

ESTRATTO

RIVISTA TICINESE  
DI DIRITTO

II- 2006

*Michele Albertini\**

**Trasmissione di informazioni (a carattere  
personale) alle Commissioni del Gran Consiglio:  
principi e limiti**

*Parere dell'8 giugno 2006*

*\*Il parere riprodotto esprime l'opinione personale dell'autore e non impegna in alcun modo quella del Gran Consiglio né quella del Consiglio di Stato.*

Direzione e responsabilità editoriale:  
Prof. Dr. Marco Borghi - 1724 Le Mouret  
e-mail: marco.borghi@unifr.ch

Redazione della parte fiscale:  
Dr. Andrea Pedroli, Presidente della Camera di diritto tributario - 6901 Lugano  
e-mail: andrea.pedroli@ti.ch

incaricati dal Consiglio di Stato

Edita da: Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino e  
Helbing & Lichtenhahn, Basel · Genf · München (www.helbing.ch)

Distribuzione: Ufficio della documentazione, 6501 Bellinzona (e-mail: rtid@ti.ch)  
Schweizer Buchzentrum, Industriestrasse Ost, 4614 Hägendorf

Coordinamento e allestimento: Gibi Borghi - 1724 Le Mouret  
e-mail: gibi.borghi@unifr.ch  
Stampa: Tipografia Mazzoni Moduli SA - 6595 Riazzino  
e-mail: mazzoni-moduli@ticino.com  
Copertina: riproduzione da Cornelia Forster  
ISSN 1661-0954 – ISBN 978-3-7190-2658-5

# Trasmissione di informazioni (a carattere personale) alle Commissioni del Gran Consiglio: principi e limiti

*Parere dell'8 giugno 2006*

1. Il tema che regola il flusso informativo tra Consiglio di Stato, rispettivamente l'Amministrazione cantonale, e il Gran Consiglio (e le sue Commissioni), si inserisce nel contesto della cosiddetta *assistenza amministrativa tra organi pubblici*, termine questo che condensa il sostegno reciproco tra autorità (non stanti in un rapporto di subordinazione) nell'adempimento dei rispettivi compiti legali, in modalità non disciplinate dalle norme della procedura civile, penale e amministrativa (sul concetto v. AMÉDÉO WERMELINGER, *Informationelle Amtshilfe: Verunmöglicht Datenschutz eine effiziente Leistungserbringung durch den Staat?*, in ZBl 105/2004 pag. 173 segg., in particolare 175 e riferimenti). Nel presente contesto il quadro giuridico, assai strutturato, è retto in particolare dalle normative organiche e da quelle sulla protezione dei dati e sul segreto d'ufficio.

Per quanto riguarda la protezione dei dati va subito rilevato che l'attività parlamentare non è di principio sottratta alla legge cantonale sulla protezione dei dati personali (LPDP)<sup>1</sup>, non sussistendo una clausola d'esclusione del campo d'applicazione di cui all'art. 2 della normativa (per inciso rilevo che a livello federale i dibattiti delle Camere federali e delle commissioni parlamentari sono esclusi dalla sfera d'applicazione della legge federale sulla protezione dei dati<sup>2</sup>, in virtù dell'art. 2 cpv. 2 lett. b della normativa).

È invece del tutto pacifico che l'attività dell'Esecutivo e dei suoi servizi quali organi responsabili vi sia sottoposta. Ciò significa che nei rapporti

---

<sup>1</sup> Legge del 9 marzo 1987 (RL 1.6.1.1.).

<sup>2</sup> Legge del 19 giugno 1992 (LPD; RS 235.1).

tra l'Esecutivo, rispettivamente i servizi dell'Amministrazione, e il Gran Consiglio sono determinanti i principi generali in materia di elaborazione e trasmissione di dati personali (v. in particolare gli art. 4 cpv. 3, art. 6, art. 10 e art. 14 LPDP), se la fattispecie riguarda, appunto, questioni attinenti alla protezione della personalità e dei dati, come pure del segreto d'ufficio. Di principio, come si vedrà, occorre una base legale che, perlomeno, autorizzi il Governo a rilasciare le informazioni chieste.

Il presente documento approfondisce questo tema delicato, traendo spunto dalle attribuzioni particolari della Commissione della gestione e delle finanze e della Commissione della legislazione.

2. a) La legge ticinese sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC)<sup>3</sup> stabilisce le basi legali generali che regolano l'attività del Parlamento e delle sue Commissioni. In termini generali queste ultime hanno la funzione di preparare la discussione sugli oggetti di competenza del Gran Consiglio, presentando un rapporto (art. 30 LGC). Esse si avvalgono dei servizi del Gran Consiglio e dell'amministrazione cantonale nell'ambito del suo «obbligo di collaborare», come recita l'art. 31 LGC. Questa nozione non è però ulteriormente sostanziata. L'allegato 3 al rapporto del 14 maggio 2002 della Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio concernente un disegno di nuova legge sul Gran Consiglio (ad art. 30 del disegno, ora art. 31 LGC) si limita a riferire che «l'amministrazione cantonale è tenuta a collaborare nell'ambito dell'obbligo di collaborazione con i servizi del Gran Consiglio». Con questa indicazione è stato verosimilmente creato un nesso con l'art. 166 LGC, concernente, appunto, la collaborazione dei servizi del Gran Consiglio con l'amministrazione cantonale e con terzi. Il disposto – che enuncia il principio generale della collaborazione diretta dei servizi del Gran Consiglio con quelli dell'amministrazione, previa informazione, all'occorrenza, del Dipartimento competente (cpv. 1) – precisa che se il loro mandato lo esige, i servizi del Parlamento possono chiedere informazioni tecniche e giuridiche ai Dipartimenti e ai loro servizi, i quali sono tenuti a soddisfare tali richieste (cpv. 2). L'ammi-

---

<sup>3</sup> Legge del 17 dicembre 2002 (RL 2.4.1.1).

nistrazione consegna ai servizi del Gran Consiglio, in quanto ne sia autorizzata dal Consiglio di Stato, gli atti necessari ai loro compiti. Nell'allegato al citato rapporto del 14 maggio 2002 è aggiunto che «pur essendo indipendenti l'una dall'altra l'amministrazione cantonale e quella del parlamento sono tenute a collaborare e assistersi reciprocamente, onde poter svolgere un lavoro ottimale e contenere i costi» (ad art. 156 del disegno, ora art. 166 LGC).

I combinati disposti degli art. 31 e 166 LGC consacrano quindi un – peraltro ovvio – «obbligo di collaborare» dell'amministrazione cantonale con le Commissioni, per facilitare il loro lavoro. Per non essere vano, quest'obbligo deve anche instaurare un certo diritto delle Commissioni, rispettivamente dei Servizi del Parlamento, di accedere alle informazioni. Le norme menzionate, e i materiali che le supportano, non forniscono però indicazioni dettagliate in merito. Sanciscono e ribadiscono tuttavia il principio dell'informazione limitata *a quanto necessario per l'adempimento dei compiti legali*. L'estensione concreta dell'obbligo d'informazione va definita alla luce di normative specifiche, anche del diritto speciale, che concorrono a circoscrivere i compiti legali.

b) Così, ad esempio, la LGC attribuisce alla *Commissione della gestione e delle finanze* ampi e strutturati (ancorché non assoluti) diritti di informazione, disciplinati agli art. 150 segg., specifici all'alta vigilanza. Per quanto riguarda invece l'ordinaria attività commissionale è invece determinante l'art. 21 LGC. Questo disposto, al capoverso 1, enumera l'ampio ventaglio di attribuzioni della Gestione, precisamente quelle di esaminare e preavvisare il rapporto sugli indirizzi di sviluppo socio-economico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio (lett. a), le linee direttive e il piano finanziario quadriennali (lett. b), il conto preventivo e il conto consuntivo dello Stato, verificando la gestione amministrativa e finanziaria dello Stato (lett. c), come pure le proposte concernenti la concessione di crediti o l'emissione di prestiti, quelle relative al bilancio o che, in genere, sono d'importanza finanziaria per lo Stato (lett. d). Il contenuto di questa norma attesta implicitamente che la Commissione deve, oggettivamente, poter disporre di informazioni approfondite (anche se non ne è precisata l'estensione) per svolgere tali strutturati e diversificati compiti.

c) Secondo l'art. 22 LGC la *Commissione della legislazione* ha invece il compito di esaminare e preavvisare i disegni di legge, sia nel loro contenuto, sia nella loro forma, verificandone in particolare la costituzionalità e vigilando sul loro coordinamento (lett. a) e di provvedere all'elaborazione delle domande di iniziativa presentate in forma generica e alla redazione di disegni di legge, su incarico del Gran Consiglio (lett. b). Benché quest'ultimo disposto non fornisca delucidazioni esplicite, i diritti d'informazione della Commissione della legislazione sono di tutt'altra natura, e oggettivamente anche meno ampi, rispetto a quelli degli organi preposti all'alta vigilanza e alla verifica della gestione amministrativa e finanziaria, come emerge del resto anche a livello federale. A questo proposito, partendo da argomentazioni generali, un autore esprime quanto segue: «Den Ratsmitgliedern stehen Informationsrechte gegenüber Bundesrat und Bundesverwaltung nur zu, sofern sie die Auskünfte oder die Einsichtnahme in Unterlagen zur Ausübung ihres parlamentarischen Mandates benötigen. Parallel dazu verfügen die Kommissionen über jene Informationsrechte, deren sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedürfen. Die Aufsichtskommissionen, welche die parlamentarische Oberaufsicht über Regierung, Verwaltung und Justiz wahrnehmen, sind aufgrund ihrer Aufgaben auf weitergehende Informationsrechte angewiesen als Legislativkommissionen, die sich hauptsächlich der Vorbereitung der Gesetzgebung widmen» (THOMAS SÄGESSER, *Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte*, in: AJP 2002 pag. 382; v. anche REGINA KIENER, *Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen*, testi Berna 1994, pag. 206 segg.).

3. a) Più peculiarmente, alla trasmissione di informazioni possono opporsi anche le disposizioni che sanciscono il *segreto d'ufficio*. Poiché tale vincolo alla confidenzialità vale anche tra singoli servizi amministrativi e autorità di poteri diversi, e non solo – genericamente – tra Stato e cittadini, la comunicazione di informazioni tra due unità o autorità «ne peut intervenir sans une base légale spéciale ou des circonstances particulières» (FRANÇOIS BELLANGER, *L'entraide administrative en Suisse*, in François Bellanger/Thierry Tanquerel [ed.], *L'entraide administrative*, Ginevra/Zurigo/Basilea 2005, pag. 13; THIERRY TANQUEREL, *Le secret de fonction*, in: Thierry Tanquerel/François Bellanger [ed.], *L'administration transparente*, Ginevra/Basilea/Monaco 2002, pag. 61).

Inoltre, come anticipato, anche le normative sulla *protezione dei dati* possono porre dei limiti o quantomeno enunciare regole specifiche in tema di trasmissione di informazioni a carattere personale. Così, ad esempio, le informazioni concernenti i beneficiari di contributi cantonali sono nell'ordinamento ticinese *dati riservati*, al pari di ogni informazione di natura economico-finanziaria riferita a soggetti giuridici, almeno nella misura in cui non esistono deroghe legislative (come p. es. in materia di appalti pubblici, dove il Legislatore ha inteso promuovere la trasparenza, chiarendo nel contempo estensione e modalità: così, secondo l'art. 7 cpv. 3 della legge cantonale sulle commesse pubbliche<sup>4</sup> i committenti rendono annualmente pubblica la lista delle commesse aggiudicate a invito o incarico con importi superiori a fr. 5000.–). Non sono invece qualificabili come riservati i dati già oggetto, in qualche modo, di informazione accessibile al pubblico, perché ad esempio contenuta in decreti legislativi.

b) Per quanto riguarda il rapporto tra diritto di informazione delle Commissioni parlamentari e protezione dei dati in generale, SÄGESSER sottolinea quanto segue: «Artikel 13 BV<sup>5</sup> verankert der Schutz der Privatsphäre und erwähnt namentlich den Schutz des Privat- und Familienlebens, der Wohnung, des Kommunikationsgeheimnisses sowie des Datenschutzes. Letzterer schützt nicht nur vor Datenmissbrauch, sondern vor allen Benachteiligungen, die sich für eine Person aus der Datenbearbeitung ergeben können [...]. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage; das Recht parlamentarischen Kommissionen auf Einsichtnahme in Personendaten muss sich somit aus dem Gesetz ergeben. Die Einschränkung muss zudem im öffentlichen Interesse liegen und die Verhältnismässigkeit wahren. Die Weitergabe von Daten an das Parlament darf nur unter diesen Voraussetzungen erfolgen. Ein genügendes Interesse besteht bei den Aufsichtskommissionen, weil der parlamentarischen Oberaufsicht auch die Datenbearbeitung durch Bundesrat und Bundesverwaltung unterstehen muss, wohingegen bei den Legisla-

---

<sup>4</sup> Legge del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 7.1.4.1).

<sup>5</sup> Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

tivkommissionen aufgrund ihrer Aufgaben in aller Regel kein entsprechendes Interesse zu erkennen ist» (op. cit., pag. 384/385). Una posizione del tutto analoga è sostenuta anche da KIENER (op. cit., pag. 52 segg.) e dal medesimo SÄGESSER in un altro, più recente, contributo (THOMAS SÄGESSER, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003/2 pag. 72).

c) La legislazione ticinese sulla protezione dei dati disciplina, in modo generale, la cosiddetta *assistenza amministrativa tra organi pubblici* (trasmissione di dati personali tra organi pubblici) e la consente se l'organo responsabile è obbligato o autorizzato dalle leggi speciali a trasmettere le informazioni in oggetto (art. 10 lett. a LPDP), oppure se l'organo destinatario prova che i dati personali sono necessari per l'adempimento dei suoi compiti legali (art. 10 lett. b LPDP).

Fatte salve le disposizioni topiche degli art. 150 segg. LGC – che abilitano la Commissione della gestione ad ottenere precise indicazioni nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza, confondendosi quindi con le esigenze dell'art. 10 lett. a LPDP – per i restanti casi sono di rilievo generale i combinati art. 31 e 166 LGC i quali, materialmente, non fanno altro che ribadire il contenuto dell'art. 10 lett. b LPDP. In questo senso, *nella misura in cui le informazioni sono idonee e necessarie alla Commissione parlamentare per l'adempimento dei suoi compiti legali* (definiti in concreto dalla norma applicabile, p.es. l'art. 21 cpv. 1 lett. c LGC per quanto attiene alla competenze della Gestione nell'ambito del conto preventivo e del conto consuntivo), *la LPDP non si oppone alla sua comunicazione*. Rimane però evidentemente valida la riserva di cui all'art. 14 LPDP, secondo la quale la trasmissione può essere limitata o sottoposta a condizioni qualora vi ostino importanti interessi pubblici o i dati si rivelino meritevoli di particolare protezione per la persona interessata (p. es. attinenti al segreto medico), ritenuto 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.

Da quest'ultimo profilo non si porrebbero invero problemi particolari, siccome, a norma dell'art. 65 cpv. 1 LGC, i parlamentari sono vincolati



al segreto d'ufficio per quanto vengano a conoscenza di fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale a tutela di interessi preponderanti pubblici o privati, segnatamente per la protezione dei dati personali o per riguardo a un procedimento in corso. L'art. 14 LPDP riserva in ogni caso le norme legali che prevedono il consenso della persona interessata.

d) Alla luce della richiamata disciplina legale – che potrebbe anche apparire rigorosa, ma che comunque corrisponde al diritto vigente – la Commissione competente dovrebbe dimostrare, nei termini dell'art. 10 lett. b LPDP – «le besoin absolu, pour le destinataire, des données en cause» (TANQUEREL, op. cit., pag. 61), ossia in che misura, ad esempio, la conoscenza di dati personali sarebbe idonea e necessaria per l'adempimento dei suoi compiti legali. In questo senso, «il doit y avoir un rapport direct entre l'information demandée et une tâche à accomplir» (BELLANGER, op. cit., pag. 22, con rinvii alla giurisprudenza del Tribunale federale). Va ad ogni modo evidenziato che, non trattandosi di dati personali, la trasmissione di elenchi tematici non nominativi (classificati ad esempio per tema, per autorità competente, per qualità di beneficiari o per importi) non è mai problematica dal profilo della protezione dei dati, i singoli interessati non essendo infatti – direttamente o indirettamente – identificabili.

4. In conclusione, il quadro legale non impedisce di per sé la trasmissione alle Commissioni parlamentari di atti riservati. Esclude comunque una trasmissione automatica e generale di informazioni e impone un'analisi di ogni caso specifico ponderando l'interesse alla comunicazione con quelli eventualmente contrapposti (v. anche BELLANGER, op. cit., pag. 22; WERMELINGER, op. cit., pag. 204). In assenza di una base legale specifica, la richiesta di dati personali (per esempio nella forma di elenchi nominativi) deve essere sostanziata dal profilo della necessità di disporli per lo svolgimento del compito legale, il tutto in un contesto volto alla collaborazione reciproca. La valutazione e la ponderazione degli interessi è comunque di esclusiva pertinenza dell'organo responsabile, detentore dei dati, che dispone al riguardo di un ampio margine di apprezzamento.

In caso di trasmissione, va comunque considerato il precetto dell'art. 65 cpv. 2 LGC, a norma del quale l'autorità che comunica un'informazione o un documento coperto dal segreto d'ufficio nei termini del capoverso 1 del disposto lo deve indicare esplicitamente. In ogni caso, ma il discorso vale in modo generale e per tutti i campi dell'attività amministrativa, se per l'adempimento del compito legale è sufficiente il rilascio di informazioni prive di dati personali, ancorché elaborate sistematicamente, va privilegiata questa modalità di trasmissione.