

## Le risposte alle interrogazioni parlamentari tra esigenze di informazione e protezione dei dati personali

*Michele Albertini\**

Un tema attuale e ricorrente, talvolta assai delicato, concerne il rapporto tra le esigenze di informazione dei deputati nell'ambito delle loro funzioni – espresse nelle forme previste dalla legge, in particolare con lo strumento dell'interrogazione parlamentare – e il dovere, corollario, dell'organo esecutivo di fornire una risposta, nei limiti sanciti dall'ordinamento giuridico, dettati in particolare dalle normative organiche come pure da quelle sulla protezione dei dati e sul segreto d'ufficio. Il presente contributo vuole approfondire alcuni aspetti peculiarmente riferiti alla protezione della sfera privata e dei dati personali, completando da questo specifico profilo il parere, più articolato e generale, del consulente giuridico del Consiglio di Stato, intitolato «Interpellanze e interrogazioni fra limiti istituzionali, tutela del segreto d'ufficio e protezione dei dati personali»<sup>1</sup>.

1. L'attività parlamentare non è sottratta, di principio, al campo di applicazione della legge cantonale sulla protezione dei dati personali (LPDP)<sup>2</sup>, non sussistendo una clausola d'esclusione di cui all'art. 2 LPDP, a differenza della corrispondente disciplina federale, dove i dibattiti delle Camere federali e delle Commissioni parlamentari sono espressamente esclusi dalla sfera d'applicazione della legge federale sulla protezione dei dati (LPD<sup>3</sup>), come prevede l'art. 2 cpv. 2 lett. b della normativa. È invece del tutto pacifico che l'attività dell'organo esecutivo

---

\* Dott. iur., responsabile cantonale per la protezione dei dati e consulente giuridico del Gran Consiglio. Il presente contributo esprime l'opinione personale dell'autore e non impegna in alcun modo quella del Consiglio di Stato né quella del Gran Consiglio.

<sup>1</sup> GUIDO CORTI, parere del 3 maggio 2004, pubblicato in questa RtiD, pag. 265 segg.

<sup>2</sup> Legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (RL 1.6.1.1).

<sup>3</sup> Legge federale sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992 (RS 235.1).

e dei suoi servizi quali organi responsabili sia sottoposta alla LPDP. Ciò significa che nei rapporti tra l'Esecutivo, rispettivamente i servizi dell'Amministrazione, e il Gran Consiglio sono determinanti i principi generali in materia di elaborazione di dati personali (si vedano in particolare l'art. 4 cpv. 3 e gli art. 6 segg. LPDP), se la fattispecie riguarda, appunto, questioni attinenti alla protezione della personalità e dei dati, come pure del segreto d'ufficio. Di principio occorre quindi una *base legale* che, perlomeno, autorizzi il Governo a rilasciare le informazioni chieste.

2. a) Questa esigenza è peraltro espressamente ribadita dagli art. 10 segg. LPDP, che disciplinano la trasmissione di informazioni a carattere personale – quale forma particolare di elaborazione di dati personali ai sensi dell'art. 4 cpv. 3 LPDP – gestite da un organo pubblico. L'art. 10 LPDP, che regola la cosiddetta *assistenza amministrativa tra autorità*, stabilisce che dati personali possono essere comunicati – premesso il rispetto delle prescrizioni in materia di segreto d'ufficio – quando l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge (lett. a), oppure quando l'organo destinatario prova che i dati sono necessari per l'adempimento dei compiti legali (lett. b), oppure quando la trasmissione, nel singolo caso, è fatta nell'interesse della persona interessata e la stessa vi abbia esplicitamente acconsentito o le circostanze lascino presumere il suo consenso (lett. b). L'art. 11 cpv. 1 LPDP, che riguarda la *trasmissione di dati personali a persone private* (cui va assimilata la diffusione, anche a mezzo stampa, a una cerchia indeterminata di persone), è del tutto corrispondente al disposto che lo precede, fatta eccezione della lett. b dell'art. 10, che non vi è contemplata. Rimane però riservata la facoltà dell'organo responsabile di trasmettere, su richiesta, dati personali contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a tutti, nella stessa misura e secondo gli stessi criteri utilizzati nella pubblicazione (art. 11 cpv. 2 LPDP).

Beninteso, questi disposti vanno compresi, e attuati, anche in combinazione con i principi generali di liceità, proporzionalità, conformità allo scopo e buona fede (sanciti all'art. 6 LPDP) e trovano una limitazione comune nell'art. 14 LPDP. Tale norma stabilisce che la trasmissione di dati personali può essere limitata o sottoposta a condizioni qualora vi ostino importanti interessi pubblici o i dati si rivelino meritevoli di parti-

colare protezione per la persona interessata (cpv. 1), rilevato che dati personali oggetto di norme particolari di segretezza possono essere trasmessi solo se il destinatario è a sua volta assoggettato a un corrispondente obbligo del segreto oppure se egli si assume un tale obbligo; rimangono ad ogni modo riservate le norme legali che prevedono il consenso della persona interessata (cpv. 2).

b) La disciplina illustrata ribadisce la trasversalità della legislazione sulla protezione dei dati, ma nel contempo fa emergere i suoi limiti e il suo carattere non assoluto. Certo, al pari della corrispondente normativa federale, la LPDP presenta un carattere generale, valido fundamentalmente per tutti i settori d'attività dello Stato. Tuttavia, le disposizioni speciali prevalgono su questa legislazione generale laddove prevedono una protezione analoga o addirittura superiore oppure se poggiano su un modello di protezione indipendente e completo, oppure ancora se tale sistema contempla deroghe (enunciando ad esempio la pubblicità, anche parziale, di determinate informazioni) fondate su un preminente interesse pubblico, quale esito di un'attenta ponderazione degli interessi in gioco, considerata altresì la natura dell'elaborazione concreta<sup>4</sup>.

3. a) Questi ultimi argomenti sono di particolare rilevanza per quanto riguarda l'estensione della risposta dell'Esecutivo ad un atto parlamentare, in particolare presentato nella forma di un'interrogazione ai sensi dell'art. 142 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC<sup>5</sup>). A norma di legge tale atto può vertere unicamente su un *oggetto d'interesse pubblico generale* (che dev'essere indicato nel testo; art. 142 cpv. 1 LGC), quantunque sia spesso impiegato per ottenere informazioni su questioni puntuali, «die weniger auf komplexe Zusammenhänge, sondern vielmehr auf spezifische, begrenzte Sachverhalte abzielen, ausgeprägter noch für aktuelle Fragen, die einer raschen Abklä-

---

<sup>4</sup> DTF 128 II 311 consid. 8.4, 126 II 126 consid. 5, 124 I 176 consid. 5; MICHELE ALBERTINI, Protezione dei dati e diritti dei cittadini – Riflessioni su una realtà in continua evoluzione, Lugano 2004, pag. 92 segg.

<sup>5</sup> Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 (RL 2.4.1.1).

rung bedürfen»<sup>6</sup>. In questo senso, la volontà, ad esempio, di sapere che le procedure gestite da determinati servizi dello Stato siano conformi all'ordinamento vigente può configurare, nel complesso, un interesse pubblico generale ai sensi del disposto. Il problema centrale si condensa, piuttosto, nel fatto che la risposta ad un atto parlamentare diviene per sua natura *automaticamente pubblica*: a prescindere dalla legittime aspettative dei deputati, esiste pertanto un rischio accresciuto di lesione della sfera privata delle persone interessate in caso di divulgazione di determinate informazioni a carattere personale. L'interesse pubblico generale ai sensi dell'art. 142 cpv. 1 LGC è solo uno degli elementi in gioco: esso va attentamente considerato e ponderato alla luce di interessi eventualmente contrapposti. Come giustamente rilevato dal consulente giuridico del Consiglio di Stato, la portata e l'ampiezza della risposta ad un'interrogazione «dipendono dal libero apprezzamento dell'esecutivo ed il suo dovere di rispondere [...] può comunque essere limitato da interessi privati preponderanti degni di protezione o eventualmente anche da interessi pubblici: in ogni evenienza, rimangono riservati quei casi dove il segreto d'ufficio impedisce di dare una risposta o consente al massimo all'esecutivo di rilasciare informazioni sommarie e assolutamente generiche»<sup>7</sup>. Questa opinione, che condivido, è peraltro confortata anche dalla dottrina<sup>8</sup>. Al riguardo, un'autrice – riferendosi alle interpellanze parlamentari federali, ma il discorso vale anche nel presente contesto – sottolinea a ragione che «der Entscheid, ob die materielle Beantwortung einer Interpellation aus übergeordneten Interessen ganz oder teilweise zu unterbleiben hat, liegt gleich wie der Entscheid über die Ausführlichkeit einer Antwort im Ermessen des Bundesrates. Trotzdem darf sich der Bundesrat in seiner Antwort nach Massgabe des Verhältnismässigkeit-

---

<sup>6</sup> REGINA KIENER, *Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen*, tesi Berna 1994, pag. 105.

<sup>7</sup> Parere cit., in questa RtiD pag. 267 seg.

<sup>8</sup> Si vedano HANS HAGMANN/FELIX HORBER, *Die Geschäftsordnung im Parlament*, Zurigo 1998, pag. 97 segg.; THOMAS SÄGESSER, *Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte*, in: *AJP* 2002 pag. 385; KIENER, *op. cit.*, pag. 52 segg. e 104 segg.

sprinzips nur soweit zurückhalten, als der Schutz von öffentlichen und privaten Geheimhaltungsinteressen dies effektiv erfordert»<sup>9</sup>.

b) Le considerazioni precedenti traducono in sé anche il cosiddetto *principio dei tre cerchi*, riferito al diritto dei deputati, rispettivamente delle Commissioni, di poter accedere a dati a carattere personale<sup>10</sup>. Il primo cerchio è composto di informazioni che non possono essere trasmesse, poiché vi si oppongono interessi assolutamente preponderanti (come ad esempio dati di ordine medico). Appartengono invece al secondo cerchio informazioni che possono essere comunicate a determinate Commissioni, a loro volta vincolate al segreto d'ufficio, per l'adempimento dei propri compiti legali (si pensi in particolare alla Commissione della gestione e delle finanze, competente per l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare, che potrebbe accedere per esempio, in tale veste, ai dati di stipendio dei dipendenti dello Stato). Il terzo cerchio è invece costituito di informazioni che possono senz'altro essere comunicate al Plenum e quindi al pubblico.

c) Questi apprezzamenti si inseriscono in un'interpretazione conforme del diritto cantonale (art. 142 LGC) alla luce dei principi trasversali della protezione dei dati e sono ribaditi, peraltro, dall'art. 4 del regolamento organico del Consiglio di Stato (ROCdS<sup>11</sup>), a norma del quale il Governo informa il pubblico sulle sue decisioni, nella misura in cui queste informazioni rispondano ad un interesse generale e non vi si oppongano importanti interessi pubblici o privati degni di particolare protezione. Tale disposizione si riallaccia peraltro all'art. 56 Cost./TI, che definisce, a livello costituzionale, il principio dell'*informazione attiva* da parte degli organi dello Stato, determinando le regole fondamentali a cui essi devono attenersi, e in particolare i limiti dettati, appunto, dagli interessi pub-

---

<sup>9</sup> REGINA KIENER, op. cit., pag. 106.

<sup>10</sup> Sul tema, compiutamente: RENÉ HUBER, Zum Recht kantonsrätlicher Kommissionen auf Einsicht in Daten der Verwaltung, in: Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug/GVP 2002 pag. 297 segg.

<sup>11</sup> Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione del 26 aprile 2001 (RL 2.4.1.5).

blici o privati preponderanti<sup>12</sup>. In generale, l'obbligo dell'autorità di informare i cittadini e il corrispondente diritto di quest'ultimi (in particolare della stampa) di ricevere informazioni è subordinato alle condizioni cumulative di un interesse generale e dell'assenza di interessi contrastanti, meritevoli di tutela, che possono essere di natura pubblica o privata, con precipuo riferimento alla protezione dei dati<sup>13</sup>.

d) In definitiva, spetta al solo Consiglio di Stato verificare se nel caso specifico sia dato un interesse pubblico generale (alla diffusione, per il tramite della risposta all'interrogazione) preminente su quello (privato) alla tutela, e quindi atto a giustificare verso l'esterno le sue decisioni, e quale sia l'estensione dell'informazione. L'esecutivo deve quindi riservarsi il diritto-dovere di valutare *caso per caso* se queste condizioni sono soddisfatte. In tal senso, l'art. 4 ROCdS consacra anche il principio di *necessità e proporzionalità* e, come tale, assorbe le cautele della LPDP (combinati art. 10 lett. a, rispettivamente 11 cpv. 1 lett. a, e 14 LPDP, riferiti alle esigenze in materia di trasmissione di dati personali ad organi pubblici, rispettivamente a privati). A questo specifico riguardo va però anche evidenziata la facoltà dell'organo responsabile (conferita dall'art. 10 lett. c, rispettivamente 11 cpv. 1 lett. b LPDP) di procedere alla trasmissione chiedendo e ottenendo l'esplicito consenso della persona interessata, assimilabile ad una sorta di «esonero» dal segreto d'ufficio<sup>14</sup>.

e) Dal profilo generale della protezione dei dati queste disposizioni della Costituzione e del regolamento organico del Governo non escludono, in sé, la diffusione pubblica di fatti e di nomi, e quindi di dati personali, alla condizione, beninteso, che sia dato un interesse pubblico maggiore all'informazione. D'altro canto non sono determinanti unicamente con-

---

<sup>12</sup> Si vedano in merito anche le Direttive sull'informazione emanate dal Consiglio di Stato il 20 agosto 2002, che si fondano, tra l'altro, sugli art. 56 Cost./TI e 4 ROCdS.

<sup>13</sup> Messaggio n. 4341R del 20 dicembre 1994 del Consiglio di Stato concernente la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, commento all'art. 57 del disegno; rapporto n. 4341R del 9 giugno 1997 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici del Gran Consiglio sul messaggio cit., commento all'art. 54 (57 del disegno).

<sup>14</sup> THIERRY TANQUEREL, *Le secret de fonction*, in: Thierry Tanquerel/François Bellanger (ed.), *L'administration transparente*, Ginevra/Basilea/Monaco 2002, pag. 64.

cezioni volte alla tutela della sfera privata e della personalità degli interessati: nella ponderazione vanno evidentemente considerate, tra l'altro, anche le esigenze di preservare la confidenzialità di eventuali procedure pendenti (che hanno un peso sovente e giustamente determinante) e la necessità d'interesse generale di impedire o correggere con la risposta, in un caso specifico e rispettato il segreto d'ufficio, la diffusione di comunicazioni inveritiere, a tutela, per esempio, dell'ordine pubblico e di ulteriori beni di polizia. Per converso può anche essere considerata la circostanza, spesso non di secondaria importanza, che determinati fatti siano già di pubblico dominio, ad esempio perché divulgati dall'interessato medesimo, di sua iniziativa<sup>15</sup>.

4. In conclusione, il quadro giuridico generale che regola i rapporti informativi tra il Consiglio di Stato, il Parlamento e quindi la popolazione appare sostanzialmente coerente e fondato su criteri convergenti che permettono – anzi impongono – le necessarie distinzioni e ponderazioni dettate dal caso specifico. Così, nella misura in cui l'oggetto dell'atto parlamentare si riferisce anche alla sfera privata di un cittadino (tantopiù se verte su dati oggettivamente sensibili ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LPDP<sup>16</sup>), gli interessi in gioco devono essere attentamente commisurati e una pubblica diffusione dev'essere giustificata, nella sostanza e nelle modalità, solo in quanto suffragata da un'obiettiva esigenza d'informazione del pubblico. Questa è una valutazione di esclusiva competenza dell'Esecutivo, che dispone, al riguardo, di un'ampia latitudine di giudizio. Se, invece, l'oggetto dell'interrogazione verte su misure generali eventualmente adottate dai servizi dello Stato, oppure se la risposta si limita a fornire delucidazioni di portata generale, la protezione della sfera privata e dei dati personali di una persona identificabile non è oggettivamente di rilievo.

---

<sup>15</sup> Si veda a questo specifico riguardo l'appendice al parere di CORTI, op. cit., in questa RtiD pag. 277.

<sup>16</sup> Sono tali, e qualificati quindi come dati personali meritevoli di particolare protezione, in particolare le informazioni sulle opinioni e sulle attività religiose, sulla sfera intima, sullo stato psichico e fisico come pure quelle su reati commessi, le relative pene inflitte e i provvedimenti adottati.

Va infine osservato, in limine, che informazioni qualificate, non suscettibili di essere diffuse al pubblico, potrebbero eventualmente essere messe a disposizione della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio, quale organo preposto all'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare, i cui membri sono titolari di ampi diritti di informazione e, in quella veste, anche di precisi vincoli a tutela del segreto d'ufficio e dei dati personali (art. 150 LGC).