. 4 LORD) non era giustificato. La procedura relativa al licenziamento dell'ex funzionario si è quindi svolta rapidamente, dal 6 giugno 2018 al 5 novembre 2018, vale a dire per un periodo di cinque mesi, e nel rispetto della legge.

b) Criticità generali nell'organizzazione dell'Amministrazione cantonale nella gestione del personale

Pur non avendo rilevato elementi di non conformità al diritto superiore o alle campagne nazionali specifiche in materia di prevenzione delle molestie sul posto di lavoro, l'auditor evidenzia le seguenti criticità, riassumibili in carenze o assenza di alcuni processi di gestione del personale:

- Dal 1995 al 2017 non sono state effettuate valutazioni periodiche delle competenze all'interno dell'Amministrazione cantonale. L'assenza di una valutazione periodica non significa che non sia stata effettuata alcuna valutazione delle competenze, ma che dal 1995 al 2017 non è stata documentata alcuna valutazione personale periodica dell'ex funzionario, almeno non da parte delle varie persone intervistate. L'Amministrazione cantonale si è in tal modo privata di un efficace strumento di gestione del personale, che avrebbe contribuito a documentare la situazione dell'ex funzionario nei dossier del

personale e a trasmettere utilmente le informazioni relative alla fattispecie ai futuri dirigenti in caso di cambio di responsabile.

- Inoltre, all'interno dell'Amministrazione cantonale non esistono direttive amministrative per la gestione del dossier personale. L'auditor ha rilevato una grande incoerenza nelle risposte date (dalle persone sentite) alle domande sulla gestione del dossier personale di un dipendente. Tale prassi poco chiara non facilita neanche la gestione dei casi difficili, da un lato perché non è possibile garantire la disponibilità della documentazione e dall'altro, come dimostra il caso dell'ex funzionario, perché i capi ufficio che si susseguono non sono messi al corrente delle problematiche particolari del loro personale.

6. MIGLIORAMENTI APPORTATI DALL'AMMINISTRAZIONE NEGLI ULTIMI ANNI E RILEVATI DALL'AUDITOR

L'auditor ha ritenuto opportuno rilevare i grandi miglioramenti che sono stati apportati negli ultimi anni all'interno dell'Amministrazione cantonale e in particolare dal 2021, a seguito dei processi penali all'ex funzionario.

Nel **2012** è stata istituita, su decisione del Consiglio di Stato (RG 6535, 21 novembre 2012) una formazione obbligatoria per i dirigenti, che rientra all'interno di un Master in public administration management effettuato in collaborazione con la SUPSI. La formazione per funzionari dirigenti tocca diverse tematiche concernenti il ruolo dei funzionari dirigenti e la gestione del personale (motivare i collaboratori, gestire una riunione, delegare, la valutazione del personale, gestione dei rischi, la mediazione e gestione dei casi difficili, ecc.).

Nel **2014** è stato realizzato, per la prima volta, un sondaggio sul clima di lavoro. Tale sondaggio non ha rivelato alcun motivo di preoccupazione e ha confermato un buon livello di soddisfazione generale tra il personale. Si rileva che il sondaggio conteneva anche un capitolo dedicato al tema delle molestie sul luogo di lavoro. Anche in questo caso i risultati non evidenziavano particolari problematiche.

Nel **2018** è stato istituito il corso "Rischi psicosociali e tutela della salute psicofisica dei lavoratori", destinato ai collaboratori e alle collaboratrici dell'Amministrazione cantonale, che viene erogato dall'Istituto della formazione continua (IFC).

Nel **2018** sono state riprese le valutazioni periodiche dei dipendenti sulla base del nuovo articolo 21 LORD, che precisa la periodicità annuale del colloquio di valutazione.

Dal **2018** la gestione dei dossier personali dei dipendenti è informatizzata presso la Sezione delle risorse umane.

Nel giugno **2021** è stata approfonditamente aggiornata la Direttiva del Consiglio di Stato concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'Amministrazione cantonale.

Nel luglio **2021** è stato creato l'Ufficio dello sviluppo manageriale, della selezione e del coaching (USMSC) [precedentemente denominato Ufficio dello sviluppo manageriale (USM)]. L'USMSC ha ripreso i compiti attribuiti in precedenza all'USM, con l'aggiunta delle competenze in merito alla selezione del personale (supporto ai servizi per assesment su richiesta degli stessi), compito in precedenza svolto sotto la responsabilità del capoarea della gestione amministrativa. La creazione dell'USM è avvenuta nel 2016 in seguito allo scioglimento del Centro di formazione e sviluppo (CEFOS).

Nel gennaio **2022** è entrato in vigore il Codice di comportamento per i dipendenti dell'Amministrazione cantonale.

Nel febbraio **2022** è stato istituito lo Schema di trattazione di una segnalazione ai sensi dell'art. 31a cpv. 1 LORD e la relativa procedura in forma tabellare, con il coinvolgimento di un Gruppo tecnico composto da Controllo cantonale delle finanze (CCF), Sezione delle risorse umane (SRU), Sezione amministrativa del DECS e Servizi giuridici del Consiglio di Stato, con la possibilità di approfondire con perizie presso le unità amministrative e con il Gruppo stop molestie.

Nel maggio **2022** sono stati presentati i risultati del secondo sondaggio sulla soddisfazione dei dipendenti cantonali, svoltosi l'anno precedente. Citando il [comunicato stampa](#) emesso dal Consiglio di Stato: «*Dal sondaggio è emerso che la quasi totalità dei partecipanti all'inchiesta non è mai stata confrontata a situazioni di molestie sul posto di lavoro e che non si sente discriminata né attaccata nella sua integrità personale nel suo contesto professionale*».

Nonostante i miglioramenti, ci sono ancora all'interno dell'Amministrazioni settori in cui è possibile compiere progressi. Dando seguito alla seconda parte del quesito 8 (che si riferisce a «*eventuali proposte di adeguamento per rafforzare la tutela sia preventive che di intervento in caso di abusi e molestie*») e 9 del mandato (che specifica che l'audit «*dovrà altresì occuparsi di analizzare l'attuale sistema in ottica futura, e quindi di proporre i necessari correttivi, affinché analoghe situazioni non si possano verificare nuovamente*»), l'auditor ha presentato nel suo rapporto sei raccomandazioni che sono riassunte nel capitolo seguente.

7. RACCOMANDAZIONI DELL'AUDITOR

Nel presente capitolo si presentano in modo riassuntivo le sei raccomandazioni contenute nell'audit per raggiungere un più alto livello di governance nella prevenzione delle violazioni dell'integrità personale (il testo integrale delle raccomandazioni è presentato nell'allegato no. 1)

Le sei raccomandazioni riguardano i seguenti ambiti.

- 1) Miglioramento della Direttiva concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni:** l'audit suggerisce di includere nel dispositivo le persone esterne all'Amministrazione cantonale (es. soggetti con contratto di noleggio di servizi, agenti esterni) che intervengono sul posto di lavoro o sono in contatto con i funzionari.

2) Rafforzare la credibilità del sistema di segnalazione: si raccomanda di prevedere il principio di indagini esterne e indipendenti in caso di violazioni dell'integrità personale. Infatti, a differenza ad esempio delle denunce per frode, le denunce relative a violazioni dell'integrità personale integrano dimensioni umane e personali che in genere è difficile per la vittima rivelare all'attenzione degli altri membri dell'Amministrazione cantonale. In situazioni simili è quindi preferibile potersi rivolgere a esperti esterni e indipendenti.

3) Contenuto della formazione per i dirigenti: il caso dell'ex funzionario ha dimostrato un'incomprensione del concetto di molestie sessuali. Questo caso dimostra anche un'incomprensione da parte dei funzionari dirigenti del loro ruolo di gestione e del loro obbligo di intervenire molto prima che si configurino reati penali. Non ci si può aspettare che le vittime presentino una denuncia e compiano tutto il lavoro necessario per dimostrare l'esistenza di un reato contro l'integrità sessuale.

Le molestie sessuali non sono sistematicamente definite quali reati contro l'integrità sessuale (tali reati sono definiti agli artt. 187-200 CPS). Le molestie sessuali ai sensi della LPar comprendono un'ampia gamma di comportamenti, che non sono necessariamente di natura penale, ma che costituiscono una violazione di tale legge e possono quindi costituire un attacco alla personalità.

L'audit insiste sull'importanza di includere nelle formazioni dei funzionari le definizioni delle varie violazioni dell'integrità personale (con casi pratici concreti), il quadro normativo, i ruoli e le responsabilità del personale dirigente, il dovere di intervenire, la presentazione del Codice di comportamento e del dispositivo di misure esistente in caso di violazione dell'integrità personale, nonché l'appropriato utilizzo delle valutazioni periodiche.

Inoltre, il personale della Sezione delle risorse umane che svolge attività di consulenza e supporto alle funzioni dirigenziali, indipendentemente dal loro livello gerarchico, deve essere coinvolto in queste formazioni per funzionari dirigenti. Dovrebbe essere particolarmente sensibilizzato alle violazioni dell'integrità personale e continuamente formato alla gestione di tali situazioni, per poter intervenire con validi consigli.

4) Svolgere sondaggi sul clima di lavoro più regolarmente: attualmente la periodicità è di sette anni (con il primo sondaggio svoltosi nel 2014 e il secondo nel 2021).

Si raccomanda una periodicità di circa tre anni, data la recente implementazione dei nuovi strumenti e delle direttive sopra menzionate; successivamente, si consiglia di farlo ogni metà legislatura. Per il prossimo sondaggio, da condurre nel 2024, si propone di includere domande relative ai nuovi dispositivi messi in atto e di determinare se sono stati utilizzati e con quale soddisfazione (la nuova direttiva concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'Amministrazione, la nuova procedura di trattazione di una segnalazione, ecc.).

5) Creazione di regole per disciplinare la gestione dei dossier del personale, in modo da specificare i ruoli e le responsabilità per la documentazione e la consultazione dei dossier personali tra la Sezione delle risorse umane e i funzionari dirigenti, anche per i documenti riservati. I moduli di valutazione periodica dovrebbero essere parte integrante dei dossier del personale. Si dovrebbe inoltre prevedere un'informazione

reciproca tra la Sezione delle risorse umane e i funzionari dirigenti. Infine, i funzionari dirigenti dovrebbero essere formati alla corretta applicazione di questa direttiva.

Inoltre, in caso di sostituzione di un funzionario di alto livello, si dovrebbe svolgere un debriefing formale tra il nuovo funzionario di alto livello e un rappresentante della Sezione delle risorse umane, se del caso alla presenza del precedente funzionario di alto livello.

6) Avvio di verifiche periodiche da parte del Controllo cantonale delle finanze sui temi delle raccomandazioni: al fine di rafforzare il successo dell'approccio e la diligente attuazione delle raccomandazioni sopra menzionate, il Consiglio di Stato è invitato a chiedere al Controllo cantonale delle finanze di effettuare ogni anno, per i prossimi cinque anni, un audit di uno dei processi del Servizio delle risorse umane interessato, in uno o più dipartimenti dell'Amministrazione cantonale, al fine di garantire ad esempio il corretto utilizzo delle valutazioni periodiche, l'aggiornamento delle descrizioni delle funzioni, la corretta tenuta dei dossier del personale e la conformità con le norme sulla protezione dei dati, ecc.

8. CONCLUSIONI DELL'AUDIT

Anzitutto, l'auditor ha precisato di non aver rilevato infrazioni penali nell'ambito dell'audit.

Ha inoltre rilevato e sottolineato che, a differenza dei fatti emersi nell'indagine e nel procedimento penale contro l'ex funzionario, l'audit non si è concentrato sulle azioni di quest'ultimo perché non è suo compito qualificarle.

La natura criminale delle azioni dell'ex funzionario è stata confermata da altre prove durante il processo penale.

L'audit ha ribadito che le molestie sessuali non sono sistematicamente definite quali reati contro l'integrità sessuale (tali reati sono definiti agli artt. 187-200 CPS). Le molestie sessuali ai sensi della LPar comprendono un'ampia gamma di comportamenti, che non sono necessariamente di natura penale ma che costituiscono una violazione di tale legge e possono pertanto costituire un attacco alla personalità.

Nella misura in cui da un dipendente pubblico ci si attende un comportamento sempre esemplare, è evidente che determinate sue azioni, anche se non sconfinano in un reato penale, possono costituire una molestia sessuale ai sensi della LPar, ciò che non dovrebbe essere tollerato.

In maniera generale l'auditor rileva che in passato c'era una tendenza – esistente tutt'oggi – a limitare la percezione degli atti sessuali legata al fatto di commettere reati. Sembra quindi essenziale per il futuro e per una migliore protezione delle vittime diffondere meglio la nozione di molestie sessuali ai sensi della LPar, spiegarla e formare i funzionari pubblici su questa nozione e sul rispetto di questa legge.

Il caso dell'ex funzionario ha dimostrato un'incomprensione del concetto di molestie sessuali, oltre a un'incomprensione da parte dei funzionari dirigenti del loro ruolo di gestione e del loro obbligo di intervenire molto prima che si configurino reati penali. Non ci si può aspettare che le vittime presentino una denuncia e facciano tutto il lavoro necessario per dimostrare l'esistenza di un reato contro l'integrità sessuale.

L'auditor constata che oggi c'è ancora molta ignoranza in proposito, più precisamente su quali siano i comportamenti indesiderabili e proibiti dalla LPar. Ritiene importante che ne assuma consapevolezza anche l'opinione pubblica. È fondamentale che ci si renda conto della differenza che intercorre tra un'infrazione penale, un crimine o un delitto di natura sessuale e altri comportamenti che rientrano nelle molestie sessuali, ma che non sono per forza di natura penale.

In proposito, l'audit ribadisce che occorre affrontare un grande lavoro di informazione e di formazione dei funzionari, perché quanto è capitato sembra essere una conseguenza del fatto che determinate nozioni non siano state comprese.

9. COMMENTO DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELL'AUDIT

La Commissione ha preso anzitutto atto con soddisfazione del dispositivo messo in atto dal Consiglio di Stato contro le molestie (sito Stop molestie, Direttiva contro le molestie, Codice di comportamento per i dipendenti, sondaggi, ecc.) e accoglie nella loro totalità le raccomandazioni dell'audit, le quali sviluppano, ampliano e valorizzano prassi, direttive e strumenti di cui l'Amministrazione già dispone. La Commissione tiene altresì a precisare che tali raccomandazioni sono valide non solo contro casi di molestie sessuali, ma contro tutti i tipi di molestia e abuso (mobbing, bossing, ecc.).

Le raccomandazioni proposte dall'auditor, eccezion fatta della B, che richiede una modifica della LORD, sono di competenza del Consiglio di Stato, poiché concernono modifiche di direttive, regolamenti e processi organizzativi. La maggior parte delle medesime è di immediata attuazione.

La Commissione, a seguito di un'attenta valutazione, ne ha stilato una "classifica" in termini di priorità.

Tra le misure imperative, la Commissione pone la raccomandazione D (Dossier personali) e la raccomandazione E (Formazione per i dirigenti). Entrambe sono legate alla gestione per obiettivi, il cui principio è già sancito dalla legislazione vigente, ma la cui applicazione non sembra ancora essere avvenuta in modo soddisfacente.

La raccomandazione D è parte integrante del tema della gestione per obiettivi (art. 1b e 1c e 21 LORD), già programmata nelle Linee direttive 2015-2019 (pag. 15) quale traguardo cardine di legislatura:

"1. Gestione per obiettivi – Il Governo intende stabilire linee strategiche per ogni settore di attività dello Stato, definendo gli obiettivi e le misure da adottare per raggiungerli: il grado di successo sarà misurato tramite indicatori qualitativi e quantitativi, trasparenti e di facile lettura. La base legale per questo cambiamento di paradigma è assicurata dalla revisione

parziale della LORD entrata in vigore il 1. agosto 2012, che per la politica del personale enuncia il principio della direzione per obiettivi individuali e collettivi. Accanto alla gestione per obiettivi sarà introdotto un sistema di valutazione periodica del personale”.

La valutazione periodica, giusta l'art. 21 LORD, è regolata all'art. 53 del Regolamento dei dipendenti dello Stato (RDSt), che recita quanto segue:

Art. 53 ¹*La valutazione periodica degli impiegati, giusta l'art. 21 LORD, è applicata unicamente al personale nominato e a quello incaricato.*

²*Il funzionario dirigente valuta regolarmente la qualità e quantità del lavoro svolto in base a criteri predefiniti, come pure il comportamento del dipendente sull'arco dell'anno, dandone riscontro a quest'ultimo.*

³*Una volta all'anno, si effettua la valutazione periodica.*

⁴*Oggetto della valutazione periodica sono le prestazioni dell'impiegato, segnatamente i compiti previsti dalla descrizione della funzione, nonché il comportamento.*

⁵*La valutazione periodica è elemento determinante per la decisione in merito alla mancata concessione dell'aumento annuo all'impiegato e alle promozioni di cui all'art. 54.*

⁶*Ai docenti si applicano le disposizioni della legge della scuola del 1° febbraio 1990 inerenti alle loro valutazioni; il rapporto di valutazione è elemento determinante per la decisione in merito alla mancata concessione dell'aumento annuo al docente e alle promozioni di cui all'art. 54.*

L'auditor suggerisce di completare il RDSt attraverso l'inserimento di una specifica sezione relativa al contenuto, al trattamento, alla conservazione ecc. del dossier personale, di cui dovrebbero essere parte integrante le valutazioni periodiche di un dipendente.

L'analisi condotta dall'auditor ha ben mostrato che, nel caso dell'ex funzionario del DSS, l'assenza di un dossier personale ha pesato parecchio sulle criticità delle procedure messe in atto, rendendo carente la capacità tempestiva di intervento e/o decisionale da parte della gerarchia dell'ex funzionario e della Sezione delle risorse umane. Gli errori commessi sono dipesi principalmente dalla mancanza di una documentazione e di atti formali condivisi tra le due parti e della loro tracciabilità. Se vi fosse stato un dossier personale completo, molto probabilmente sarebbe stato più facile intervenire tempestivamente sulla fattispecie.

La Commissione ha l'impressione che, ancora attualmente, lo spirito della valutazione periodica del personale sia mal interpretato e che manchi chiarezza circa la gestione dei dossier personali e la loro utilità. Aleggia forse la sensazione, anche ascoltando dibattiti politici in materia, che le valutazioni periodiche rappresentino un atto unilaterale di verifica di obiettivi o performance, con al centro il funzionario dirigente e con una scarsa partecipazione del dipendente.

In realtà un contratto di lavoro riguarda e impegna due parti, il dipendente e il datore di lavoro. È corretto che il datore, tramite funzionari dirigenti, esamini periodicamente il comportamento dei propri dipendenti, ma è altrettanto importante che tale esercizio sia accompagnato da colloqui periodici. In caso di impegno insufficiente o comportamento non giudicato corretto, è compito del funzionario dirigente comprenderne eventuali motivazioni, ma anche dare al dipendente la possibilità di spiegarsi in relazione ai fatti e trarne le oggettive considerazioni. Probabilmente la normativa attuale, improntata alla comunicazione, non è sufficientemente chiara riguardo a tale spirito di collaborazione che

permetterebbe al dipendente di acuire il proprio senso di responsabilità, così da essere partecipe di un progetto comune. Nelle relazioni tra persone la comunicazione è uno dei fattori primari, ma se non viene correttamente adoperata rischia di condurre a fraintendimenti o incomprensioni.

Per i motivi indicati, la Commissione saluta molto positivamente il punto 15 della raccomandazione D, secondo cui occorrerebbe che le Risorse umane redigano una direttiva per l'applicazione degli articoli regolamentari citati, così da specificare i ruoli e le responsabilità per la documentazione e la consultazione dei dossier personali tra il servizio delle risorse umane e i funzionari dirigenti, anche per i documenti riservati.

Si dovrebbe inoltre prevedere un'informazione reciproca tra il servizio delle risorse umane e i funzionari dirigenti.

Inoltre, i funzionari dirigenti dovrebbero essere formati circa la corretta applicazione di questa direttiva. La Commissione ritiene che anche il dipendente debba avere chiarezza circa i ruoli e le competenze all'interno di questa procedura.

All'interno di tale processo assumono infine particolare importanza anche la trasparenza e l'informazione verso il funzionario interessato, che dovrebbe avere sempre la possibilità di consultare il proprio dossier personale.

In quest'ambito la formazione dei quadri dirigenti (Raccomandazione E) risulta essere fondamentale. L'audit propone di completare la formazione dei funzionari dirigenti tramite un modulo che includa argomenti quali le definizioni delle varie violazioni dell'integrità personale (con casi pratici concreti), il quadro normativo, i ruoli e le responsabilità del personale dirigente, il dovere di intervenire, la presentazione del Codice di comportamento e del dispositivo di misure esistente in caso di violazione dell'integrità personale, nonché l'appropriato utilizzo delle valutazioni periodiche.

I funzionari dirigenti, di qualsiasi grado, sono i primi ad essere interpellati dai loro dipendenti in casi di malessere e si ritiene fondamentale che essi diano prova di possedere le conoscenze e le competenze necessarie e che siano in grado di fornire risposte esaustive al dipendente. La capacità del primo interlocutore del dipendente di prestare aiuto, rassicurare e indirizzare è fondamentale affinché determinate situazioni non sfuggano a detrimento di tutti.

La Commissione saluta positivamente anche le Raccomandazioni A, B e C, anche a tal proposito, secondo un ordine di priorità.

La Commissione invita anzitutto il Governo a dar seguito a tutte le modifiche indicate alla Raccomandazione A, che hanno lo scopo di migliorare la Direttiva del Consiglio di Stato concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'Amministrazione.

Particolare interesse da parte della Commissione è stato rivolto al punto 4 della Raccomandazione A, laddove si raccomanda che anche il Gruppo stop molestie, i funzionari dirigenti e i servizi centrali del personale siano tenuti a riferire alle autorità competenti delle loro attività in materia di violazione dell'integrità personale (numero di richieste, tipologia, azioni intraprese, possibili interazioni con il delegato LAV o con le altre autorità socio-sanitarie del Cantone, ecc.). L'invio di tali informazioni potrebbe essere coordinato dai servizi centrali del personale ed essere oggetto di una specifica sezione della relazione annuale sulla gestione dell'Amministrazione cantonale.

Anche il punto 6, sempre della Raccomandazione A, concernente una maggior visibilità del dispositivo messo a punto dall'Amministrazione cantonale in caso di molestie, è considerato molto interessante. Secondo l'audit, sebbene la pagina web del Gruppo stop molestie contenga un link che consente la consultazione della Direttiva 9 giugno 2021, tale pagina non contiene alcun riferimento al fatto che la suddetta direttiva prevede la possibilità di intraprendere una procedura più formale e di rivolgersi al funzionario dirigente o all'istanza gerarchica superiore o ai servizi centrali del personale (art. 6 della direttiva). Potrebbe essere opportuno indicare l'esistenza di questo percorso più formale. Secondo l'audit sarebbe altresì auspicabile fornire una spiegazione delle diverse vie possibili in caso di comportamenti che possono costituire una violazione dell'integrità personale mediante uno schema, consultabile sulla pagina web del Gruppo stop molestie. Ciò renderebbe più visibile il dispositivo messo in atto dall'Amministrazione cantonale e permetterebbe di capire meglio chi è possibile contattare.

Molto importante, a mente della Commissione, è la Raccomandazione B, che introduce il principio di effettuare indagini esterne e indipendenti in caso di violazioni dell'integrità personale. Tale principio è ritenuto molto valido a tutela sia del datore di lavoro, sia del dipendente, in particolare nei casi di incomprensioni tra dipendente e funzionario dirigente o tra dipendente e Sezione delle risorse umane. Uno sguardo esterno e imparziale in casi complessi e particolarmente delicati rappresenta uno strumento molto prezioso sia per rassicurare il dipendente che si sente leso nella sua integrità sia il datore di lavoro che, pur essendo formato, non è magari in grado di gestire correttamente determinate fattispecie. Il caso dell'ex funzionario del DSS ha ben mostrato che le fragilità personali dell'ex funzionario richiedevano interventi che andavano al di là di quanto anche un superiore gerarchico con una formazione sociale era in grado di gestire.

Secondo l'audit, tale sistema non dovrebbe essere riservato ai soli dipendenti dell'Amministrazione cantonale, ma essere disponibile anche per utenti, fornitori e altri prestatori di servizi dell'Amministrazione. Seguendo l'esempio dello strumento creato dal Controllo federale delle finanze², si raccomanda di includere la possibilità di effettuare segnalazioni anonime.

Tali informazioni, unite a sondaggi svolti a intervalli regolari sul clima di lavoro (Raccomandazione C), costituirebbero un indicatore interessante, per Esecutivo e Legislativo, sullo "stato di salute" del personale pubblico.

L'ultima misura, la Raccomandazione F, concerne il ruolo del Controllo cantonale delle finanze. L'audit consiglia, al fine di rafforzare il successo dell'approccio e la diligente attuazione delle raccomandazioni proposte, di invitare il Consiglio di Stato a incaricare il Controllo cantonale delle finanze di effettuare ogni anno, per i prossimi cinque anni, un audit di uno dei processi del servizio delle risorse umane interessato dal presente rapporto in uno o più Dipartimenti dell'Amministrazione cantonale, al fine di garantire, ad esempio, il corretto utilizzo delle valutazioni periodiche, descrizioni delle funzioni aggiornate, la corretta tenuta dei dossier del personale e la conformità con le norme sulla protezione dei dati, ecc.

La Commissione condivide senz'altro la proposta di delegare al CCF il compito di verificare che vi sia un corretto utilizzo delle valutazioni periodiche. Ciò potrebbe avvenire nell'ambito delle revisioni interne ordinarie del servizio. Nella fase attuale la Commissione manifesta

² <https://www.bkms-system.ch/bkwebanon/report/clientInfo?cin=5efk11&c=-1&language=ita>

però una certa prudenza nell'affidare al CCF il compito di effettuare un audit annuale per cinque anni di uno dei processi del servizio delle risorse umane interessato dal rapporto audit.

Il Controllo cantonale delle finanze è organicamente autonomo e indipendente. Gode di un'ampia e consolidata autonomia, in particolare per quanto attiene alla pianificazione dell'attività, alla metodologia di lavoro, alla scelta dei servizi da verificare, ecc. Il suo campo di attività comprende già ora verifiche indipendenti dell'attività dei servizi dell'Amministrazione cantonale, così come controlli a richiesta nei Comuni, verifiche richieste puntualmente dal Consiglio di Stato e dalla Commissione gestione e finanze a supporto dell'esercizio dell'alta vigilanza, come pure verifiche presso enti esterni ai quali lo Stato concede sussidi. Per garantire a tutti i servizi un controllo regolare a scarico dell'attività eseguita, la Commissione ritiene che la pianificazione che il CCF allestisce dei propri lavori debba essere rispettata.

Considerato quanto precede, la Commissione non si sente, senza aver coinvolto preventivamente gli addetti ai lavori, di caricare il servizio di ulteriori oneri. La Commissione si riserva di rinviare la trattazione del tema a un'altra sede. La Commissione precisa sin d'ora di aderire al principio.

10. CONDIVISIONE DEL PRESENTE RAPPORTO E DELLE RACCOMANDAZIONI CON IL CONSIGLIO DI STATO

Il presente rapporto è stato sottoposto al Consiglio di Stato in data 05.09.2023 affinché prendesse atto dei fatti accertati dall'auditor e si potesse preparare adeguatamente alla prevista discussione parlamentare.

L'implementazione della maggior parte delle raccomandazioni (quasi tutte di sua pertinenza, trattandosi per la maggior parte di modifiche di direttive e regolamenti) può avvenire con effetto immediato, fatta forse eccezione della raccomandazione B, che in base alla formulazione del rapporto audit richiederebbe una modifica di legge che sarà elaborata una volta note le valutazioni e le proposte che il Consiglio di Stato sottoporrà alla Commissione e al Gran Consiglio.

La Commissione auspica che l'Esecutivo, a distanza di 6 mesi dall'approvazione da parte del Gran Consiglio delle raccomandazioni, presenti al Gran Consiglio un documento, sotto forma di rapporto, in cui sia indicato lo stato di implementazione delle raccomandazioni. La Commissione darà una sua valutazione, tramite un suo rapporto, che sottoporrà al Gran Consiglio. In tale sede la Commissione, ma anche i singoli deputati, avranno la possibilità di presentare atti parlamentari tendenti eventualmente a migliorare e completare quanto implementato dal Consiglio di Stato.

Al fine di monitorare i progressi ottenuti, la Commissione chiede che sia dedicato un capitolo ad hoc nei rendiconti dello Stato presentati unitamente al Consuntivo, affinché possa esprimere ulteriori osservazioni in proposito nel suo rapporto sul Consuntivo.

In questa sede sembra prematuro anticipare atti parlamentari, che rischiano di essere parziali o improvvisati, non disponendo di una visione completa dei passi che l'Esecutivo in primis è chiamato a percorrere.

Attuando la procedura descritta, la Commissione ritiene di avere gli strumenti sia per valutare e monitorare i progressi maturati in seno all'Amministrazione sia per intervenire qualora quanto implementato dal Consiglio di Stato non fosse soddisfacente

11. PROPOSTA DI MISURE ULTERIORI DA PARTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione valuta come fondamentale l'attuazione di una riforma della gestione del personale dell'Amministrazione pubblica, attualmente ritenuta a tratti obsoleta.

In particolare, in aggiunta alle proposte fatte dall'auditor, la Commissione auspica che il Consiglio di Stato faccia proprie le raccomandazioni presentate nel rapporto di audit, cogliendo al contempo l'occasione per compiere un'analisi puntuale in seno a tutti i Dipartimenti. Si chiede pertanto un punto della situazione in merito alle prassi e alle modalità di sviluppo, formazione e conduzione del personale.

La Commissione ritiene inoltre fondamentale che il Consiglio di Stato effettui una verifica della presenza e dello stato di implementazione delle disposizioni attualmente in vigore in relazione alla gestione del personale e alle possibilità di intervento in caso di problematicità, formulando delle proposte al più tardi sei mesi dopo la presentazione del presente rapporto commissionale. La Commissione intende pertanto dare mandato al Consiglio di Stato affinché le presenti una proposta in tal senso.

12. CONCLUSIONI COMMISSIONALI

In conclusione, la Commissione tiene a ribadire che l'esercizio dell'audit è stato svolto, applicando una metodologia scientifica, da uno studio di avvocatura (lo Studio legale Troillet-Meier-Raetzo di Ginevra) composto da professionisti, specializzati in temi di gestione del personale e di casi di molestie sessuali e psicologiche.

La Commissione tiene altresì a precisare di aver commissionato un audit esterno dai "poteri accresciuti" poiché le risposte precedenti elaborate dal Consiglio di Stato non l'hanno soddisfatta, concentrandosi nelle sue analisi sulle risultanze dell'audit e in particolare sulle sue raccomandazioni, le quali forniscono soluzioni preziose per migliorare le prassi e le procedure all'interno dell'Amministrazione in materia di prevenzione e gestione di casi di molestie, ma anche più in generale in materia di gestione del personale.

La Commissione tiene a ringraziare sentitamente i correlatori del rapporto, le signore avvocate Anne Meier e Alexia Raetzo e il signor Stanislas Zuin, per l'impegno dimostrato. Rivolge un particolare ringraziamento all'avv. Meier per la preziosa collaborazione offerta alla Commissione e per aver accolto l'invito della medesima a presentare le risultanze del rapporto e le criticità rilevate in una conferenza stampa.

Il rapporto di audit presentato soddisfa pienamente le aspettative della Commissione, ciò che conferma la competenza e la serietà dello studio legale che l'ha svolto.

Al di là del caso specifico analizzato e degli aspetti individuali, l'audit ha il merito di aver identificato una serie di lacune nelle prassi e nelle procedure applicate

dall'Amministrazione che probabilmente non sono ancora pienamente colmate. Quanto si è verificato sembra essere conseguenza diretta del fatto che determinate nozioni non siano state comprese. L'auditor constata che ancora oggi c'è molta ignoranza riguardo al tema delle molestie e dei comportamenti indesiderabili e proibiti dalla Legge sulla parità dei sessi (in merito ai quali c'è molta giurisprudenza del Tribunale federale) ed è fondamentale che l'Amministrazione, ma anche l'opinione pubblica, ne prendano coscienza.

È importante che ci si renda conto della differenza tra un'infrazione penale, un crimine o un delitto di natura sessuale e altri comportamenti che rientrano nell'ambito delle molestie sessuali, ma che non sono per forza di natura penale. È perciò fondamentale affrontare un grande lavoro di informazione e di formazione dei funzionari, ma anche all'interno della società.

Considerato quanto precede, la Commissione ritiene di aver raggiunto gli obiettivi che si è prefissata affidando un audit esterno. Condivide pienamente le sei raccomandazioni espresse dall'auditor che, nella misura in cui propongono modifiche di direttive e regolamenti, sono quasi tutte di competenza del Consiglio di Stato (fatta eccezione per la raccomandazione B, che propone di prevedere all'interno della LORD il principio di indagini esterne e indipendenti in caso di violazioni dell'integrità personale).

La Commissione ritiene tuttavia prematuro presentare, contestualmente al presente rapporto, atti parlamentari riguardanti aspetti puntuali, preferendo aspettare di avere un quadro d'insieme dei provvedimenti che il Consiglio di Stato è chiamato a valutare e implementare. Una volta note le posizioni del Consiglio di Stato, ogni deputato avrà modo di presentare gli atti parlamentari che riterrà utili per completare il processo già messo in atto in ambito amministrativo per arginare il fenomeno delle molestie. Tali atti parlamentari seguiranno l'iter parlamentare ordinario previsto dalla LGC.

Dando seguito al decreto legislativo del 24 gennaio 2022, segnatamente al suo articolo 5:

Art. 5 ¹La Commissione gestione e finanze presenta un rapporto che riassume i fatti accertati all'indirizzo del Gran Consiglio per discussione.

²Al rapporto sono annesse, per voto del Gran Consiglio, le raccomandazioni formulate dall'auditor all'attenzione delle autorità competenti, nel rispetto della sfera intima e personale delle persone coinvolte.

la Commissione gestione e finanze invita il Gran Consiglio ad aderire al presente rapporto, che accoglie in toto le raccomandazioni presentate nell'audit.

Attraverso il presente rapporto, la Commissione ritiene di avere assolto al suo compito di alta vigilanza sulla fattispecie.

Per la Commissione gestione e finanze:

Bourgoin - Dadò - Ferrara - Guerra - Pamini - Sirica, relatori
Agustoni - Balli - Bignasca - Caprara - Durisch - Fonio -
Galeazzi - Gianella Alessandra - Passalia - Pini - Quadranti

Allegato:

- Raccomandazioni dell'auditor