

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Danilo Forini  
e cofirmatari  
Deputati al Gran Consiglio

### **Interrogazione n. 148.23 del 20 ottobre 2023 Come proteggere gli operatori socio-sanitari e i dipendenti pubblici in generale dalle aggressioni e come sostenerli?**

Signore deputate e signori deputati,

ci riferiamo alla vostra interrogazione del 20 ottobre 2023, con la quale, traendo spunto da un caso di cronaca relativo all'aggressione subita da una funzionaria di un'autorità regionale di protezione (ARP), vengono posti alcuni quesiti concernenti la protezione dalle aggressioni delle operatrici e degli operatori socio-sanitari e delle dipendenti e dei dipendenti pubblici.

È doveroso anzitutto precisare che la salvaguardia della salute e dell'integrità delle persone è un preciso compito istituzionale e del datore di lavoro, che deve utilizzare tutti gli strumenti disponibili per garantire tale tutela. La necessità di adottare iniziative mirate alla prevenzione e alla protezione sul luogo di lavoro è cruciale e la preoccupazione di fronte a questo genere di episodi ha portato diverse istituzioni a dotarsi di procedure e dispositivi di prevenzione. Queste azioni non solo mirano a preservare la salute e il benessere dei lavoratori, ma anche a contenere i costi associati alle aggressioni e a migliorare complessivamente la qualità dell'assistenza e dei servizi forniti.

La possibilità di svolgere il proprio lavoro nella massima sicurezza e il benessere psicofisico delle e dei dipendenti sono obiettivi fondamentali anche, e forse a maggior ragione, nell'ambito della funzione pubblica e ritengono tutta la nostra attenzione. Come noto, lo scrivente Consiglio si è dotato di una direttiva concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'Amministrazione cantonale e mette a disposizione delle collaboratrici e dei collaboratori diversi punti di contatto in cui è possibile segnalare un disagio vissuto sul posto di lavoro. Cogliamo inoltre l'occasione per esprimere la nostra solidarietà alle e ai rappresentanti del Cantone vittime di violenza nell'esercizio delle loro funzioni professionali.

Appare difficile restituire una panoramica completa sul fenomeno, poiché non sempre le vittime di aggressioni riconducibili alla loro funzione professionale decidono di sporgere denuncia: si pensi ad esempio agli operatori sanitari, che magari rinunciano per ragioni legate alla relazione terapeutica con l'autore e al segreto professionale. Ad ogni modo,

per il reato di violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari (art. 285 CP), annualmente sono registrate dalle 40 alle 50 denunce in Polizia. Nel corso degli ultimi anni, non sono stati registrati aumenti di questo fenomeno.

Nell'interpretazione complessiva, va altresì ritenuto che l'aumento della violenza nella società dipende da molteplici fattori e che le statistiche sulle aggressioni possono variare a seconda del periodo preso in considerazione e dei criteri utilizzati per censirle. Pur considerando le diverse metodologie di misurazione, vi sono settori che risultano maggiormente esposti.

In particolare, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) rileva che tra l'8% e il 38% degli operatori sanitari subisce violenza fisica a un certo punto della propria carriera<sup>1</sup>. Molti di più sono i professionisti del settore minacciati o esposti ad aggressioni verbali. Il rischio di aggressione è particolarmente elevato per coloro che operano a contatto diretto con i pazienti - anche minorenni - e le loro famiglie, in particolare per infermieri e personale socio-sanitario. Tra di essi, i più esposti risultano gli operatori attivi nei reparti psichiatrici, al pronto soccorso e nei servizi ambulanza. Le aggressioni sul posto di lavoro sono di fatto una delle principali cause di abbandono della professione nel settore sanitario. Solo una minima parte di queste aggressioni viene denunciata, non solo a causa dell'onere della responsabilità individuale: per molti operatori, soprattutto in ambito psichiatrico, l'aggressione è considerata una parte intrinseca del proprio lavoro, nonostante l'evidente impatto negativo sulla produttività e sulla salute psicologica delle vittime con conseguente aumento dei livelli di stress lavorativo.

Il fenomeno delle violenze verbali e fisiche coinvolge anche i dipendenti pubblici a tutti i livelli: dai lavoratori del settore sociale agli agenti di polizia, dai funzionari amministrativi agli insegnanti. Se in ambito sanitario l'aggressività nei pazienti è spesso associata a fattori quali disturbi psicotici, maniacali, di personalità, ritardi mentali, uso di sostanze psicoattive o presenza di agiti aggressivi nell'anamnesi, nei contesti amministrativi le cause vanno ricercate anche nella frustrazione e insoddisfazione percepita dai cittadini nei confronti del servizio pubblico, delle politiche governative e dei processi decisionali, nelle tensioni economiche e nelle problematiche sociali connesse.

Dopo queste opportune considerazioni introduttive, rispondiamo come segue alle domande poste.

**1. Di restituire una panoramica aggiornata sul fenomeno: dati, evoluzione, strumenti di prevenzione e gestione di queste situazioni e il numero e tipo di formazioni specifiche promosse.**

La risposta si sofferma su alcuni dei servizi più sensibili dell'Amministrazione cantonale nell'ambito sanitario e socio-sanitario, su cui verte l'interrogazione.

Organizzazione sociopsichiatrica cantonale

Analogamente all'aumento delle aggressioni registrato nei servizi di pronto soccorso dell'Ente ospedaliero cantonale (EOC), anche l'evoluzione del numero di incidenti

<sup>1</sup> <https://www.who.int/activities/preventing-violence-against-health-workers>

segnalati presso l'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (OSC), e in particolare alla Clinica sociopsichiatrica cantonale (CPC), evidenzia un incremento. In effetti, nel 2021 e nel 2022 in CPC sono stati registrati, rispettivamente, 108 e 125 incidenti, per una media di circa 10 incidenti al mese. Nel 2023, a seguito anche di un'accresciuta sensibilizzazione e propensione alla segnalazione, sono stati annunciati 332 incidenti. 180 di questi (54%) sono stati caratterizzati da aggressione fisica verso il personale o altri pazienti, che in taluni casi hanno comportato la necessità di una visita al pronto soccorso. Tutti gli incidenti sono stati compiuti da persone che hanno nella loro anamnesi degli episodi di aggressività e l'80% dei casi è legato all'uso di alcool o sostanze psicoattive. È stato inoltre osservato un incremento della percentuale di incidenti causati da pazienti di età inferiore ai 25 anni, in particolare minorenni.

Parallelamente, è stato registrato un aumento dello stress del personale. Sebbene si tratti di persone formate per operare con casi complessi i cui agiti aggressivi possono essere manifestazione della patologia stessa, il 73.7% degli operatori toccati ha descritto questi incidenti come molto gravi. Altrettanto significative sono le conseguenze sugli altri pazienti, i quali devono essere preservati da tali comportamenti.

Ad incidere maggiormente sul fenomeno vi sono almeno tre elementi: l'aumento del tasso di occupazione della Clinica, l'alto tasso di persone ricoverate a scopo di assistenza (ricoveri coatti; 37,7% delle ammissioni del 2023) e i ricoveri, imposti da autorità civili o penali, di casistiche caratterizzate da gravi disturbi del comportamento con condotte antisociali, ma senza manifeste patologie psichiatriche, la cui gestione non consente o non necessita interventi di cura. In questi casi, i trattamenti prodigati dal personale risultano poco efficaci, soprattutto se la degenza si protrae nel tempo a seguito dell'impossibilità di dimettere il paziente verso altre destinazioni.

Per ovviare a questa preoccupante evoluzione, la Direzione OSC ha adottato, rispettivamente si è attivata per introdurre una serie di iniziative coordinate. In particolare, per far fronte a situazioni di emergenza e per attivare terapie intensive, è stata istituita una équipe mobile operante 24 ore su 24. È inoltre prevista una riorganizzazione dei reparti per evitare una concentrazione di situazioni a rischio, con una diversa ubicazione e un regime di presa in carico differenziato all'interno di un reparto dedicato per i pazienti con diagnosi di dipendenza. È pure stato siglato un protocollo di collaborazione con il Servizio gestione detenuti (SGD) della Polizia cantonale, per una presenza rafforzata di agenti con un ruolo preventivo e dissuasivo, in particolar modo nell'area esterna del parco, ed è stata intensificata la presenza di operatori di agenzie di sicurezza privata. È altresì prevista l'introduzione di un sistema di videosorveglianza nel parco e l'attivazione di nuovi sistemi di allarme sulla persona per gli operatori mentre per tutto il personale è stato istituito un corso di formazione interna sulla sicurezza, con approfondimenti anche sulla gestione farmacologica dell'aggressività. Vengono infine sporte regolari denunce per violenza o minacce contro autorità e funzionari in caso di azioni penalmente punibili commesse consapevolmente.

### Sezione del sostegno sociale

Le minacce da parte dell'utenza nei confronti degli operatori dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI), dell'Ufficio dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati (URAR) e dell'Ufficio rette, anticipi e incassi (URAI) è un tema molto sentito e coinvolge

regolarmente il personale. I collaboratori possono richiedere supporti di varia natura, come l'esonero nella gestione del caso o l'intervento del funzionario dirigente nei confronti dell'utente. Allo stato attuale, una raccolta sistematica dei casi in grado di fornire delle statistiche precise e aggiornate non è contemplata. Tuttavia, l'esperienza degli operatori in prima linea conferma che i casi di minacce avvengono con una certa frequenza. Fortunatamente, pochi di essi sfociano in vie di fatto.

Gli operatori socio-amministrativi ricevono spesso mail o telefonate da parte di utenti che esprimono il loro malcontento con toni bruschi e sgarbati. Questi scambi sono perlopiù caratterizzati da lamentele sull'incompetenza dei collaboratori, giudizi sulla loro persona e sul loro operato.

Per far fronte a questo problema, la Sezione ha attivato una serie di misure mirate, comprendenti la raccolta delle casistiche e il supporto attivo da parte dei capi servizio nonché supervisioni di gruppo in collaborazione con il Laboratorio di psicopatologia del lavoro per sostenere i collaboratori nella gestione delle situazioni critiche e nell'elaborazione del carico emotivo. È stata inoltre avviata una collaborazione con il Gruppo prevenzione e negoziazione della Polizia (GPN), al quale vengono segnalate situazioni ritenute critiche e che potrebbero sfociare in aggressioni. Nel corso del 2023 sono stati segnalati cinque casi, che hanno comportato una verifica della situazione ambientale, un intervento e colloqui congiunti (funzionario dirigente, capo servizio, Polizia e utente). Tutti i collaboratori vengono inoltre incentivati a partecipare alle formazioni offerte dall'Istituto della formazione continua in merito alla gestione di utenze difficili, sia in presenza, sia al telefono.

Tra le misure ancora oggetto di ulteriore valutazione, vi sono la definizione di un protocollo di sicurezza interno e l'applicazione di accorgimenti logistici, quali, ad esempio, un ulteriore distanziamento fisico dell'utenza dai collaboratori.

#### Ufficio dell'aiuto e della protezione

Per quanto riguarda l'Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP), il fenomeno delle minacce riguarda, in particolare, i settori curatele e tutele e famiglie e minorenni. Circa dieci volte l'anno si verificano episodi di rilievo che culminano in aggressioni verbali pesanti e minacce, spesso seguite da atti di danneggiamento materiale negli spazi amministrativi. Nei casi più gravi, si registrano aggressioni fisiche nei confronti dei collaboratori, prevalentemente al di fuori degli uffici. In questi casi, la gestione dell'urgenza richiede sistematicamente l'intervento della Polizia e/o di un'ambulanza. Non rientrano in queste situazioni comportamenti inappropriati come insulti, aggressioni verbali e minacce, telefoniche, scritte o in presenza, verso segretari, curatori o operatori sociali: questi episodi sono gestiti nel contesto della regolare operatività.

Per proteggere il personale, l'UAP adotta una combinazione di misure infrastrutturali e organizzative. Le sedi dispongono di sale d'attesa separate e di sportelli e gli operatori e il personale amministrativo seguono regole comportamentali predefinite. Inoltre la valutazione dei provvedimenti da intraprendere a seguito di un'urgenza - che può richiedere l'intervento della Polizia e/o dell'ambulanza - viene valutata caso per caso considerando diversi fattori, quali: la situazione dell'utente, il tipo di mandato e la relazione instaurata con il curatore, il motivo che ha generato la crisi, gli eventi precedenti

e le conseguenze dei provvedimenti. In tali situazioni, è anche valutata l'opportunità di procedere con la segnalazione al Gruppo prevenzione e negoziazione della Polizia (GPN) e/o alle Autorità regionali di protezione, la denuncia penale o l'inoltro di un'istanza di diffida in Pretura. Il personale coinvolto in queste situazioni riceve un sostegno dal capo-équipe, che può coinvolgere anche la direzione. In caso di necessità, possono essere proposte supervisioni mirate e individuali, oltre a quelle mensili d'équipe.

**2. Partendo dal caso specifico, qual è stata la procedura adottata e come è stato gestito il coordinamento tra gli attori: Magistratura, Polizia cantonale e comunale, medici? In altri termini, come è stato possibile che gli aggressori abbiano potuto in breve tempo tornare a minacciare la dipendente pubblica?**

Per motivi legati al segreto istruttorio, professionale e d'ufficio non è evidentemente possibile entrare nel merito del caso specifico, che ha peraltro coinvolto, come vittima di aggressione, una collaboratrice di un'autorità esterna all'Amministrazione cantonale.

Da prassi, a meno che nei confronti di un paziente ospedalizzato sia stata adottata una misura di restrizione della libertà da parte di un'autorità competente (ad esempio il Ministero pubblico o l'Autorità regionale di protezione), l'équipe curante dell'OSC valuta la situazione dal punto di vista psicopatologico per stabilire se, al momento dell'ingresso in struttura, sussistano o meno elementi clinici tali per cui l'interessato possa costituire un pericolo per sé o per terzi. Se tali elementi sono presenti, si procede con un ricovero a scopo di assistenza (o si conferma il regime di coazione, qualora questo sia già stato decretato dal medico inviante). Qualora invece lo stato di salute psichica della persona non implichi una pericolosità attuale o progettuale per sé o per terzi, il regime di coazione viene rescisso. In tal caso la degenza prosegue in regime di volontarietà. Laddove poi non sussistano gli estremi clinici di acuzie psicopatologica che possano giustificare la prosecuzione della degenza ospedaliera, il paziente viene dimesso previo contatto con i curanti di riferimento della sua rete territoriale.

Qualora i presupposti del ricovero a scopo di assistenza non sussistano o siano venuti meno, in assenza di disposizioni da parte di autorità giudiziarie, la CPC è impossibilitata, per ragioni di segreto professionale (art. 321 CP), a fornire informazioni riguardo a degenze o dimissioni.

È importante puntualizzare che, pur lavorando con un approccio che non prevede la costrizione fisica, la CPC dispone di procedure atte a garantire una presa in carico più prossimale e intensiva per i pazienti per i quali vige un regime di restrizione della libertà. Inoltre, in caso di allontanamento dalla CPC di pazienti in regime di ricovero a scopo di assistenza, si procede con un avviso tempestivo alla Polizia cantonale per la ricerca attiva di persona.

**3. Come intende agire il Consiglio di Stato per migliorare il coordinamento dei differenti attori coinvolti in casi simili? Si intende favorire un coordinamento automatico delle diverse autorità o servizi coinvolti?**

Oltre agli strumenti di prevenzione, di sostegno e organizzativi introdotti e in fase di introduzione, dal 2019 la Polizia cantonale si avvale di uno specifico servizio di gestione delle minacce, il già citato Gruppo Prevenzione e Negoziazione (GPN). Questo servizio,

che svolge la sua attività in maniera autonoma, si occupa in generale della prevenzione mirata nell'ambito di situazioni a rischio di violenza e di possibile passaggio all'atto, ambito in cui sono comprese anche le aggressioni nei confronti dei funzionari e degli operatori socio-sanitari. Gli agenti del GPN dispongono di una formazione specifica promossa dall'Istituto svizzero di Polizia, e sono coadiuvati dal Servizio psicologico della Polizia cantonale. I servizi del GPN sono a disposizione della popolazione e di tutti i collaboratori delle istituzioni comunali, cantonali e federali, pubbliche o para-pubbliche.

Per quanto concerne nello specifico le segnalazioni in relazione alle aggressioni agli operatori socio-sanitari e ai funzionari, il tasso di attivazione del GPN si attesta su una media di 5-6 casi all'anno, numeri condizionati anche dalla decisione di non sporgere denuncia. Anche dall'osservatorio del GPN, il fenomeno è sostanzialmente costante.

Per i casi trattati dal GPN, il coordinamento tra gli attori coinvolti è già garantito nella maggior parte dei casi. Nell'ottica di adeguare l'attività di Polizia alle nuove esigenze, rendendo più celere ed efficace la collaborazione dei servizi - in particolar modo per quanto riguarda lo scambio di informazioni - la nuova Legge sulla polizia<sup>2</sup> (pLPol) faciliterà il coinvolgimento automatico e obbligatorio delle organizzazioni pubbliche interessate dal caso: il GPN potrà infatti coordinare le misure tra le autorità coinvolte e sostenerle nel seguire le persone che possono costituire una minaccia. Questo compito comprende la comunicazione delle informazioni necessarie alle autorità e agli organi coinvolti, in modo tale da garantire l'efficienza nella gestione delle minacce. Oltre a ciò, la nuova Legge sulla polizia prevede che le autorità amministrative cantonali e comunali, nonché le autorità giudiziarie, anche se vincolate dal segreto d'ufficio, segnalino d'ufficio alla Polizia cantonale le persone che possono costituire una minaccia e collaborino su sua richiesta, trasmettendo tutte le informazioni necessarie (art. 29 cpv. 1 pLPol). Per gli operatori sanitari, prevalente risulta invece il segreto professionale (art. 321 CP) a tutela del rapporto di fiducia tra medico e paziente, come statuito dal Tribunale federale, che ha annullato l'obbligo di segnalazione previsto dalla Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989 (Legge sanitaria, LSan)<sup>3</sup>.

#### **4. Chiediamo al Consiglio di Stato di esprimersi sulla possibilità di istituire d'ufficio la prassi di coadiuvare e assistere il singolo operatore, nella stesura e durante il procedimento, nel caso di reati che necessitano una querela di parte.**

I reati perseguibili a querela di parte presuppongono la volontà dell'operatore interessato di denunciare i fatti. Il funzionario dirigente e i servizi centrali del personale hanno il compito di sostenere l'operatore nella sua decisione. Lo Stato può riconoscere le spese legali sostenute dai collaboratori che procedono a una denuncia su querela di parte fino a un massimo di 30'000 franchi. Tuttavia, si riscontra una diffusa difficoltà nel procedere con una denuncia formale. A tal proposito, prima di avanzare una denuncia formale, il GPN si pone come interlocutore, disponibile ad ascoltare e favorire le segnalazioni relative a situazioni di minaccia, stalking o altre forme di costrizione e possibili atti violenti. L'intento della segnalazione preventiva è di prevenire il passaggio ad atti più violenti nei confronti delle potenziali vittime.

<sup>2</sup> Cfr. Messaggio n. 8268 del 29 marzo 2023

<sup>3</sup> DTF 147 I 354

**5. Ritiene il Consiglio di Stato necessario codificare delle procedure professionali per gestire situazioni estreme di aggressività che mettono in pericolo i funzionari (cantionali e comunali) e altri operatori di enti parapubblici?**

L'eterogeneità dei vari servizi rende complesso definire procedure uniformi e codificate trasversalmente. Di norma, le situazioni di violenza o minaccia subite da dipendenti sono affrontate in momenti e modalità diversi, considerando la presa a carico immediata, la specificità del settore coinvolto e l'attivazione della protezione giuridica. Si ribadisce che la Polizia cantonale dispone di agenti e procedure professionali mirate alla gestione della minaccia. Inoltre, come già rilevato anche nella risposta all'interrogazione n. 148.17 "Violenza contro i funzionari pubblici: come difenderli?", un importante ruolo lo svolgono pure in questo ambito i funzionari dirigenti. Essi hanno il compito di segnalare eventuali situazioni problematiche riscontrate dal personale dei diversi uffici, proponendo possibili soluzioni per la loro sicurezza. I servizi centrali del personale (Sezione delle risorse umane, Sezione amministrativa del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport e Direzione dell'Istituto delle assicurazioni sociali) sono a disposizione per supportare i funzionari dirigenti che ne fanno richiesta. Per quanto concerne la formazione, vi è la possibilità di far riferimento all'Istituto della formazione continua per l'organizzazione di corsi specifici.

**6. Sono previste ulteriori misure volte alla prevenzione di situazioni di questo tipo? Quali?**

In aggiunta alle misure illustrate in particolare nella risposta alla domanda 1, rileviamo che, per quanto attiene alle formazioni promosse, il GPN ha da tempo intrapreso un progetto denominato "Upstander". Questo progetto è mirato all'individuazione dei cosiddetti "segnali deboli" e rivolto in particolare ai collaboratori dell'Amministrazione cantonale (personale amministrativo come docenti) allo scopo di incrementare le segnalazioni e poter così agire efficacemente contro le minacce. Questi segnali, se opportunamente analizzati, possono infatti fornire un profilo delle persone potenzialmente inclini all'uso della violenza.

Il GPN è recepito positivamente dalle istituzioni e dai servizi, viene attivamente presentato ai possibili fruitori e alle categorie di professionisti che, nei rispettivi ambiti, potrebbero avere necessità di segnalare persone minacciose e pericolose.

Un'ulteriore misura è l'attivazione, dal 1° gennaio 2023, del Centro Competenza Violenza (CCV) della Polizia cantonale, che si propone anche come facilitatore nel dialogo tra i diversi servizi coinvolti nella prevenzione della violenza. Il CCV è attivo nell'ambito formativo e informativo e si rivolge alle istituzioni e agli enti privati per il riconoscimento delle forme di violenza e l'identificazione precoce dei fattori di rischio di passaggio all'atto.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 8 ore.*

Vogliate gradire, signore deputate e signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
Raffaele De Rosa

Il Cancelliere  
  
Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione della salute pubblica (dss-dsp@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch)
- Sezione delle risorse umane (dfe-sru@ti.ch)