

della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare del 24 ottobre 1988 presentata nella forma generica dalle on. Carla Agustoni e Cristiana Storelli tendente alla creazione di un servizio pubblico per promuovere e garantire una migliore informazione tra il cittadino e l'amministrazione pubblica.

del 3 novembre 1989

Premessa

L'iniziativa in questione si inserisce nel novero delle proposte per favorire un rapporto di chiarezza e trasparenza tra Stato e cittadini e sul modo e il processo seguito dal potere politico per prendere determinate decisioni. Si tratta di un principio spesso condiviso - in termini generali - dal mondo politico anche ticinese, ma poi osteggiato nei fatti al momento della presentazione di richieste concrete. E' questo il caso anche di questa iniziativa, come evidenziano le - peraltro scarse e per certi aspetti pretestuose - motivazioni avverse all'iniziativa contenute nel rapporto di maggioranza. L'iniziativa chiede che venga istituito un servizio pubblico con questi compiti precipui:

- garantire ai cittadini l'accesso agli atti dell'amministrazione pubblica;
- introdurre la responsabilita' personale dei funzionari per ogni pratica;
- introdurre sistematicamente l'obbligo della motivazione delle decisioni in merito a ogni pratica.

La necessita' di chiarire il nesso tra opinione pubblica e pubblicita' del potere e' stata messa in piena luce in particolare da Kant, considerato il punto di partenza di ogni discorso sulla necessita' della visibilita' del potere, necessita' che e' per Kant non solo politica, ma morale.

"Nel famoso saggio sull'illuminismo Kant afferma risolutamente che l'illuminismo richiede *"la piu' inoffensiva di tutte le liberta', quella cioe' di fare uso pubblico della propria ragione in tutti i campi"*. A questa affermazione fa seguire il commento: *"Il pubblico uso della propria ragione deve essere libero in ogni tempo, ed esso solo puo' attuare l'illuminismo tra gli uomini"*, ove per *"pubblico uso della propria ragione"* si intenda *"l'uso che uno ne fa come dotto davanti all'intero pubblico dei lettori"*. (...)

Naturalmente l'uso pubblico della propria ragione esige la pubblicita' degli atti del sovrano. Proprio su questo punto il pensiero di Kant e' molto esplicito e merita di essere messo in evidenza, anche per la sua attualita', piu' di quel che sia stato fatto finora pur dai critici piu' avveduti. Nella seconda appendice alla *Pace perpetua* Kant considera *"concetto trascendentale del diritto pubblico"* il seguente principio: *"Tutte le azioni relative al diritto di altri uomini, la cui massima non e' suscettibile di pubblicita', sono ingiuste."* (...) Viceversa *"Il potere autocratico non solo si nasconde per non far sapere chi e' e dov'e', ma tende anche a nascondere le sue reali intenzioni nel momento in cui le decisioni debbono diventare pub-*

bliche. Tanto il nascondersi quanto il nascondere sono due strategie abituali dell'occultamento".
(cfr. N.Bobbio - Il futuro della democrazia - 1984).

In linea con la filosofia espressa sopra e' il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese che dedica esplicitamente un articolo (il dodicesimo) al diritto del cittadino all'informazione. Nel caso in questione in questo rapporto, e' in particolare il cpv.2 dell'art.12 a interessare:

"Ogni autorita` informa adeguatamente sulla propria attivita`".
Nel rapporto della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale l'introduzione di questo articolo viene cosi' motivata: "Il diritto del cittadino all'informazione e' indissolubile dal diritto di opinione (...) ed e' premessa indispensabile dell'esercizio dei diritti politici. Per sottolineare il dovere di comportamento positivo dello Stato per la realizzazione del diritto all'informazione, la commissione propone l'inserimento nella Costituzione cantonale di un articolo specifico sull'informazione. (...)
Il secondo capoverso prescrive che ogni autorita` informa adeguatamente sulla propria attivita`. La trasparenza e' essenziale per un corretto rapporto tra autorita` e cittadino.

Anche questo principio figura nel progetto 1977 di nuova Costituzione federale, all'art.7 dal seguente tenore: "le autorita` devono informare e ragguagliare sufficientemente sulla loro attivita`, eccetto che interessi pubblici o privati preponderanti vi si oppongano. Il testo e' ripreso con pochi ritocchi dal modello 1985 (art.6).

La commissione ritiene che la menzione di interessi pubblici o privati preponderanti in questa materia, in se' corretta, potrebbe avere per effetto una interpretazione restrittiva del dovere di informazione. Preferisce quindi prescrivere che l'informazione deve essere adeguata. La norma vale evidentemente, come si ricava dalle parole "ogni autorita`", sia per le autorita` cantonali sia per le autorita` comunali. (...)"

Il ruolo dello Stato

Sempre piu' per il cittadino anche ticinese (stando a reazioni ricorrenti di insofferenza su problemi puntuali che toccano una cerchia piu' o meno ristretta di persone) il ruolo dello Stato e' interpretato come un intralcio, se non un ostacolo vero e proprio, agli slanci e alle iniziative individuali. Si tratta di un effetto per molti versi perverso di fronte ai nuovi e sempre piu' numerosi compiti poco e male compresi dalla popolazione che lo Stato ha dovuto assumersi per rispondere alle nuove esigenze poste dall'evoluzione della societa` o per mandato stesso dell'elettorato (si pensi alla politica ambientale o alla pianificazione del territorio). Si puo' spiegare - in parte - cosi' un aspetto del successo dello slogan "meno Stato", esplicitazione del sentimento di insofferenza verso lo Stato, che si evidenzia poi spesso con attacchi sterili e dannosi contro determinati servizi pubblici oppure verso i funzionari. Indubbiamente le mutazioni avvenute nella societa`, nel mondo della produzione, non possono non coinvolgere anche il ruolo e il funzionamento della macchina statale. Non necessariamente le sue strutture e i suoi funzionari, ma la logica e la razionalita` ormai superata

che sta dietro l'apparato burocratico.
"Affinché una societa` sia viva, oggi e' necessario uno Stato modesto; non uno Stato debole o disordinato, ma uno Stato rispettoso, che sappia di non sapere, che conosca i suoi limiti, che sia prima di tutto uno Stato al servizio della societa` e non piu' uno Stato che da` ordini alla societa`." (cfr. M.Crozier - Stato modesto, Stato moderno - 1988)

La discrezionalità dell'indiscrezione

Nell'attenta analisi compiuta da Crozier nell'opera citata viene messo in evidenza come l'evoluzione della nostra cultura ci porta a esigere una sempre maggiore semplicita` nei rapporti sociali e incontri piu' diretti, sgombri dalle barriere del formalismo. Grazie a questa tendenza le complicazioni amministrative sembrano sempre piu' insopportabili. Ma per risolvere il problema non si tratta di limitarsi alla semplificazione dei formulari. Cio' che esaspera e' l'assenza di comunicazione. Il funzionario prova la stessa frustrazione e cerca spesso al di fuori delle proprie funzioni universi di incontro e di semplicita`, mentre, nell'esercizio della sua professione, rimane prigioniero della logica dei meccanismi entro i quali egli gioca il suo ruolo. I suoi tentativi per uscire da questa gabbia potranno eventualmente aggravare i problemi; ed e' altamente probabile che la sua insicurezza lo spinga ad accentuare il formalismo.

Appare pertanto pretestuoso respingere l'iniziativa qui esaminata addossando al miglioramento delle "qualita` professionali ed etiche dei funzionari" (cfr. rapporto di maggioranza), miglioramento che sarebbe "di carattere organizzativo e tocca la mentalita` del funzionario", il quale - sempre secondo il rapporto di maggioranza - deve perfezionarsi nei corsi di formazione per i funzionari dirigenti. Il rapporto conclude affermando che la problematica proposta dall'iniziativa va risolta nell'ambito della riforma amministrativa. Ma come puo' un funzionario, per quanto istruito e perfezionato adeguatamente, acquisire una filosofia di apertura verso l'informazione al pubblico se dagli organismi maggiori dello Stato non viene fornito un esempio fattivo in questo senso?

A questo proposito appare opportuno richiamare la valutazione del Cancelliere dello Stato, avv.Crivelli, chiamato dai commissari a fornire la sua valutazione sull'opportunita` del nuovo servizio qui esaminato. Il Cancelliere ha affermato infatti nella seduta dell'8 settembre 1989 della commissione legislativa che: "La creazione del servizio richiesto implica una decisione politica di opportunita`, perché sara' un centro di potere con influssi a priori sui capi Dipartimento e sull'amministrazione in genere. (...)"

Semmai appare piu' propria l'affermazione contraria: l'istituzione di un servizio delegato all'informazione del cittadino toglierebbe ai singoli funzionari la possibilita` discrezionale di fornire a singoli privilegiati determinate informazioni o indiscrezioni. Ogni cittadino davanti all'amministrazione si troverebbe a godere in tal modo di eguali diritti rispetto agli altri cittadini con amicizie "eccellenti" o conoscenti altolocati. Di fronte all'opposizione implicita del Cancelliere che vede in un simile servizio di informazione un "centro

di potere" antagonistico, e' da ritenere alquanto improbabile che il funzionario anche meglio "perfezionato" nei corsi appositi possa giungere ad acquisire la necessaria mentalita' di apertura informativa verso il pubblico.

Cosa ne pensano le autorita'

In occasione del convegno di Locarno (3.11.1989) dedicato alla revisione della Costituzione cantonale, il Consigliere di Stato Pietro Martinelli ha espresso le proprie perplessita' sull'esercizio che vien fatto in pratica in Ticino dell'obbligo per ogni autorita' di informare sulla propria attivita'. Si tratta di "un obbligo che viene svolto in maniera insufficiente, come sottolinea l'Associazione della stampa (nella procedura di consultazione sul progetto di revisione della Costituzione cantonale n.d.r.), in particolare per quanto riguarda l'accesso all'informazione di atti o dati o procedure di interesse generale. Si ritiene che troppo spesso il segreto prevalga sulla trasparenza, forse per comodita', forse perche' i rapporti politici hanno altri canali privilegiati che non quello dell'informazione sul contenuto e sulla qualita' dello Stato".

Dal canto suo il Consigliere di Stato, Giuseppe Buffi, ha espresso una preoccupazione simile, sottolineando in particolare gli effetti di una informazione lacunosa e parziale da parte delle autorita' dello Stato: "E' impensabile, in un paese democratico, che un consenso politico possa coagularsi attorno a un governo, a un partito, a un'opposizione, in assenza di strumenti informativi. (...) Il risultato finale - e anche paradossale - di questi squilibri potrebbe essere quello di un potere politico completamente privo di qualsiasi potere informativo, e di un potere informativo principalmente, se non esclusivamente, impegnato sul fronte della controinformazione politica. Ma quale controinformazione se l'informazione non esiste piu'?"

Il quesito - evidentemente molto piu' complesso di quanto non appaia dai miei rapidi cenni - non e' da poco e si pone anche da noi. Non sarebbe per esempio saggio continuare a nascondersi che il nostro apparato statale, nel suo insieme politico-amministrativo, accusa, in quanto a mezzi informativi, gravi deficienze e ritardi.

Confrontati con mezzi sempre piu' importanti e agguerriti, mezzi che interpretano la loro indipendenza soprattutto come strumento di inchiesta nei confronti di quanto il mondo politico e amministrativo dovesse eventualmente nascondere, siamo rimasti, noi qui a palazzo, ai comunicati (incolori e frigidati) e a qualche conferenza stampa. Molto spesso si risponde alle cannonate con la cerbottana, puntualmente costretti sulla difensiva.

Non si tratta di promuovere imbonimenti ne' propagande governative o dipartimentali. Si tratta semplicemente di far conoscere correttamente cio' che viene fatto: oltre che un diritto, e' soprattutto un dovere." (cfr. Il Dovere - 17.2.1989)

Quel dovere smarrito

L'iniziativa qui discussa e' ispirata dal diritto di accesso alle fonti di informazione codificato dall'art.19 del "Patto dei diritti civili e politici dell'Uomo" approvato dall'ONU. A questo diritto si sono ispirate la legislazione e le direttive federali in materia sin

dal 1974. Si ricordi a proposito il lavoro della commissione incaricata dal Consiglio federale sulla "Concezione globale dei media" (1982) e l'art.8 della nuova legge federale sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale:

"Il Consiglio federale provvede affinche' un servizio di informazioni ragguagli costantemente l'opinione pubblica sulle sue intenzioni, sulle sue decisioni e i provvedimenti che prende, come pure sui lavori dell'amministrazione federale quando tali informazioni rivestano interesse generale e non pregiudichino interessi pubblici o privati di particolare importanza, suscettibili di essere tutelati."

A proposito del dovere di informazione, la citata commissione precisa: *"I principi fondamentali che reggono la politica di informazione sono i seguenti: le informazioni devono essere date tempestivamente, devono essere complete e i mass-media devono godere di un uguale trattamento."*

Le sentenze del tribunale federale adottate dal rapporto di maggioranza per far respingere questa iniziativa non fanno altro che definire i limiti entro i quali il dovere di informazione dello Stato deve muoversi. Stabiliscono in pratica in che misura l'ufficio di informazione auspicato dalle iniziattiviste potrebbe rendere pubbliche decisioni e provvedimenti di governo e amministrazione senza ledere la sfera privata individuale o pregiudicare l'interesse pubblico della riservatezza di determinati atti dell'autorita'.

Sarebbero questi i limiti della possibilita' di accesso dei cittadini agli atti dell'amministrazione pubblica (possibilita' di richiedere copia di delibere, verbali, circolari ed elaborazioni statistiche, ecc.) richiesta dall'iniziativa, possibilita' che attualmente viene applicata con estrema discrezionalita' dall'amministrazione in generale e dai funzionari in particolare.

Il diritto d'accesso agli atti pubblici attualmente e' garantito per legge a chi dimostra un interesse legittimo. Adelio Scolari (Diritto amministrativo, nota 155 e segg.) lo afferma: senza questo diritto *"sarebbe in effetti impossibile difendere convenientemente i propri interessi senza conoscere tutti gli elementi a disposizione dell'autorita'".* Il diritto ad esaminare gli atti comprende pure quello all'informazione. *L'autorita' non puo' limitarsi a mettere passivamente a disposizione l'incartamento, ma e' tenuta a orientare convenientemente l'interessato circa lo stato della pratica.*

Non appare percio' superflua la creazione di un ufficio adibito allo scopo informativo sopra indicato. Questo ufficio potrebbe essere in grado di informare i cittadini su casi simili affrontati precedentemente dall'amministrazione statale e sulle motivazioni che hanno portato alle diverse decisioni di accoglimento o di diniego. Va pure precisato che la giurisprudenza offre al cittadino la possibilita' di consultare anche gli atti di un procedimento gia' concluso (pur se in casi particolari). Inoltre questo ufficio informazioni potrebbe rendere edotti i suoi fruitori dei diritti di cui si puo' avvalere e delle competenze dei diversi uffici interessati al problema sollevato.

Ma soprattutto, come fatto rilevare anche da un commissario in sede di discussione dell'iniziativa, le sentenze del Tribunale federale citate nel rapporto di maggioranza, oppure anche le valutazioni tratte dal compendio di A.Scolari, *stabiliscono i diritti minimi di un cittadino*

in materia di informazione. Nulla impedisce ai Cantoni di fare qualcosa di piu' per promuovere maggiore trasparenza.

Gia' il rapporto di maggioranza si esprime favorevolmente riguardo all'introduzione della responsabilita' personale dei funzionari per ogni procedimento amministrativo, pratica gia' adottata dall'amministrazione federale, in modo da permettere al cittadino richiedente di sapere a chi rivolgersi (in caso di possibili errori, per le lungaggini, ecc.) senza doversi perdere nei dedali dei corridoi di palazzo e subire una frustrante sequela di giustificazioni scaricabare sul destino della propria pratica.

Ovviamente questa accezione di "responsabilita'" attribuita al funzionario nulla ha a che vedere con la responsabilita' civile (regolata percio' dalla Legge di prossima entrata in vigore) ne tantomeno con la responsabilita' penale. Si tratta semplicemente di un aiuto fornito al cittadino per seguire il cammino di una pratica all'interno del complesso sistema burocratico. Vista la disponibilita' ad accettare questo principio manifestata da tutti i commissari non resta ora che auspicare l'accordo del Gran Consiglio in modo che questa responsabilita' personale venga introdotta quanto prima anche nell'amministrazione cantonale ticinese.

Un gruppo professionale destinatario del servizio propugnato nell'iniziativa sarebbe poi quello dei responsabili degli organi di informazione. Proprio dai giornalisti vengono le maggiori richieste di trasparenza da parte delle maggiori autorita' politiche del Cantone e sono i giornalisti a necessitare vie d'accesso all'informazione coordinate e trasparenti. La Confederazione e numerosi Cantoni svizzeri si sono gia' dotati di efficienti ed efficaci uffici stampa. Efficienti perche' sono in grado di fornire ai professionisti dell'informazione le notizie richieste; efficaci perche' fanno si che tra autorita' e rappresentanti dei media venga a instaurarsi un continuo dialogo - nella misura del possibile aperto e leale - sulle decisioni e sulle attivita' tanto politiche che amministrative del governo e dei dipartimenti. In questo modo l'operatore dei media puo' acquisire tutti gli elementi per presentare al proprio pubblico il processo di decisione e quindi renderla comprensibile attraverso il principio democratico del contraddittorio che ne legittima - in definitiva - l'applicazione.

Nella procedura di consultazione riguardo la revisione totale della Costituzione cantonale, l'Associazione ticinese dei giornalisti (ATG) mette in risalto il diritto del cittadino a essere informato e il dovere dell'autorita' a informare. Citando ancora la commissione Huber (rapporto della commissione di esperti incaricata di preparare la revisione dell'art. 55 della Costituzione federale), l'ATG riafferma che "la liberta' dell'informazione sarebbe svuotata del suo contenuto qualora essa non implicasse alcun diritto a essere informati dall'autorita', o se le autorita' non fossero abilitate a informare i media, o se il legislatore potesse stabilire liberamente i limiti di questa liberta' quando si tratti dell'informazione fornita dai poteri pubblici."

Nel progetto di nuova Costituzione cantonale, a proposito di informazione, l'ATG scrive "(...) non si giustifica che per quanto riguarda la liberta' di stampa si rimanga ancorati alle posizioni del passato

(...)." E concludendo propone che venga introdotta una modifica dell'art.12 del progetto di nuova Costituzione con, accanto al cpv.1 sottoposto dalla commissione, un cpv.2 e cpv.3 che riprendono i principi formulati dai professori Alfred Kölz e Jörg Paul Müller nel quadro della discussione su una nuova Costituzione federale:

"Jedermann hat Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten, an deren Bekanntgabe ein Interesse der Allgemeinheit besteht. Vorbehalten bleiben besonders schützenswerte öffentliche oder private Interessen. Das Gesetz regelt das Nähere. Die Behörden sind verpflichtet, regelmässig über Vorgänge von allgemeiner Bedeutung zu informieren."

Riguardo infine all'obbligo di motivare le decisioni, contenuto nell'art.26 della Legge di procedura per le cause amministrative, si vuole sottolineare come talvolta le motivazioni addotte dalle istanze competenti siano insufficienti per far capire al cittadino il motivo della decisione, in particolare nei casi di decisioni negative. In altri casi le motivazioni sono tautologiche, in altri ancora (vedi tassazioni) espresse secondo codici alfanumerici che non facilitano la comprensione del postulante e di conseguenza possono dare l'impressione di una mancata volonta' di dialogo tra amministrazione e cittadino. La proposta dell'iniziativa vuole attirare l'attenzione dei funzionari responsabili affinché dedichino maggior cura e qualche parola in piu' per far capire al semplice cittadino le cause di una decisione che spesso puo' avere conseguenze importanti per chi ha inoltrato una determinata richiesta.

Mediante un apposito ufficio dell'informazione si potrebbe giungere a una uniformizzazione e modernizzazione del linguaggio utilizzato per queste motivazioni, oggi in troppi casi appesantito da un linguaggio giuridico disuso o dal dilagante "burocraticese".

Per questi motivi chiediamo che l'iniziativa generica per la creazione di un servizio pubblico per la promozione dell'informazione tra il cittadino e l'amministrazione venga approvata.

Per la Commissione della legislazione
la relatrice di minoranza:

Carla Agustoni

Mario Ferrari