

Messaggio

numero
8449

data
3 luglio 2024

competenza
CONSIGLIO DI STATO

Rapporto del Consiglio di Stato concernente le raccomandazioni della Commissione gestione e finanze in merito all'audit esterno del caso dell'ex funzionario del DSS

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

con il presente rapporto presentiamo gli approfondimenti svolti dal Governo e le proposte per concretizzare le raccomandazioni contenute nel rapporto finale del 5 settembre 2023 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”.

1. Premessa

Il Consiglio di Stato ha approfondito le raccomandazioni contenute nel rapporto finale della Commissione gestione e finanze istituendo un comitato guida composto da tre Consiglieri di Stato e da un gruppo di lavoro operativo, rappresentativo dei diversi servizi centrali del personale (Caposezione della SRU, Capo Sezione amministrativa del DECS, Vicedirettore dello IAS), comprendente anche il Consulente giuridico del Consiglio di Stato e la delegata per le pari opportunità e coordinatrice del “Gruppo stop molestie”.

Al Gruppo di lavoro operativo e al comitato guida è stato attribuito il compito di approfondire le raccomandazioni contenute nel rapporto finale (5.09.2023), della Commissione gestione e finanze concernente le 6 misure scaturite dall'audit esterno del caso dell'ex funzionario del DSS, e le ulteriori 2 raccomandazioni formulate dalla stessa Commissione, di seguito elencate:

1. miglioramento della direttiva concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni;
2. rafforzare la credibilità del sistema di segnalazione;
3. contenuto della formazione per i dirigenti;
4. svolgere sondaggi sul clima di lavoro più regolarmente;
5. creazione di regole per disciplinare la gestione dei dossier del personale;
6. avvio di verifiche periodiche da parte del Controllo cantonale delle finanze;
7. compiere un'analisi puntuale in seno a tutti i Dipartimenti. Si chiede pertanto un punto della situazione, in seno a tutti i Dipartimenti, in merito alle prassi e alle modalità di sviluppo, formazione e conduzione del personale;
8. effettuare 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.

Nell'ambito delle analisi svolte sono pure stati convocati come consulenti interni il Direttore del Controllo cantonale delle finanze (CCF) e il Responsabile del Centro di competenza in materia di commesse pubbliche. Il gruppo di lavoro operativo si è anche potuto avvalere della consulenza esterna dell'Avv. Raffaella Martinelli Peter segnatamente per quanto attiene alla direttiva concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni.

Sulla base degli approfondimenti svolti dal gruppo di lavoro operativo, unitamente al comitato guida, il presente rapporto del Consiglio di Stato propone alcune misure di perfezionamento del dispositivo di prevenzione delle violazioni dell'integrità personale interno all'Amministrazione cantonale.

2. L'impegno dell'Amministrazione cantonale al tema della protezione della tutela e della prevenzione delle violazioni dell'integrità sul posto di lavoro

Le modifiche ed integrazioni proposte alla Direttiva sulle violazioni dell'integrità a seguito dell'Audit si inseriscono all'interno di un contesto di attenzione che l'Amministrazione cantonale già da anni riserva al tema della tutela della salute e alla prevenzione delle violazioni dell'integrità sul posto di lavoro.

Nel 2003 è stata elaborata la prima Direttiva sulle molestie sul posto di lavoro e nello stesso anno è stato avviato il Gruppo Stop Molestie. Nel 2021, la Direttiva è stata aggiornata e sistematizzata con l'obiettivo di garantire un'accresciuta informazione, comprensione e accesso ai servizi di sostegno, gestione e intervento disponibili.

Ricordiamo che la tutela della personalità, evidentemente in maniera meno dettagliata e approfondita rispetto a quanto previsto nella Direttiva, era contemplata fin dal 1959 nel regolamento di servizio del personale (l'attuale regolamento dei dipendenti dello Stato) che stabiliva una prima base legale al sistema/dispositivo di prevenzione e di segnalazione in caso di violazione della personalità altrui durante il rapporto di impiego. Nel corso degli anni, essa è stata potenziata con degli aggiornamenti dello stesso regolamento che è divenuto il "Regolamento dei dipendenti dello Stato" (1988) nonché con l'introduzione della "Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD), inserendo anche l'art. 52 che specifica che *"I dipendenti hanno diritto al rispetto della loro dignità e della loro integrità fisica e psichica"* e che pertanto *"A tutela della loro personalità, segnatamente in materia di molestie psicologiche e sessuali, il Consiglio di Stato adotta le necessarie misure di informazione e di prevenzione"*.

Un ulteriore passo nella diffusione dei valori positivi che lo Stato persegue nelle relazioni professionali è stata l'introduzione del Codice di comportamento avvenuta nel dicembre del 2021 nel quale sono specificati i comportamenti da assumere nel contesto lavorativo al fine di promuovere un buon clima di lavoro e relazionali professionali all'insegna del rispetto reciproco, responsabilizzando anche il dipendente stesso.

In ambito scolastico nel 2021 è stato costituito il Servizio di consulenza scolastico per situazioni di possibili maltrattamenti o abusi sessuali su minori (SEAM) preposto all'analisi e all'approfondimento di situazioni di criticità nel caso di sospetto maltrattamento (fisico, psicologico, negligenza) o abuso sessuale su minori. Fa capo a DECS e DSS e si rivolge a tutti gli ordini della scuola dell'obbligo: SI, SE, SM, scuole speciali e scuole private

parificate <https://www4.ti.ch/decs/ds/sim/cosa-facciamo/servizio-di-consulenza-maltrattamento-e-abuso>. Il Servizio collabora anche con la Sezione dei reati contro l'integrità delle persone (SRIP) della Polizia cantonale.

L'impegno dell'Amministrazione cantonale e di qualsiasi datore di lavoro su questo delicato argomento non può limitarsi all'emanazione di Direttive sul tema, ma deve far parte di una strategia più ampia. Per questo, negli anni, si sono moltiplicate le antenne e le iniziative sul tema. La formazione obbligatoria per tutti i nuovi funzionari dirigenti (dal 2012), la sensibilizzazione dei neo assunti, la formazione dei quadri intermedi e di chiunque abbia funzioni di coordinamento, le indagini sul clima di lavoro che prevedono una parte dedicata al tema delle molestie sul luogo di lavoro, la mediazione, nonché le attività di sensibilizzazione e gli interventi ad hoc in unità amministrative che ne fanno richiesta, sono le diverse misure messe in atto negli anni per affrontare la tematica. Tali misure, oltre a trasmettere le conoscenze per affrontare le delicate tematiche oggetto di questo rapporto, consentono anche di conoscere la rete e i referenti che agiscono come punto di contatto per fornire consulenza.

Tra le importanti antenne in grado di identificare una situazione di malessere lavoro-correlato (riconducibile eventualmente a queste tematiche) vi è il Servizio medico del personale istituito nel 2007 che contatta tempestivamente i/le dipendenti e i servizi di supporto e consulenza attivi presso i servizi centrali preposti per affrontare e gestire in un'ottica costruttiva di rete la situazione. Inoltre, tramite l'Ufficio dello sviluppo manageriale, della selezione e del coaching, viene offerta consulenza, supporto psico-sociale e sostegno a collaboratori/trici e figure manageriali nelle varie problematiche che concorrono alla salute e al benessere del/della collaboratore/trice.

Oltre alle misure indicate sopra, ricordiamo che il Cantone dispone presso il DSS di un Servizio per l'aiuto alle vittime di reati aperto a tutta la popolazione ticinese. Il servizio assicura consulenza e informa le vittime di reati in merito ai loro diritti, prestando loro supporto materiale, psicologico e giuridico. È vittima di reato ogni persona la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa a causa di un reato.

In sintesi, dunque, gli approfondimenti che seguono rientrano in una strategia organizzativa già intrapresa, volta a sostenere costantemente un buon clima lavorativo e a promuovere relazioni professionali basate sul rispetto reciproco. Continueremo in tal senso a promuovere un ambiente di lavoro sicuro e inclusivo attraverso iniziative mirate, confermando il nostro impegno costante verso queste priorità organizzative fondamentali.

3. Valutazione di fattibilità delle raccomandazioni proposte

La Commissione gestione e finanze (CGF) ha fatto proprie le 6 proposte dell'auditor aggiungendo 2 misure. Il rapporto della CGF ha altresì prodotto l'allegato 1 con una serie di misure ulteriori. Si osserva che le raccomandazioni da 1 a 6 risultano fattibili nei termini assegnati. Per contro, per quanto riguarda le raccomandazioni 7 e 8, si tratta di azioni che dovranno essere svolte nel corso dei prossimi anni e per le quali il Consiglio di Stato fornirà alcune indicazioni generali legate alla loro futura implementazione.

L'allegato 1 in cui vengono precisate le raccomandazioni contenute nell'audit riguarda prevalentemente i seguenti aspetti:

- modifica della direttiva del Consiglio di Stato concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'Amministrazione del 9 giugno 2021 (di seguito direttiva; vedi pto. 3.1 e 3.2) con particolare riferimento alla possibilità di allertare il Gruppo stop molestie, le funzionarie e i funzionari dirigenti e i servizi centrali del personale, nel caso in cui persone esterne all'Amministrazione cantonale (prestatori di servizi) commettano molestie di qualunque genere;
- svolgimento dei rendiconti da parte del Gruppo stop molestie e altre attività del gruppo (vedi pto. 3.2) e della rendicontazione da parte delle funzionarie e funzionari dirigenti;
- inserimento del principio di mediazioni e indagini esterne (vedi pto. 3.1);
- perfezionamento delle informazioni presenti sul sito internet dell'Amministrazione cantonale in merito alla procedura di segnalazione formale e informale (vedi pto. 3.2);
- maggiore frequenza dei sondaggi di soddisfazione (vedi pto. 3.4);
- dossier personali (vedi pto. 3.5);
- formazione per dirigenti (vedi pto. 3.3);
- ruolo di revisione del CCF presso i servizi centrali del personale (vedi pto. 3.8).

4. Approfondimento delle raccomandazioni

4.1 Miglioramento della direttiva concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni

La direttiva del Consiglio di Stato concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'Amministrazione, del 9 giugno 2021, è stata oggetto di approfondimento e di revisione in base alle indicazioni della CGF; allegate al presente rapporto sono presentate la direttiva aggiornata concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni che il Consiglio di Stato metterà in vigore in seguito alla discussione del presente rapporto da parte del Parlamento e una tabella sinottica con le modifiche proposte rispetto all'attuale direttiva. Si precisa che la direttiva proposta è stata modificata nella sua struttura (numerazione degli articoli). Di seguito sono illustrati i cambiamenti principali relativi al contenuto.

a) Dichiarazione di principio Art. 1.

Si specifica maggiormente che il principio di rispetto reciproco privo di ogni forma di violenza e di atteggiamenti che possano ledere la personalità altrui, è valido anche in riferimento alle relazioni che si generano nello svolgimento delle attività lavorative con il contesto esterno dell'Amministrazione cantonale (le modifiche proposte sono evidenziate in grassetto).

*21 rapporti tra i dipendenti, ad ogni livello gerarchico, devono avvenire all'insegna del rispetto reciproco ed essere privi di ogni forma di violenza e di atteggiamenti che possano ledere la personalità altrui. **Lo stesso vale per i rapporti tra dipendenti e prestatori di servizi esterni all'Amministrazione cantonale.***

b) Scopo Art. 2

Si propone una riformulazione dello scopo della direttiva. Lo scopo di tutela primario, ovvero il focus della direttiva, rimangono i collaboratori e le collaboratrici dell'AC.

Scopo della presente direttiva è prevenire e tutelare la personalità dei collaboratori dell'Amministrazione cantonale da ogni forma di violazione sull'integrità personale nonché stabilire la procedura da seguire in tali situazioni.

c) Campo di applicazione Art. 3

Si specifica che la direttiva si applica anche al personale in formazione (inclusi le apprendiste e gli apprendisti e stagiaires) e si amplia il campo di applicazione della stessa ai rapporti tra l'Amministrazione cantonale con i prestatori di servizi esterni. Si intendono in questo caso, professioniste e professionisti, tecniche e tecnici, specialiste e specialisti che ricevono un incarico di svolgere una determinata attività presso l'Amministrazione cantonale e che sono in contatto diretto con funzionari e funzionarie. Come indicato alla lettera g) del presente rapporto è previsto l'inserimento di una clausola specifica negli accordi di collaborazione tra lo Stato e i prestatori di servizi esterni atta a informarli sui loro diritti e doveri nell'ambito delle violazioni dell'integrità personale, così come la possibilità di attingere alle procedure formali previste dalla direttiva. Si specifica infine che Deputati e Deputate al Gran Consiglio sono esclusi dalla presente direttiva.

¹La presente direttiva si applica a tutti i dipendenti dell'Amministrazione cantonale (impiegati e docenti cantonali), delle Magistrature permanenti, comprese le cariche elettive, il personale ausiliario e il personale in formazione inclusi gli apprendisti e gli stagiaires.

²I prestatori di servizi esterni possono fare capo alle procedure formali presenti in questa direttiva.

In quest'ambito si è inteso considerare la raccomandazione espressa nell'Audit nonché le conclusioni a cui è giunta la CGF, ritenendo che la direttiva si debba applicare unicamente ai collaboratori e alle collaboratrici dell'Amministrazione cantonale alle persone che hanno un rapporto di lavoro con l'ente pubblico. Un ulteriore approfondimento è stato svolto in tale ambito, attraverso un mandato a una specialista esterna, che ha confermato questa impostazione ritenendo che l'estensione totale dell'applicazione della direttiva sulle molestie all'intera popolazione non sarebbe giuridicamente sostenibile. Si ricorda che nel caso in cui una o un dipendente si ritenesse molestato da una o un utente esterno può già attualmente far capo alla propria o al proprio dirigente e ai servizi centrali del personale.

d) Procedura Art. 6

Al fine di rafforzare il sistema di segnalazione, si propone d'inserire la possibilità di rivolgersi per una segnalazione informale ad una persona di fiducia esterna.

¹Il collaboratore che si ritiene vittima di molestie o discriminazioni di cui all'articolo 5 può fare capo alle procedure di segnalazione informali e formali.

²Nella procedura informale il collaboratore può rivolgersi a:

a) Gruppo stop molestie;

b) persona di fiducia esterna.

³Nella procedura formale il collaboratore può rivolgersi a:

- a) funzionario dirigente o istanza gerarchica superiore;**
- b) servizi centrali del personale.**

e) Segnalazione informale Art. 7

Questo articolo riprende l'art. 9. della direttiva attualmente in vigore aggiungendo la possibilità di rivolgersi alla persona di fiducia esterna.

¹Il collaboratore che si ritiene vittima di molestie o discriminazioni può prendere contatto direttamente con il Gruppo stop molestie o con la persona di fiducia esterna.

²Il contatto avviene in forma orale o scritta.

f) Gruppo stop molestie Art. 8

Questo articolo riprende integralmente l'art 7 della direttiva attualmente in vigore

¹Il Gruppo stop molestie è composto di collaboratori dell'Amministrazione cantonale formati sulle questioni inerenti alla protezione della personalità e designati dal Consiglio di Stato.

²Esso è collocato amministrativamente presso la Cancelleria dello Stato quale organo autonomo e indipendente a livello operativo.

g) Persone di fiducia esterna Art. 9

In questo nuovo articolo si specificano le caratteristiche della persona di fiducia esterna.

I collaboratori che si ritengono vittime di molestie o discriminazioni possono rivolgersi anche a una persona di fiducia esterna all'Amministrazione cantonale specificatamente formata sulle questioni inerenti la protezione della personalità e le violazioni dell'integrità designata dal Consiglio di Stato. I costi sono assunti dall'Amministrazione cantonale.

h) Competenze del Gruppo stop molestie e della persona di fiducia esterna Art. 10

Questo articolo riprende l'articolo 8 della direttiva attualmente in vigore, con alcune modifiche legate all'introduzione della persona di fiducia esterna.

¹D'intesa e con il consenso del collaboratore che li contatta, il Gruppo stop molestie e la persona di fiducia esterna hanno il compito di:

[...]

²Il Gruppo stop molestie e la persona di fiducia esterna non hanno la facoltà di svolgere indagini e non dispongono di potere decisionale. In nessun caso sono coinvolti in un'inchiesta disciplinare o nella procedura formale.

³Senza l'accordo della persona che li contatta non intraprendono alcuna azione.

i) Mediazione Art. 11

Questo articolo riprende l'articolo 10 della direttiva attualmente in vigore, con alcune modifiche legate all'introduzione della persona di fiducia esterna.

1) Il Gruppo stop molestie o la persona di fiducia esterna agiscono come istanza di mediazione.

j) Confidenzialità e segreto d'ufficio Art. 12

Questo articolo riprende l'articolo 11 della direttiva attualmente in vigore, con alcune modifiche riprese di seguito.

Si inserisce il ruolo della persona di fiducia esterna e un'eccezione relativa all'obbligo di segnalare nei casi in cui l'integrità fisica, psichica e sessuale di una o un minorenni pare minacciata.

Si sottolinea che la procedura informale si svolge nella totale confidenzialità. Tale aspetto è previsto all'interno delle indicazioni relative all'ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro emanate dalla Segreteria di Stato dell'economia SECO¹ le quali prevedono che la persona di fiducia disponga della formazione necessaria per assumere tale compito e che abbia un rapporto di fiducia con le persone che chiedono la sua consulenza, in particolare l'obbligo di mantenere il segreto e nessun legame gerarchico. In un ulteriore rapporto redatto dalla Haute École d'Ingénierie et de Gestion del Canton Vaud (HEIG-VD) su mandato della SECO², viene esplicitato che per la o il potenziale utente, decidere di rivolgersi alla persona di fiducia è spesso un passo difficile da compiere, che richiede una certa dose di coraggio e che i motivi per cui le persone non si rivolgono a tale servizio possono essere molteplici. All'interno del rapporto vengono citati i seguenti possibili ostacoli: la paura di essere stigmatizzati, il senso di vergogna, i timori di subire ripercussioni, ma anche eventuali dubbi sulla riservatezza della procedura o sulla sua imparzialità. Pertanto, un criterio indispensabile per un dispositivo di prevenzione efficace risiede proprio nella garanzia della confidenzialità della procedura informale. Per questi motivi il Governo propone la totale confidenzialità della procedura informale per evitare qualsiasi ostacolo che potrebbe frenare una persona bisognosa nella presa di contatto con la persona di fiducia (che sia esterna o interna attraverso il GSM).

Tuttavia, è da evidenziare che il 1° gennaio 2019 è entrata in vigore una nuova procedura di avviso nell'ambito della protezione delle e dei minori secondo il diritto civile³, che

¹ Indicazioni relative all'ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro, Segreteria di Stato dell'economia SECO, p. 302 – H (per maggiori informazioni:

https://www.seco.admin.ch/dam/seco/it/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/Anhang_art02_V3.pdf.download.pdf/ArGV3_Anhang_art02_it.pdf).

² Rapport au SECO, « Fonctionnement et efficacité d'une cellule d'Aide à la résolution des Conflits », Céline Desmarais et Isabelle Agassiz, Février 2016, p. 39 (per maggiori informazioni:

<https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Gesundheitsschutz%20am%20Arbeitsplatz/Psychosoziale%20Risiken/Ausfuhrlicher-Bericht-HEIG-VD.pdf.download.pdf/RapportFonctionnementEtEfficaciteDUneCelluleDAideALaResolutionDesConflitsFevrier2016193239.pdf>).

³ FF 2015 2751, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2015/838/it>

stabilisce quali sono le figure che hanno la facoltà o l'obbligo di venir meno al segreto professionale nei casi in cui l'integrità fisica, psichica o sessuale di una o un minore pare minacciata. Ciò è disciplinato agli articoli 314c ("*Diritti di avviso*") e 314d ("*Obblighi di avviso*") del Codice civile svizzero. L'obiettivo è di garantire che l'autorità di protezione dei minori o il la superiore gerarchico o la superiore gerarchica (nel caso della direttiva si tratterebbe del committente ovvero il Consiglio di Stato) vengano tempestivamente a conoscenza dei casi in cui l'integrità fisica, psichica o sessuale di una o un minore è minacciata. Le professioniste e i professionisti, come pure le persone che svolgono un'attività ufficiale, che nell'esercizio della loro attività sono regolarmente in contatto con minori e sono sottoposte e sottoposti al segreto professionale (art. 321 capoverso 1 CP), sono tenute e tenuti ad avvisare l'autorità di protezione dei minori la superiore gerarchica o il superiore gerarchico se hanno un motivo fondato per ritenere che il bene della o del minore e il suo sviluppo potrebbero essere messi in pericolo e se non sono in grado di aiutarlo loro stessi con i propri mezzi, rispettivamente di far sì che le o gli/ venga prestata assistenza. Siccome la direttiva si applica anche a eventuali minorenni alle dipendenze dello Stato (stagiaires, apprendiste e apprendisti o personale in formazione), è stata inserita un'eccezione alla confidenzialità della procedura informale nei casi in cui la loro integrità è minacciata.

¹La procedura informale davanti al Gruppo stop molestie o alla persona di fiducia esterna si svolge nella totale confidenzialità, fatte salve le situazioni in cui l'integrità fisica, psichica o sessuale di un minorenne pare minacciata ai sensi degli articoli 314c e 314d del codice civile svizzero.

²I membri del Gruppo e la persona di fiducia esterna, così come i documenti e le informazioni raccolte, sottostanno al segreto d'ufficio.

³Il Gruppo stop molestie o la persona di fiducia esterna non hanno la facoltà di attivare l'eventuale procedura formale, che rimane una decisione del collaboratore.

k) Segnalazione formale Art. 13

Si inseriscono ulteriori elementi per rendere più efficace la procedura di segnalazione formale.

Questo articolo riunisce gli attuali articoli 12 e 13 della direttiva attualmente in vigore, con alcune modifiche riprese di seguito.

¹Il collaboratore che si ritiene vittima di molestie o discriminazioni può inoltrare una segnalazione formale al proprio funzionario dirigente e/o all'istanza gerarchica superiore oppure direttamente ai servizi centrali del personale.

²La segnalazione può essere effettuata in forma orale o scritta. Se la segnalazione è orale, i referenti sono tenuti a redigere una nota scritta.

l) Obbligo di intervento Art. 14

Questo articolo riprende l'articolo 15 della direttiva attualmente in vigore, chiarendo l'obbligo di intervento per il funzionario o la funzionaria dirigente, l'istanza gerarchica superiore e i servizi centrali del personale.

²Il funzionario dirigente, l'istanza gerarchica superiore o i servizi centrali del personale analizzano e chiariscono gli elementi della fattispecie e valutano le azioni più opportune al fine di far cessare il comportamento lesivo.

³Il funzionario dirigente e/o l'istanza gerarchica superiore informano tempestivamente i servizi centrali del personale della ricezione della segnalazione. I servizi centrali monitorano la gestione del caso.

m) Competenze del funzionario dirigente e dell'istanza gerarchica superiore Art. 15 (nuovo articolo)

Si inserisce un nuovo articolo che esplicita le competenze del funzionario o della funzionaria dirigente, nonché dell'istanza gerarchica superiore.

Il funzionario dirigente o l'istanza gerarchica superiore hanno la facoltà di:

- a) ascoltare la persona che ha inoltrato la segnalazione formale;***
- b) ascoltare la persona accusata ed eventuali testimoni ritenuti necessari al fine di chiarire la fattispecie;***
- c) analizzare la situazione e valutare le misure da intraprendere;***
- d) valutare la possibilità di ricorrere a una mediazione;***
- e) valutare la necessità di avviare un'inchiesta secondo gli articoli 36–40 LORD;***
- f) coinvolgere i servizi centrali del personale se il caso appaia di una gravità che eccede l'adeguatezza delle sanzioni di cui all'articolo 42 RDSt.***

n) Competenze dei servizi centrali del personale Art. 16

Questo articolo riprende l'articolo 14 della direttiva attualmente in vigore, con alcune modifiche che attribuiscono in particolare la facoltà ai servizi centrali di poter richiedere una consulenza esterna da parte di un organismo/ente competente in materia.

[...]

- f) condurre l'inchiesta se il caso appaia di una gravità che eccede l'adeguatezza delle sanzioni di cui all'articolo 42 RDSt e proporre al Consiglio di Stato eventuali provvedimenti ai sensi della LORD.***

²Se necessario i servizi centrali del personale possono ricorrere alla consulenza di organismi o enti esterni con competenza in materia.

³I servizi centrali del personale dispongono inoltre di un servizio specialistico di consulenza confidenziale, che può essere attivato per un sostegno direttamente dal collaboratore o con il suo consenso.

o) Inchiesta esterna Art. 17 (nuovo articolo)

Si rafforza la facoltà dei servizi centrali del personale di poter attribuire un'inchiesta disciplinare all'esterno per casi particolarmente sensibili, complessi o gravi. Ciò è in accordo con quanto suggerito dall'auditor e mira ad accrescere ulteriormente l'efficacia del sistema di segnalazione.

1 Il Consiglio di Stato può conferire, nei casi particolarmente complessi, sensibili o gravi, previa analisi da parte dei servizi centrali del personale, l'incarico di svolgere un'inchiesta a un organismo o ente esterno con competenze nel campo delle violazioni dell'integrità personale.

2 I costi sono assunti dall'Amministrazione cantonale.

p) Diritti delle parti Art. 18

Questo articolo riprende integralmente l'art 17 della direttiva attualmente in vigore

1 Le parti coinvolte possono farsi accompagnare da una persona di fiducia.

2 I colloqui sono riassunti e firmati dalle parti.

3 L'accesso agli atti è possibile dall'avvio di una procedura d'inchiesta ai sensi della LORD.

q) Provvedimenti Art. 19

Si attribuisce il compito all'Amministrazione cantonale di adottare i provvedimenti necessari, in funzione della gravità, per interrompere tali azioni anche nel caso in cui i comportamenti inadeguati siano stati commessi da personale esterno dell'Amministrazione cantonale (prestatori di servizi). In relazione a quest'ultimo aspetto è stato sentito il Responsabile del Centro di competenza in materia di commesse pubbliche (CCCPubb) con il quale è stato convenuto l'inserimento di una clausola specifica negli accordi di collaborazione atta ad informare i prestatori di servizi che qualora si rendessero responsabili di comportamenti molesti o discriminatori nei confronti del personale dello Stato, il Governo si riserva la possibilità di adottare dei provvedimenti che, in base alla gravità dei fatti, possono condurre anche allo scioglimento del contratto.

3 In situazioni in cui un prestatore di servizi esterno si rende responsabile di comportamenti molesti o discriminatori, sono adottati tutti i provvedimenti necessari per porre fine a tali comportamenti. Essi possono condurre anche, in base alla gravità dei fatti, alla rinuncia del rapporto di collaborazione.

r) Procedure giudiziarie Art.20

Questo articolo riprende integralmente l'art 19 della direttiva attualmente in vigore.

Rimangono riservate le procedure giudiziarie civili e penali avviate privatamente dal collaboratore nei confronti dell'autore.

4.2 Rafforzare il sistema di segnalazione

Alla luce degli approfondimenti effettuati, si ritiene che la credibilità del sistema di segnalazione già in essere sia generalmente buona. Si è colta tuttavia l'opportunità per migliorare tale aspetto ulteriormente.

Il Consiglio di Stato è giunto alla conclusione di mantenere separate le segnalazioni per irregolarità ai sensi dell'art. 31a rispetto alle segnalazioni di chi è vittima di molestie psicologiche, sessuali e discriminazioni. Il gruppo segnalazioni, a cui sono indirizzate le

irregolarità riscontrate, funge da coordinatore trasmettendo le segnalazioni alle superiori gerarchiche o ai superiori gerarchici di riferimento per poi assumere in un secondo tempo una decisione. Nei casi di vittime per molestie psicologiche, sessuali e discriminazioni la tempestività d'intervento riveste un aspetto importante ragione per cui un intermediario supplementare può allungare i tempi d'intervento. Inoltre il gruppo segnalazioni non dispone delle competenze per affrontare adeguatamente le situazioni di violazioni dell'integrità personale come quelle del Gruppo stop molestie (GSM), dei servizi centrali del personale o della persona di fiducia esterna.

Per contro la proposta di aggiornare la direttiva sulle molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni aggiungendo alla procedura formale e informale (dirigenti, servizi centrali del personale e GSM) anche la persona di fiducia esterna rappresenta un sensibile miglioramento del sistema di segnalazione.

Nell'ambito della procedura formale, il principio di prevedere indagini esterne e indipendenti, come auspicato dall'auditor, è stato inserito nella direttiva contribuendo a rafforzare il sistema di segnalazione.

Dal punto di vista della procedura informale, il GSM ha ampliato il numero di persone che ne fanno parte passando da 5 a 6 membri, garantendo un'adeguata formazione delle persone che si occupano delle segnalazioni. Sono stati inoltre estesi gli orari di sportello in cui è possibile raggiungere il GSM, passando da tre mattinate a tutti i giorni settimanali nelle fasce orarie 08.30 – 12.00 e 13.30 – 16.30. Infine, è stato attivato un indirizzo e-mail (gruppostopmolestie@ti.ch) per garantire una raggiungibilità anche al di fuori degli orari di sportello telefonico. Inoltre, al fine di garantire una migliore informazione ai e alle dipendenti dello Stato, è previsto un miglioramento della comunicazione attraverso un ampliamento del sito internet dedicato al GSM completando le informazioni inerenti alla procedura informale con quelle relative alla procedura formale. Come raccomandato nell'allegato 1 è stato inoltre sviluppato uno schema in cui è possibile visionare il dispositivo di prevenzione delle violazioni dell'integrità personale dello Stato, per facilitare la comprensione dei servizi di sostegno e ascolto e le procedure percorribili a tutte e a tutti i dipendenti cantonali, ma in particolare alle persone che stanno vivendo una situazione di disagio sul posto di lavoro. Lo stesso sarà pubblicato con l'entrata in vigore della direttiva perfezionata.

In merito alla richiesta avanzata nell'allegato 1, rispetto ad una maggiore rendicontazione da parte del GSM, delle funzionarie e dei funzionari dirigenti, nonché dei servizi centrali del personale, si specifica che attualmente il GSM redige annualmente un resoconto che offre una panoramica sul numero di consulenze svolte e su ulteriori attività formative e/o di sensibilizzazione realizzate dal GSM o in collaborazione con esso (punto 1.6.4.1 del rendiconto annuale della Cancelleria dello Stato). Un rendiconto maggiormente dettagliato porrebbe delle problematicità per quanto concerne la protezione dei dati. I casi sono poco numerosi ed entrare in una suddivisione per tipologia di comportamenti, Dipartimenti o Sezioni permetterebbe facilmente di risalire alle persone interessate. Questo è in contraddizione con quanto previsto dall'art. 11 della direttiva del Consiglio di Stato concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'Amministrazione, in particolare per quanto concerne la procedura informale dinnanzi al GSM, in cui è stabilito che nelle consulenze viene garantita la totale confidenzialità. Inoltre, va sottolineato che nella maggior parte dei casi, il GSM si occupa di conflitti e situazioni relazionali e solo raramente di molestie sessuali, psicologiche e discriminazioni.

Il Consiglio di Stato ritiene tale rendicontazione sufficiente. Per gli stessi motivi testé evocati, il Consiglio di Stato non ritiene opportuno che i servizi centrali e le funzionarie e i funzionari dirigenti rendicontino le segnalazioni presentate.

In riferimento alla procedura di segnalazione nel settore educativo, si vuole inoltre evidenziare l'adozione da parte del DECS delle direttive sui comportamenti inadeguati in ambito scolastico del 13 giugno 2023. Esse fanno rientrare nel "comportamento inadeguato" qualunque condotta impropria di adulti di riferimento che operano nella scuola. Un comportamento inadeguato si manifesta in particolare attraverso condotte, parole, atti, gesti, scritti capaci di arrecare offesa alla personalità, alla dignità o all'integrità fisica, psichica o sessuale di allieve e allievi, rispettivamente di metterne in pericolo l'apprendimento, oppure di degradare il clima di istituto. Ogni segnalazione viene formalizzata dalla direzione scolastica, condivisa con le e i responsabili di sede e di Sezione di riferimento e seguita nel suo iter di valutazione. Parallelamente è stato istituito un servizio di valutazione e coaching (accompagnamento specialistico) dei direttori e delle direttrici delle scuole cantonali.

4.3 Contenuto della formazione per dirigenti e del personale insegnante

La formazione obbligatoria per funzionarie e funzionari dirigenti include già un corso relativo a conflitti e violazioni dell'integrità personale che tocca le tematiche citate nell'allegato 1 del rapporto di audit, in particolare: definizioni delle violazioni dell'integrità personale (con casi pratici concreti), quadro normativo di riferimento e dispositivo di prevenzione previsto all'interno dello Stato, ruoli e responsabilità del personale dirigente (obbligo d'intervento). Oltre a ciò nel corso del 2023 il Governo ha voluto ulteriormente rafforzare la sensibilizzazione, concernente la prevenzione nel campo delle violazioni dell'integrità personale formando i quadri intermedi, ovvero quelle persone che hanno una responsabilità di team senza tuttavia ricoprire un ruolo di funzionarie e funzionari dirigenti. In questo senso nel 2023 è stato avviato un progetto di formazione dei quadri intermedi dell'Amministrazione cantonale che proseguirà anche nei prossimi anni. Tale formazione è svolta dalla Delegata per le pari opportunità in collaborazione con la Sezione delle risorse umane. Infine, dei corsi ulteriori relativi a questa tematica dedicati a collaboratori e collaboratrici della Sezione delle risorse umane sono stati realizzati nel corso del 2023 (come suggerito all'allegato 1).

Nell'ambito scolastico, la formazione di docenti in grado di assumere un ruolo sostanziale nell'educazione alla cittadinanza globale di allievi e allieve delle scuole dell'obbligo e delle scuole di maturità è uno degli obiettivi del Piano di azione del Dipartimento formazione e apprendimento / Alta scuola pedagogica 2025-2028. Per poter raggiungere questo obiettivo, nei prossimi quattro anni l'ente formativo intende consolidare e sviluppare le competenze e le proprie attività di formazione iniziale e continua, di ricerca e di sviluppo anche negli ambiti dell'educazione al genere, all'affettività e alla sessualità, così come nell'educazione alla salute e al benessere e alla prevenzione dei disagi.

Rispetto alla formazione di base (FB) e continua (FC) delle e dei docenti occorre inoltre premettere che le violazioni dell'integrità personale al centro del presente rapporto, vale a dire le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni, trovano un equivalente negli ambiti legati all'etica, la deontologia e il ruolo educativo della professione docente che, tramite il Dipartimento formazione e apprendimento della SUPSI (DFA/ASP) sono

regolarmente trattati durante la FB e inseriti nell'offerta della FC (per esempio, il "CAS sulla mediazione in contesto scolastico" o il "CAS intervento strategico in contesto educativo: a scuola di soluzioni" offrono alle e ai docenti degli strumenti per rivestire con responsabilità e consapevolezza il suo ruolo educativo e per mantenere una postura professionale corretta di fronte a situazioni complesse, stressanti e di difficile gestione).

Nella formazione del corpo insegnante del settore professionale (secondario e terziario professionale) la SUFFP (Scuola universitaria federale per la formazione professionale) prevede in tutti i percorsi di abilitazione momenti obbligatori sulla relazione insegnante/adolescenti-giovani adulti. Nei cicli di studio con Diploma vengono affrontati, tra gli altri, aspetti legati al tema della sessualità dal punto di vista delle potenziali criticità e delle implicazioni etiche, ivi inclusa la conoscenza delle relative leggi.

Riguardo alla formazione continua, la SUFFP organizza anche in collaborazione con i centri scolastici, corsi indirizzati all'approfondimento e allo sviluppo di competenze orientate all'azione pratica dal punto di vista della pedagogia e della psicologia, inclusi i casi conflittuali e problematici.

Il CAS Mediazione scolastica permette di assicurare nelle sedi scolastiche del settore professionale e medio-superiore, un operato di mediazione competente e adeguato a fronte delle crescenti e variegate situazioni di disagio che contraddistinguono l'età adolescenziale. Inoltre, i docenti mediatori e docenti mediatrici di sede svolgono annualmente diverse formazioni continue mirate. In riferimento a ciò, le ispettrici e ispettori di tirocinio della Divisione formazione professionale della (DFP) hanno svolto recentemente un corso di formazione di sensibilizzazione e prevenzione delle violazioni dell'integrità personale sul posto di lavoro in collaborazione con il Servizio per le pari opportunità, il Gruppo stop molestie e l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro.

Entro l'inizio dell'anno scolastico 2024/2025 è inoltre previsto, grazie ad una collaborazione con l'Institut International des droits de l'enfant (IDE), di promuovere un corso online obbligatorio a tutte e tutti i docenti (MOOC) che si propone di: sviluppare le capacità di gestire situazioni difficili utilizzando un approccio basato sui diritti dei bambini e delle bambine, tenendo conto del contesto economico e socioculturale; promuovere una riflessione critica sulla propria pratica, sull'etica e sui doveri professionali e rafforzare i propri metodi di lavoro; acquisire conoscenze teoriche e pratiche interdisciplinari e scientificamente fondate sui diritti dell'infanzia nei campi del diritto, della sociologia, della pedagogia, della psicologia, del lavoro sociale, dell'educazione, della sanità pubblica e dell'etica. Il MOOC è stato ideato dall'IDE affidandosi alle maggiori esperte ed esperti nazionali e internazionali della tematica e sarà promosso in tutta la Svizzera.

A completamento delle considerazioni appena esposte, l'obiettivo di dotare le e i docenti di migliori conoscenze e competenze per contrastare le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni nella scuola, può essere raggiunto agendo anche sul piano dell'educazione all'affettività e alla sessualità, così come dell'educazione al genere. Attualmente, la Commissione per l'educazione affettiva e sessuale nella scuola (CEAS) attraverso il suo gruppo operativo (CEAS GO) sta progettando un'azione di sensibilizzazione destinata all'insieme del corpo docente da implementare a partire da settembre 2024, inizialmente per le e i docenti della scuola dell'obbligo. All'interno dell'azione di sensibilizzazione saranno tematizzati anche gli ambiti al centro del presente rapporto, vale a dire le tematiche legate all'educazione affettiva e sessuale oltre che i

comportamenti inadeguati e le discriminazioni declinate rispetto alle specificità della realtà scolastica.

4.4 Svolgere sondaggi sul clima di lavoro più regolarmente

Le raccomandazioni della CGF suggeriscono di ripetere l'analisi a distanza di circa 3 anni, chiedendo però di effettuare il prossimo sondaggio nel 2024. L'ultimo sondaggio sul clima è stato effettuato nel corso del 2021 e il relativo rapporto è stato consegnato il 22 aprile 2022. Per poter disporre di un confronto dei risultati scaturiti nel 2022 con quelli del nuovo sondaggio, il Consiglio di Stato ritiene importante poter conferire il mandato alla stessa società romanda (ISMAT) che ha effettuato l'analisi nel 2021.

Si propone pertanto di posticipare tale analisi ad inizio 2025 con attribuzione del mandato a gennaio 2025.

4.5 Creazione di regole per disciplinare la gestione dei dossier del personale

È stata elaborata una proposta di direttiva concernente la gestione degli incarti personali dei dipendenti dello stato stabilendo il contenuto, le modalità di classificazione dei documenti del personale nonché la gestione e l'autorizzazione alla loro consultazione.

4.6 Avvio di verifiche periodiche da parte del Controllo cantonale delle finanze

4.7 Compiere un'analisi puntuale in seno a tutti i Dipartimenti in merito alle prassi e alle modalità di sviluppo, formazione e conduzione del personale

4.8 Effettuare 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

In relazione ai punti 4.6, 4.7 e 4.8, si propone la strategia secondo cui il CCF verifica, nell'ambito delle revisioni previste dalla pianificazione annuale presso i servizi centrali del personale (nella fattispecie SRU e SA DECS) lo stato di implementazione e applicazione delle misure proposte dal rapporto. Inoltre, il CCF esamina le verifiche già effettuate dai servizi centrali del personale relative ai processi di gestione e conduzione del personale, per identificare eventuali inadempienze e subentrare con un'ulteriore verifica puntuale da parte del CCF in seno ai Dipartimenti/Divisioni/Uffici che presentano tali lacune. Si propone una scadenza biennale di tali verifiche con inizio nel 2025. Questo per dare modo a tutti i servizi dell'AC di potersi adeguare correttamente alle disposizioni emanate.

5. Conclusione

Il Consiglio di Stato ritiene che le misure di miglioramento proposte permettano all'Amministrazione cantonale di rafforzare il sistema di segnalazione, offrendo a collaboratori e collaboratrici una scelta di servizi di ascolto e sostegno (Gruppo stop molestie, persona di fiducia esterna e servizio specialistico di consulenza confidenziale presso i servizi centrali del personale) oltre alla possibilità di segnalare formalmente eventuali situazioni (segnalazione al funzionario o alla funzionaria dirigente, all'istanza gerarchica superiore, ai servizi centrali del personale). Nell'ambito della procedura formale, il principio di prevedere indagini esterne e indipendenti, come auspicato

dall'auditor, è stato inserito nella direttiva contribuendo a rafforzare il sistema di segnalazione.

Queste misure si inseriscono nell'ambito di ulteriori iniziative volte a tutelare maggiormente la personalità di collaboratrici e collaboratori, nonché allieve e allievi, come ad esempio le direttive sui comportamenti inadeguati in ambito scolastico del 13 giugno 2023 e altre misure di formazione, informazione e sensibilizzazione che vengono promosse internamente all'Amministrazione cantonale.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore deputate e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

6. Allegati

- Proposta direttiva del Consiglio di Stato concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'Amministrazione
- Tavole sinottiche: Modifiche alla direttiva del Consiglio di Stato concernente le molestie psicologiche, sessuali e le discriminazioni all'interno dell'AC del 9 giugno 2021
- Proposta direttiva sulla gestione degli incarti personali dei dipendenti dello Stato
- Direttive sui comportamenti inadeguati in ambito scolastico del 13 giugno 2023