

Avv. Raffaella Martinelli Peter  
Via Pioda 12  
6900 Lugano  
raffaella@martinellipeter.ch

Avv. Stefano Fornara  
Via Pelli 12  
6900 Lugano  
stefano.fornara@walderwyss.com

Lodevole  
Dipartimento della Sanità e della socialità  
Divisione dell'azione sociale e delle famiglie  
Vicolo Santa Marta 2  
6500 Bellinzona

Lugano, 29 marzo 2023

## **Sintesi del Rapporto finale datato 29 settembre 2022 relativo a Unitas – Associazione ciechi e ipovedenti della Svizzera italiana**

Gentili Signore, Egregi Signori,

come richiesto vi presentiamo una sintesi del Rapporto da noi (in seguito anche: gli incaricati) consegnatovi in data 29 settembre 2022.

### **A. Premessa**

#### **1. Scopo del mandato**

Ricordiamo e riportiamo di seguito lo scopo del mandato che ci è stato conferito:

1. accertare, nei limiti inquisitori di cui dispongono gli incaricati, tutti i possibili casi di molestie sessuali, mobbing, o altri comportamenti lesivi della personalità subiti da dipendenti, soci, utenti;
2. accertare se il Comitato o la Direzione erano a conoscenza di casi quali quelli sopraccitati e, in caso affermativo, come li hanno gestiti.

Con riferimento ai limiti dei poteri inquisitori, si annota che gli incaricati non disponevano di poteri coercitivi come quelli conferiti alle autorità penali o ai tribunali civili.

L'accertamento relativo ai possibili casi di molestie sessuali, mobbing o altri comportamenti lesivi della personalità si è basata sul diritto civile, in particolare sulla dottrina e la giurisprudenza relativi agli art. 328 CO e 28 CC (protezione della personalità).

## **2. Fasi procedurali**

La procedura messa in atto dagli incaricati prevedeva due fasi:

- Fase 1: raccolta delle segnalazioni in forma confidenziale, audizione della/delle persone segnalate, altri approfondimenti (audizione di altre persone attive presso Unitas, esame convergenze, audizione dei vertici dell'Associazione) e redazione di un rapporto finale.
- Fase 2: se richiesta dalla persona segnalante, indagine interna sul singolo caso, con pieno contraddittorio e in particolare senza confidenzialità sulla persona segnalante.

Nessuna delle persone segnalanti ha deciso e ritenuto necessario procedere con la Fase 2.

## **B. Nel merito del rapporto**

### **1. Istruttoria nella procedura**

L'istruttoria ha avuto avvio con l'audizione di tutti coloro che si sono spontaneamente annunciati presso gli incaricati. Alla fase di raccolta delle segnalazioni hanno fatto seguito approfondimenti effettuati mediante audizione della persona segnalata, audizione di alcuni dipendenti o ex-dipendenti Unitas e infine dei responsabili presenti e passati di Unitas che abbiamo ritenuto necessario sentire. Gli accertamenti sono stati completati con la richiesta di produzione di documenti da parte di Unitas.

Nel contesto delle audizioni, gli incaricati hanno spiegato la procedura ai segnalanti e alle altre persone sentite presentando un documento che riassumeva la procedura e i relativi principi. Tutte le persone sentite hanno sottoscritto tale documento per accordo.

Come detto in precedenza nessun segnalante ha deciso di chiedere una specifica inchiesta riguardante il singolo caso (passaggio alla Fase 2 sopra descritta).

### **2. Principi procedurali**

A richiesta delle persone ascoltate in veste di segnalanti o testimoni, il nominativo e il ruolo delle stesse è stato mantenuto confidenziale, al fine di tutelare la personalità delle medesime, ad eccezione dei casi in cui la persona direttamente interessata ha autorizzato gli incaricati diversamente.

Tutte le segnalazioni riguardavano una sola ed unica persona (fatta eccezione per un caso di molestie verbali risalente al 2021, già compiutamente istruito sulla base del Regolamento contro le molestie entrato in vigore nel 2021, e che pertanto non abbiamo ritenuto di istruire nuovamente).

La persona segnalata ha avuto la possibilità di esprimersi rispetto ai rimproveri mossi nei suoi confronti, rispettivamente il diritto di esprimersi in merito ad altre risultanze (ad es. documenti, dichiarazioni di testimoni) derivanti dagli approfondimenti, nonché la possibilità di produrre documenti.

Gli incaricati hanno riferito alla persona segnalata la natura delle segnalazioni raccolte che la riguardavano e l'hanno invitata ad esprimersi in merito. I dettagli delle segnalazioni sono stati riferiti in modo sintetico, nella misura in cui i segnalanti hanno scelto di fare una segnalazione confidenziale. Gli incaricati hanno spiegato alla persona segnalata che aveva il diritto di non rispondere alle domande, di non prendere posizione e di non collaborare in alcun modo.

Per quanto riguarda i membri presenti o passati del Comitato e della Direzione di Unitas, si è data a ciascuno la possibilità di esprimersi rispetto alle segnalazioni raccolte, alle affermazioni della parte segnalata, rispettivamente in merito ad altre risultanze (ad es. documenti, dichiarazioni di testimoni) derivanti dagli approfondimenti effettuati dagli incaricati.

### **3. Svolgimento dell'inchiesta**

Le segnalazioni raccolte sono state 19. Alcuni segnalanti hanno portato all'attenzione degli incaricati tipi diversi di violazioni, ovvero alcune persone hanno riferito sia di molestie sessuali sia di altri comportamenti lesivi della personalità, motivo per cui il numero di violazioni è superiore al numero delle segnalazioni pervenute.

Le violazioni segnalate possono essere così suddivise:

- 11 casi riguardano molestie sessuali (verbali e/o fisiche) subite dalla persona segnalante;
- 5 casi riguardano atti ostili o comportamenti assimilabili al mobbing;
- 6 casi riguardano molestie sessuali subite da terze persone e 2 casi riguardano comportamenti altrimenti lesivi della personalità. In questa categoria vi sono sia fatti ai quali la persona segnalante avrebbe assistito personalmente, sia fatti che le sarebbero stati riferiti dalle vittime, che non sono le 11 di cui sopra.

Per quanto riguarda gli approfondimenti, gli incaricati hanno sentito 6 dipendenti ed ex dipendenti Unitas, la persona segnalata e 10 persone che avevano avuto o hanno attualmente un ruolo di responsabilità, tra i quali 3 direttori ed ex direttori e 7 membri di Comitato.

In sintesi, sono state sentite 36 persone, sono state redatte 182 pagine di verbali ed esaminati oltre 200 documenti di varia natura (verbali, e-mail, rapporti, lettere, ecc.).

Tenuto conto dell'arco temporale risultante dalle segnalazioni (1994 – 2021) gli incaricati hanno ritenuto di limitare ai circa 25 anni citati il perimetro dell'inchiesta.

### **4. Tema molestie sessuali: segnalazioni, dichiarazione della persona segnalata e considerazioni degli incaricati**

Come sopra accennato, complessivamente 17 segnalazioni riguardano molestie sessuali. Si tratta di molestie verbali e molestie fisiche, in particolare contatti fisici indesiderati. Le molestie sono in parte state ammesse dalla persona segnalata, sebbene banalizzate e talvolta giustificate con la cecità e con un temperamento esuberante e espansivo. Una parte delle altre segnalazioni, sebbene contestate dalla persona segnalata, sono state ritenute credibili (almeno in parte) e questo sulla base di diversi indizi e convergenze che abbiamo raccolto.

### **5. Tema Mobbing: Segnalazioni, dichiarazione della persona segnalata e considerazioni degli incaricati**

Sono stati segnalati comportamenti quali:

- rimproveri espressi in modo molto severo, alzando la voce;
- atteggiamenti autoritari verso i dipendenti;
- ritorsioni verso dipendenti che osavano sfidare l'autorità della persona segnalata.

La persona segnalata ha contestato comportamenti volutamente lesivi della personalità, ma ha ammesso delle occasionali "sfuriate" ed episodi in cui ha esagerato nella sua reazione verso un dipendente.

Non vi sono convergenze sufficienti per confermare un atteggiamento generalizzato da parte della persona segnalata lesivo della personalità dei dipendenti. Le segnalazioni sono, in parte, generiche e non circostanziate. Per due casi concreti, relativi ad episodi singoli, vi è un'ammissione di aver fatto "una sfuriata"; si tratta di singoli atti che potrebbero essere ritenuti degli atti ostili, lesivi della personalità.

## **6. Presa di posizione dei vertici di Unitas**

### **6.1 Sulle molestie sessuali**

Le reazioni dei vertici dell'associazione sono state molto diverse tra loro.

Tra i membri di Comitato c'è chi si è detto molto sorpreso riguardo alle segnalazioni, poiché non aveva mai recepito alcun segnale né direttamente riscontrato comportamenti inopportuni, e chi, invece, ha affermato che tutti sapevano dei comportamenti inadeguati della persona segnalata.

Un ex-membro di Comitato ha affermato di avere affrontato privatamente il tema con la persona segnalata, ma di non averlo portato in Comitato in ragione del fatto che la persona segnalata aveva un ruolo troppo importante per Unitas.

Un altro membro di Comitato ha confermato che era noto che la persona segnalata "allungava le mani". In diversi hanno confermato di essere a conoscenza della tendenza alle barzellette fuori luogo e alle battute / allusioni sessuali.

Un membro di Comitato ha ammesso di non avere agito nemmeno davanti a delle segnalazioni in tempi più recenti perché non poteva credere che la persona segnalata avesse davvero commesso delle molestie.

Tra i direttori c'è chi ha riferito di non avere avuto segnalazioni sufficientemente circostanziate che gli permettessero di fare qualcosa e c'è chi ha affermato di non avere mai ricevuto alcuna segnalazione di disagio.

La maggior parte dei responsabili di Unitas, da noi interpellati, hanno espresso sconcerto per le giustificazioni addotte dalla persona segnalata, ritenendo che quanto da egli affermato, con particolare riferimento ai contatti fisici motivati dalla cecità, sia lesivo della dignità dei ciechi.

### **6.2 Sul mobbing**

Diversi membri di Comitato e Direttori hanno confermato che la persona segnalata aveva un modo di fare deciso, che "non le mandava a dire", ma affermano di non aver mai ricevuto segnalazioni di mobbing o altri comportamenti generali lesivi della personalità dei dipendenti.

## **7. Molestie sessuali: inquadramento giuridico e valutazione della responsabilità di Unitas**

### **7.1 Molestie sessuali nei confronti dei dipendenti e volontari**

#### **7.1.1 Definizione di molestia sessuale**

In base all'art. 328 cpv. 1 del Codice delle obbligazioni (CO) il datore di lavoro deve rispettare e proteggere la personalità del dipendente, deve avere riguardo per la sua salute e deve vigilare affinché non subisca molestie sessuali.

La molestia sessuale sul posto di lavoro costituisce tanto una lesione della personalità ai sensi dell'art. 328 CO, quanto una discriminazione in base alla Legge sulla parità (Lpar). L'art. 4 Lpar precisa il concetto di molestia sessuale e la considera come una discriminazione: "*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.*"

La dottrina e la giurisprudenza ritengono che la definizione legale sopraccitata sia troppo limitata (ritenuto che l'esempio menzionato nell'art. 4 LPar riguarda solo casi di abuso di potere). La giurisprudenza ha pertanto indicato una serie di altri atti che possono essere altrettanto lesivi della dignità del dipendente e che rappresentano delle molestie sessuali, tra i quali:

- frasi equivoche, doppi sensi, insinuazioni degradanti e umilianti,
- atteggiamenti inopportuni con gesti o sguardi o ammiccamenti,
- allusioni, apprezzamenti e barzellette sessiste, battute inappropriate, commenti volgari e imbarazzanti,
- contatti fisici indesiderati.

Per valutare se un determinato atto rappresenta una molestia sessuale occorre valutare se la dignità della persona che l'ha subito è stata toccata. La dignità è in particolare toccata quando l'atto, il gesto o le affermazioni a connotazione sessuale non sono desiderati e avvengono contro la volontà della persona interessata.

### 7.1.2 Doveri di vigilanza del datore di lavoro

Il datore di lavoro, sulla base all'art. 328 CO, deve vigilare e prendere le misure adeguate (misure di prevenzione) per impedire che i dipendenti subiscano delle violazioni della personalità e/o delle molestie sessuali. A questo proposito si osserva che, nel 1996, con l'entrata in vigore della Legge sulla parità, il dovere di agire del datore di lavoro e il tema delle molestie sessuali è stato ulteriormente chiarito e ribadito dalla dottrina e dagli enti preposti all'applicazione della LPar e della Legge sul lavoro (SECO e Ufficio federale per l'Uguaglianza).

Oltre all'art. 328 CO si deve fare riferimento anche all'art. 6 della Legge sul lavoro e all'art. 2 dell'Ordinanza 3 sulla Legge sul lavoro. A tale proposito la SECO, commentando i relativi articoli ribadisce che il datore di lavoro è tenuto a prendere le misure necessarie al fine di prevenire qualsiasi rischio di molestia sessuale. Le misure più importanti comprendono:

- una dichiarazione di principio in base alla quale l'azienda non tollera le molestie sessuali;
- l'informazione ai dipendenti riguardo alla definizione giuridica del termine "molestie sessuali";
- la definizione delle procedure da seguire in caso di molestie sessuali e la relativa informazione ai dipendenti;
- la designazione di una persona di fiducia interna o esterna indipendente, alla quale gli interessati possono rivolgersi in caso di molestie per chiedere una consulenza e un sostegno.

Il datore di lavoro, oltre a prevedere misure di prevenzione è tenuto ad intervenire, nel caso in cui una molestia sia segnalata o della quale il datore di lavoro avrebbe dovuto averne conoscenza.

### 7.1.3 Attuazione della vigilanza da parte di Unitas dal 1994 al 2020

Dagli approfondimenti svolti risulta che i vertici di Unitas (Comitato e Direzione) **non** hanno adempiuto correttamente al proprio dovere di mettere in atto misure di prevenzione e di intervento in caso di molestie, in particolare per i seguenti motivi:

- prima del 2021 nessuna misura di prevenzione è stata messa in atto da Unitas; i vertici dell'associazione, nella loro qualità di datori di lavoro, sono venuti meno ai doveri loro imposti dalla legge;
- malgrado fosse risaputo che il comportamento della persona segnalata nei confronti delle donne destava una certa perplessità, i vertici di Unitas non sono intervenuti in alcun modo;
- la mancata percezione da parte dei vertici dell'Associazione di una situazione di disagio vissuta da diverse dipendenti è un chiaro segnale di una mancata vigilanza e/o di una sottovalutazione della situazione e/o di una incompetenza riguardo al tema delle molestie sessuali;
- i vertici dell'Associazione hanno affermato di non aver messo in atto alcuna misura rispetto al tema delle molestie sessuali, in quanto fino al 2018 non vi erano state segnalazioni di alcun tipo; a questo proposito si osserva che l'assenza di misure di prevenzione e in mancanza di una posizione chiara dei vertici rispetto al tema delle molestie sessuali non vi erano le condizioni necessarie affinché le vittime di molestie potessero fare una segnalazione; a maggior ragione se la segnalazione riguardava una persona che aveva avuto un ruolo importante per l'Associazione;
- dal 2018 sino al 2020 vi sono state delle segnalazioni (5 casi), che i vertici dell'Associazione non hanno trattato con la dovuta diligenza, in quanto:
  - non hanno analizzato il motivo che portava alcune segnalanti a chiedere "di non andare oltre" (nel senso che chiedevano di non fare un'indagine e/o non informare la persona segnalata);
  - non hanno confrontato la persona segnalata con le accuse;
  - non hanno messo in atto delle misure di prevenzione;
  - non hanno dato avvio ad alcuna inchiesta interna generale (per capire se vi era un problema diffuso).

#### **7.1.4 Attuazione della vigilanza in Unitas dal 2021**

Gli incaricati ritengono che a partire dal mese di novembre 2021 Unitas ha dato seguito correttamente al proprio dovere di prevedere delle misure di prevenzione riguardo alle molestie sessuali, ritenuto che ha emanato uno specifico Regolamento.

#### **7.2 Molestie sessuali nei confronti degli utenti**

I responsabili di centri erogatori di servizi finanziati, in parte o interamente, dal Cantone, quale ad esempio il Centro diurno di Casa Andreina di Unitas, in base alla Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD), devono fornire prestazioni di qualità secondo parametri stabiliti dall'autorità competente.

Per fornire delle prestazioni di qualità è necessario innanzitutto rispettare le leggi in vigore, con particolare riferimento, per il caso in analisi, al rispetto di principi fondamentali come quello della protezione della personalità previsto dall'art. 28 del Codice civile. Tra i beni protetti da tale articolo vi è anche la tutela dell'integrità sessuale intesa come autodeterminazione riguardo al proprio corpo e rispetto della visione personale sul tema della sessualità (che potrebbe essere perturbata da molestie verbali con conseguente sensazione di disagio o imbarazzo).

Alla stessa conclusione esposta con riferimento ai dipendenti e ai volontari (cfr. sopra cifra 7.1) si può giungere per quanto riguarda gli utenti.

Infatti, anche in tale ambito, Unitas, nella sua qualità di erogatore di servizi, non ha messo in atto le misure necessarie per proteggere i propri utenti dalle molestie sessuali, fatta eccezione per l'introduzione di un Codice etico, documento che prevedeva principi e norme di comportamento di portata generale ma che non menzionava le molestie sessuali e i codici di condotta che chiarivano il concetto di protezione della personalità con riferimento agli utenti. Non vi erano quindi delle misure di prevenzione.

Inoltre, il Comitato e la Direzione non sono intervenuti nemmeno di fronte a chiari segnali di una situazione preoccupante, ritenute le peculiarità del comportamento della persona segnalata). I vertici di Unitas avrebbero dovuto intervenire in modo deciso, per capire se il benessere dei loro utenti poteva in qualche modo essere turbato.

L'intervento del Comitato e/o della Direzione non vi è stato nemmeno a fronte di segnalazioni verbalizzate o inviate per e-mail da parte di utenti avvenute ad inizio 2020. Infatti, anche se le segnalanti avevano chiesto di non procedere oltre, i vertici Unitas avrebbero dovuto / potuto prendere diverse misure, per capire se vi fossero altri casi e se si era di fronte ad una situazione di malessere diffuso. Avrebbero potuto informare e sensibilizzare gli utenti sul tema delle molestie, esplicitando una posizione di chiara contrarietà a tale riguardo da parte del Comitato. Niente di tutto questo è stato fatto. I vertici Unitas si sono limitati a prendere atto delle segnalazioni senza prendere alcuna misura.

### **8. Mobbing: inquadramento giuridico e valutazione della responsabilità di Unitas**

#### **8.1 Definizione di mobbing**

Il mobbing è considerato una violazione grave della personalità del dipendente, e di riflesso del dovere di tutela del datore di lavoro fissato all'art. 328 CO.

La giurisprudenza ha definito il mobbing come *“una forma di persecuzione psicologica che viene esercitata sul posto di lavoro da parte di colleghi o di superiori, allo scopo di provocare il licenziamento di una determinata persona o di indurla alle dimissioni. Il mobbing si definisce come una concatenazione di parole, dicerie e/o atti ostili, ripetuti di frequente su un lungo periodo, con i quali si tenta di isolare, emarginare e finanche escludere una persona dal suo posto di lavoro. La vittima è sovente posta in una situazione tale per cui ogni atto considerato singolarmente, al quale un testimone ha assistito, può anche apparire sopportabile, mentre l'insieme dei vari comportamenti conduce a una significativa destabilizzazione della sua personalità”*.

È stato tuttavia precisato che: *“non vi è tuttavia persecuzione psicologica per il solo fatto che esiste un conflitto nelle relazioni professionali o un cattivo clima di lavoro, né per la circostanza che un dipendente*

*sia stato invitato a conformarsi agli obblighi derivanti dal contratto di lavoro, anche in modo insistente e minaccioso, o ancora per il fatto che un superiore gerarchico non abbia soddisfatto completamente e sempre ai doveri che gli incombono nei confronti dei collaboratori.”*

## **8.2 Applicazione al caso concreto**

Come detto in precedenza, le situazioni che sono state segnalate sono, in parte, generiche e non circostanziate. Vi sono due singoli episodi, che potrebbero eventualmente essere considerati atti ostili e rappresentare una violazione della personalità. Non vi sono tuttavia indizi per comprovare o ritenere verosimile la messa in atto di mobbing da parte della persona segnalata all'interno di Unitas.

Ritenuto che dall'inchiesta non sono emersi casi di mobbing, non è stato necessario procedere con la valutazione della responsabilità dell'Associazione a tale riguardo.

## **9. Altre criticità**

Raccogliendo le testimonianze delle persone segnalanti e ascoltando poi i testimoni e i vertici Unitas, nonché esaminando i documenti trasmessi, gli incaricati hanno rilevato alcune criticità di carattere più generale, che hanno ritenuto importante portare all'attenzione del mandante dal momento che hanno funto da sfondo alla tematica delle molestie, favorendone in un certo senso sia l'attuazione, sia il perdurare nel corso del tempo. Si tratta di:

- assenza di una adeguata governance, in particolare mancanza di adeguata separazione dei poteri e accumulo di cariche su una sola persona, che nel corso del tempo è diventata “intoccabile” nonostante il suo comportamento problematico;
- carente indipendenza della Direzione nelle questioni amministrative, rispettivamente indebita ingerenza della persona segnalata in particolare su questioni che esulavano dalla sua competenza;
- carente trasparenza e cattiva comunicazione relativa alle situazioni emerse, sia verso l'interno (collaboratori), sia verso i soci e i terzi;
- mancanza della rappresentante del CdS: vi era una persona nel Comitato avente funzione di rappresentante del Governo che non è stata rieletta.

Il capitolo presenta una serie di riflessioni e suggerimenti che sono stati fatti propri dal Cantone nella definizione dei provvedimenti.

## **10. Ulteriori approfondimenti**

Successivamente alla consegna del rapporto, avvenuta il 29 settembre 2022, i servizi cantonali hanno chiesto due ulteriori approfondimenti scritti. Il primo riguardava il testamento morale scritto da una ex-collaboratrice di Unitas nel 2001. A tale proposito gli incaricati hanno osservato di non aver potuto raccogliere elementi o dettagli rilevanti per l'inchiesta, ritenuto anche il lungo tempo trascorso dai fatti e i poteri inquisitori limitati nell'ambito di un audit come quello commissionato agli stessi incaricati.

Il secondo approfondimento riguardava le modalità con le quali l'Associazione ha condiviso le vicende legate alle molestie (con particolare riferimento ad una segnalazione avvenuta nel 2019) con i vertici delle Fondazioni ad essa legate. Gli incaricati hanno potuto appurare che i vertici dell'Associazione hanno informato le Fondazioni ad inizio 2020 con riferimento alle misure prese nei confronti della persona segnalata.

Infine, i servizi cantonali hanno chiesto agli incaricati se nell'ambito dell'inchiesta fossero emerse fattispecie relative a reati perseguibili d'ufficio. A tale riguardo gli incaricati hanno sottolineato quanto segue: in primo luogo occorre tenere conto del fatto che la loro analisi si è limitata alla "Fase 1" (cfr. sopra cifra 2 Fasi procedurali), ritenuto che nessun segnalante ha chiesto di passare alla "Fase 2" e pertanto non hanno condotto delle inchieste specifiche su singoli casi. In secondo luogo gli incaricati osservano che, come detto in precedenza, non disponevano di poteri inquisitori tali da permettere degli approfondimenti giuridicamente sostanziati relativi a fattispecie penali. Ritenute queste premesse e tenendo conto dei limiti del presente audit, gli incaricati osservano di non aver ravvisato degli elementi tali da giustificare una segnalazione al Ministero pubblico.

Cordiali saluti.



Raffaella Martinelli Peter



Stefano Fornara