RAPPORTI COMMISSIONALI SULL'INIZIATIVA PARLAMENTARE GENERICA DEGLI
ON. C. AGUSTONI E C. STORELLI TENDENTE ALLA CREAZIONE DI UN SERVI-
ZIO PUBBLICO PER PROMUOVERE E GARANTIRE UNA MIGLIORE INFORMAZIONE
TRA IL CITTADINO E L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Rapporti del 3 novembre 1989

Conclusioni del rapporto della maggioranza della Commissione della legislazione: reiezione dell'iniziativa.

Conclusioni del rapporto della minoranza della Commissione della legislazione: approvazione dell'iniziativa.

E' aperta la discussione di entrata in materia.

ROBBIANI D. - Osserva che anche la relatrice di maggioranza riconosce che il problema sollevato da questa iniziativa è "reale, importante e attuale"; personalmente lo giudica di scottante attualità poiché la schedatura di 900'000 cittadini da parte della polizia politica federale è la più clamorosa dimostrazione di come taluni intendono l'informazione: invece di informare, ci si informa e invece di osservare i fatti, si "raccolgono cicche" (per dirla con l'indimenticabile Plinio Verda).

Si parla di diritto all'informazione, di trasparenza, di libero accesso alle fonti, di comunicazione chiara e precisa e poi si ricorre ai pettegolezzi, ai pregiudizi, alle voci e ai sospetti: nell'era della comunicazione globale, si origlia, si sbircia e si mormora.

Gli strani metodi del Ministero pubblico della Confederazione - che è nel contempo polizia politica e controspionaggio ed ha competenze anche sulle polizie cantonali - non sono solo diletanteschi, bensì perfidi e antidemocratici, anche perché nei dossiers sono finiti la sinistra, i pacifisti, le femministe e gli ambientalisti, mentre la destra tozza e violenta ha a disposizione perfino la televisione per i suoi deliri.

Il Ministero pubblico federale ha un rappresentante e degli agenti anche in Ticino; pertanto se già si parla di informazione statale - quella discreta e segreta dei cosiddetti servizi di sicurezza - sarebbe opportuno che il Governo cantonale si informasse e informasse il Parlamento e l'opinione pubblica su quanti ticinesi sono stati schedati e con quali metodi, e chi ha raccolto le chiacchiere finite nei dossiers di Berna (in tal senso sono stati oggi presentati due atti parlamentari).

Comunque, il pasticciaccio brutto della schedatura ha sollevato indignazione e riprovazione, accrescendo il distacco tra lo Stato e i cittadini, anche perché il nostro è uno stato di diritto

che garantisce le libertà individuali, anche il diritto al dissenso, ed è preso ad esempio da quei paesi dell'Est europeo che hanno ritrovato finalmente la via della democrazia.

Per cercare di ristabilire un minimo di fiducia tra lo Stato e i cittadini che cosa si è fatto?

Il Consiglio federale ha decretato il libero accesso ai dossiers della polizia politica e per agevolare e regolamentare questo accesso ha nominato un ombudsmann, l'ex giudice federale Haefliger, che è appunto quanto chiedono le on. Agustoni e Storelli.

Ora se è possibile consultare i documenti cosiddetti segreti, perché non dovrebbe essere possibile accedere - come chiede l'iniziativa - a tutti gli atti dell'amministrazione?

Il problema o piuttosto la sua soluzione non è di forma o di struttura - a sapere cioè se occorre un servizio pubblico o un difensore civico - bensì di mentalità e di volontà politica. L'amministrazione è al servizio del pubblico e il servizio deve essere chiaro e personalizzato: il cittadino è conosciuto dall'autorità, deve declinare le sue generalità, addirittura è schedato magari per fatti suoi personali, e pertanto chiede anche di conoscere il suo interlocutore.

Per passare, la comunicazione deve essere personalizzata, non può avvenire tra un ente astratto (l'autorità) o anonimo (l'amministrazione) e una persona (il cittadino o i cittadini).

Questa apertura mentale, questa volontà politica, questa conoscenza dei meccanismi della comunicazione, purtroppo, non sono presenti nella nostra amministrazione.

La mentalità imperante è quella espressa davanti alla Commissione dal Cancelliere, responsabile dell'informazione interna e verso l'esterno dello Stato, che ragiona in termini di potere, di zone d'influenza e di opportunità.

Così appare inopportuno che il cittadino chiede di sapere e di capire, che i deputati possano informarsi direttamente presso l'amministrazione e che il Governo informi in modo puntuale e chiaro l'opinione pubblica.

Con questa mentalità si raccolgono e distribuiscono sospetti e si istituzionalizza il metodo delle indiscrezioni.

Per quel poco di comunicazione che capisce, non si sente di sottoscrivere l'affermazione della relatrice secondo cui nel settore dell'informazione "l'amministrazione cantonale non ne esce male".

A suo parere, ne esce malissimo e gli esempi si sprecano: li porterà qui quando si discuterà la sua iniziativa per l'istituzione di un servizio di informazione e di documentazione (una proposta simile ma non identica a quella dibattuta oggi).

Sottolinea, e prega i colleghi di non dimenticare, ciò che la maggioranza della Commissione della legislazione riconosce e cita testualmente: "l'informazione del cittadino e sull'attività dello Stato merita la più grande attenzione... pertanto è auspicabile un potenziamento dell'attuale servizio di informazione", che è poi quanto suggerisce la sua iniziativa attualmente al vaglio della Commissione della gestione.

L'informazione deve avvenire nei due sensi: è la cosiddetta informazione interattiva in cui il fruitore non è un recipiente ma è a sua volta comunicatore.

Per questo occorre che lo Stato informi i cittadini (ciò che propone la sua iniziativa) e che i cittadini possano informarsi

presso lo Stato (ciò che vuole l'iniziativa Agustoni-Storelli). Un'ultima osservazione a futura - ma prossima - memoria: la Commissione propone di affrontare la problematica nell'ambito della riforma dell'amministrazione.

Votando il rapporto di maggioranza, il Gran Consiglio si impegna ancora una volta ad affrontare celermente e seriamente questo problema - per la soluzione del quale esiste un rapporto, lo studio del politologo prof. Urio - indipendentemente dalle valutazioni di opportunità politica e di gestione del potere: è questo il segnale che il Parlamento manda al Governo.

ARIGONI G. - Sostiene che il rapporto di minoranza documenta in maniera estremamente esaustiva i motivi del bisogno di un servizio pubblico che promuova e garantisca una maggiore e migliore informazione tra il cittadino e l'amministrazione pubblica per cui risulta molto difficile aggiungere altre argomentazioni a sostegno di questa iniziativa.

Si limiterà perciò a una breve riflessione sul rapporto di maggioranza nelle cui conclusioni si può leggere quanto segue:

"L'iniziativa tocca una problematica importante e attuale. I problemi da essa sollevati sono reali, ma sono in parte già attuati e in parte irrealizzabili... La Commissione ritiene che il problema dell'informazione generale del cittadino sull'attività dello Stato meriti la più grande attenzione. Infatti il carattere democratico delle nostre istituzioni impone alle autorità la massima sensibilità in questo senso. Ritiene auspicabile un potenziamento dell'attuale servizio di informazione... Ritiene pure attuabile una maggior trasparenza...".

In altri termini, si ammette che quanto chiede l'iniziativa rappresenta un bisogno reale ma... si conclude proponendo la sua reiezione. Si tratta di un leit-motiv che si ripete costantemente nei rapporti e che ha il sapore di una presa in giro. E' del parere che la reiezione di questa iniziativa, che vuole più trasparenza nei confronti del cittadino, è dovuta unicamente al fatto che si vuol tenere un rapporto di sudditanza con la popolazione e di quest'ultima nei confronti del palazzo e dei suoi misteri per impedire di capirne le mosse; in altri termini, si vuole dare alle varie guide clientelari partitiche l'occasione di guidare il malcapitato che ha bisogno dell'amministrazione poiché si sa che ogni piacere fatto dà importanza a chi lo fa e dà, alla lunga, altri possibili ristori e cioè voti.

Ritiene che termini come "perestroika" o "glasnost" non devono servire solo a riempire gli articoli di giornale sulla democrazia dei paesi dell'Est, ma devono essere usati per delle riflessioni anche sulla nostra democrazia e sui rapporti tra lo Stato e il cittadino.

Sostiene che il bisogno di informazione e di documentazione esiste ed è molto grave: per immaginare come sarà trattato il cittadino comune basta sapere che i deputati che non formano gruppo non riescono ad avere gli atti delle varie commissioni e che, se fanno un'interrogazione, ricevono solo risposte che sembrano slogan prestampati.

Conclude dichiarando che il servizio richiesto da questa iniziativa è importante e serve subito: voterà perciò il rapporto di minoranza.

CATENAZZI E. - Si permette di iniziare con considerazioni ovvie, anche se importanti, e cioè che la democrazia significa partecipazione, che la partecipazione esige informazione, che la gestione dello Stato deve essere trasparente. Il rapporto di maggioranza, che propone di respingere l'iniziativa Agustoni-Storelli, non va contro quei principi: ci mancherebbe! Solo, esso ritiene inopportuna, o non giustificata, la creazione di un Servizio pubblico d'informazione, come le iniziative chiedono.

Condivide l'impostazione del rapporto dell'on. Alma Bacciarini e perciò l'ha firmato.

E' vero che lo Stato deve dar prova di trasparenza. Tuttavia, bisogna anche sottolineare che i suoi atti sono pur suscettibili di impugnative e di censure, a livello pubblico e a livello privato. Non solo è compito dell'autorità informare, ma è anche suo interesse farlo, se vuole salvaguardarsi da critiche e opposizioni, spesso determinate dalla disinformazione. L'autorità deve comunque render conto di ciò che compie e anzi noi medesimi gliene chiediamo regolarmente conto. Le nuove leggi impongono all'autorità non solo di informare, ma anche di far partecipare al processo formativo della volontà e della decisione la più larga cerchia possibile di persone: pensa ad esempio, alla legislazione federale e cantonale sulla pianificazione del territorio, alla legislazione sanitaria, alla nuova legge organica comunale, ecc. Il progetto di nuova Costituzione cantonale sancisce al massimo livello normativo l'obbligo di informazione; nello stesso senso va il progetto di nuova Costituzione federale.

Sarà opportuno che l'importanza di questi principi sia acquisita subito, e diffusamente. L'iniziativa Agustoni-Storelli può avere il merito di accentuare il valore della comunicazione tra Stato e cittadini, tra amministrazione e amministrato, e quindi di attuarla concretamente.

Questo non dovrebbe però avvenire attraverso un Servizio pubblico, che accrescerebbe quella burocratizzazione che secondo le iniziative esse avrebbe invece lo scopo di smuovere. Nessuno meglio dell'ufficio di volta in volta competente è più in grado di dare informazioni appropriate e responsabili. A questo riguardo, la sistematica indicazione del titolare della pratica, che le iniziative postolano, può essere di grande utilità. Occorre in ogni caso, e questo può essere sottolineato in opportune direttive, che il funzionario sappia di dover dare informazioni all'interessato, il quale non chiede un servizio, ma esercita un diritto. L'obbligo di informare adeguatamente è tanto più rilevante se si considera che spesso, per la complessità delle materie, l'interessato appare assai sprovvisto di fronte a un ufficio che, per trattare la materia specifica, è assai agguerrito. Né dobbiamo dimenticare che, per legge nostra e per principio giurisprudenziale, ciascuno ha diritto di conoscere gli atti che lo concernono e di avere una decisione motivata (se la motivazione non è sufficiente, la si può impugnare con successo). La legge sulla protezione dei dati conferisce giustamente i più ampi diritti di informazione e di intervento dell'interessato.

Quanto alle informazioni di carattere generale, esse possono pure

essere attinte, se non vi ostano altri interessi preponderanti; come ha detto prima, è già nel dovere (e nell'interesse) dell'autorità comunicarle; inoltre, anche attraverso i nostri atti parlamentari otteniamo e portiamo a pubblica conoscenza molti dati.

Le relatrici del rapporto di minoranza hanno scomodato Kant (anche se indirettamente, attraverso Bobbio). Egli consacra sì la ricordata libertà di far pubblico uso della propria ragione, a livello scientifico e intellettuale, ma limita quella libertà medesima "per molte operazioni che si compiono nell'interesse della collettività", nelle quali "occorre una certa meccanicità, per cui alcuni membri di essa devono comportarsi in modo puramente passivo per concorrere ai fini comuni o almeno per non contrariarli, armonizzando la loro condotta con l'opera di governo" (Kant, Scritti politici, Che cos'è l'illuminismo? UTET, pag.143). E il filosofo così esemplifica: "Sarebbe molto deplorabile che un ufficiale, a cui fu dato un ordine dal suo superiore, volesse in servizio pubblicamente ragionare sull'opportunità e utilità di questo ordine: egli deve obbedire. Ma non è giusto impedirgli la qualità di studioso di fare le sue osservazioni sugli errori commessi nelle operazioni di guerra e sottoporle al giudizio del suo pubblico" (idem pag. 144).

Come si vede, anche Kant, alla cui rilettura le gentili colleghe lo hanno trascinato, differenzia. Personalmente crede che una differenziazione deve essere operata anche nella fattispecie, visto che un obbligo assoluto di accessibilità indefinita alla cosa pubblica può apparire persino inutile e talora anche controproducente poiché, per la paura che sia messo in piazza anche il minimo errore, l'ufficio o il funzionario potrebbe trattenersi dall'agire. Naturalmente, il riserbo non può mai essere giustificato dal solo scopo di coprire l'errore o qualcosa di peggio.

L'iniziativa Agustoni-Storelli ha il merito di far discutere di queste cose, che sono importanti. Anche senza il tramite di un apparato apposito, occorre che le autorità e i funzionari dedichino maggior attenzione alle legittime preoccupazioni delle iniziative e non si comportino come organismi superiori e distaccati (non lo sono, ma così troppo spesso ci appaiono): essi devono sapere di essere al servizio dei cittadini e di non avere che il potere confidato da loro.

Pur con queste precisazioni, il suo intervento è di sostegno al rapporto di maggioranza.

LEPORI BONETTI M. - Sostiene che l'attività dello Stato necessita di maggiore informazione e di una trasparenza migliore per far fronte al diritto del cittadino di essere informato sulle questioni di tipo amministrativo e sulle scelte politiche del Governo.

Non può sfuggire infatti la difficoltà che il cittadino ha nel decifrare i comunicati emessi dal Consiglio di Stato o le difficoltà enormi che ha nel seguire, a livello amministrativo, un dossier nel labirinto degli uffici competenti. Perciò l'iniziativa, anche se nei contenuti è parziale perché sottolinea solo il bisogno di informazione che deve essere dato dall'Amministrazione, pone sul tappeto un tema di notevole importanza, che già alcuni anni fa era stato affrontato da questo Parlamento.

Dice parziale perché, sia nel testo dell'iniziativa, sia nella discussione che è seguita in Commissione, si è soprattutto puntato il dito sul bisogno di garantire una migliore informazione tra il cittadino e l'amministrazione pubblica, istituendo un servizio pubblico con dei compiti amministrativi.

Si è invece completamente tralasciata la necessità di concepire questo diritto in un quadro più ampio, in un piano generale di informazione che deve essere messo in atto dallo stesso Governo. L'attività amministrativa e l'attività governativa non possono, a suo modo di vedere, essere disgiunte, ma pur nella loro specificità debbono essere concepite in maniera unitaria. Le sembra quindi riduttivo parlare solo del bisogno di garantire una migliore e maggiore informazione a partire dall'apparato amministrativo perché quello di cui si necessita è forse una politica di informazione più attiva da parte del Governo: un'informazione attiva che sappia promuovere una comunicazione più articolata su temi che toccano le scelte politiche, gli studi in atto, le leggi accolte dal Parlamento e l'attività in generale del Governo. E' vero che, soprattutto in questi ultimi anni, la maggior parte delle leggi elaborate sanciscono il diritto all'informazione, ma è altrettanto vero che la specializzazione e la settorializzazione chiedono uno sforzo più grande nel saper informare. La stessa pianificazione politica, oltre a definire in modo rigoroso gli obiettivi ed i mezzi per raggiungerli, oltre a verificare quanto attuato, pone enorme attenzione alla capacità di creare informazione da parte del soggetto principale, in questo caso il Governo.

L'iniziativa, che nei suoi contenuti solleva un tema riconosciuto da tutti importante, le sembra da una parte non aver considerato con la dovuta attenzione lo statuto del funzionario e la sua responsabilità nel fornire informazioni, dall'altra il bisogno di inserire le sue tre proposte concrete in un contesto più generale, di concetto da parte del Governo del modo come intende informare il cittadino.

Non ha aderito all'iniziativa perché ritiene che da una parte la soluzione proposta arrischia di concentrare in un unico servizio una funzione che, a suo modo di vedere, deve essere assunta con maggior responsabilità e disponibilità da quei funzionari ai quali viene riconosciuto questo compito, e dall'altra perché manca, da parte del Governo, uno studio e un concetto globale di informazione attiva.

In questo senso, auspica che il Governo, senza attendere oltre, sappia farsi carico di questa esigenza e sappia presentare al Parlamento un suo concetto chiaro del modo come intende procedere ad un'informazione attiva.

PELLI F. - Fa presente che quello dell'iniziativa parlamentare, soprattutto se presentata in forma generica, sta a poco a poco diventando un istituto che non gli aggrada e di cui si comincia ad abusare poiché:

- a) sembra essere diventato un mezzo pubblicitario sia per firmare delle ipotesi politiche, che sono anche di altri o addirittura di tutti, così come si firmano i vestiti, sia per dimostrare al proprio corpo elettorale che si è dei bravi deputati, attenti ai problemi della propria corporazione o della propria regione, comunque del proprio serbatoio elettorale;

- b) rappresenta un passo politico che costa troppo poco dal punto di vista dello sforzo di preparazione e di approfondimento del deputato (in fondo, si tratta di un sasso lanciato contro un vetro che poi, comunque, altri devono riparare);
- c) sembra un mezzo per cercare di fare esaminare dei problemi di dettaglio al di fuori del loro contesto generale per cui spesso si hanno delle risposte ambigue da parte delle commissioni e magari anche da parte del Parlamento;
- d) è uno strumento che costringe le commissioni parlamentari ad esaminare ipotesi politiche magari anche importanti e di fondo, oltre che fuori dal contesto generale, senza poter disporre dei mezzi preparatori del giudizio che sono indispensabili in una democrazia e che sono costituiti da un lato dall'approfondimento tecnico dei problemi e dall'altro dalle procedure di verifiche del consenso - le consultazioni - che pure il Parlamento non è in grado di promuovere.

Non se la prendano le due firmatarie - peraltro grandi utilizzatrici di questo istituto - se ha preso lo spunto dalla loro iniziativa per esprimere un certo suo fastidio.

Se ha agito in questo modo, è perché il tema cui si riferisce la loro iniziativa, cioè quello del rapporto Stato-cittadino, è uno di quelli sui quali i politici si soffermano volentieri, come è stato dimostrato anche oggi.

Personalmente si adegua, anche se solo per criticare un'iniziativa che ritiene paradossale e del tutto fuori tempo, oltre che oggettivamente malfatta, come dimostra lo stesso rapporto di minoranza, che parla più o meno di un'altra iniziativa, e come ha dimostrato il dibattito odierno, specie attraverso l'intervento dell'on. Robbiani che manifestamente si riferiva o a un'altra iniziativa o, comunque, ad altri problemi politici.

Giudica in effetti questa iniziativa:

- a) fuori tempo perché è impensabile pensare all'introduzione di un servizio pubblico come quello proposto senza affrontare il problema generale del funzionamento dell'organizzazione dell'Amministrazione e forse anche dello spirito che deve regnare all'interno della stessa. Si tratta di un tema che è all'ordine del giorno della politica cantonale, anche se qualche partito preferisce aspettare a parlarne quando avrà sistemato quelli che, perfettamente a torto, ritiene essere i suoi dipartimenti: l'iniziativa va pure in questa direzione, proponendo di prima creare il servizio e poi di trovare il sistema per inserirlo nel futuro schema;
- b) paradossale poiché sembra una vera assurdità creare nuova burocrazia per cercare di migliorare il rapporto tra cittadino e Amministrazione, ipotizzando che questo stesso cittadino, che si dice provare la sensazione di trovarsi in situazione di debolezza o di subalternità verso l'Amministrazione (cosa tutta da dimostrare), si troverebbe in una situazione diversa di fronte a questo nuovo e ipotizzato servizio pubblico; a suo parere, si tratta di un'illusione per certi versi ingenua, anche se, forse, si pensa che pure questo nuovo servizio pubblico potrebbe divenire un centro di potere: magari, è proprio questo ciò che interessa.

BACCIARINI A., RELATRICE DI MAGGIORANZA - Ringrazia innanzitutto i colleghi intervenuti, in particolare quelli che hanno sostenuto le conclusioni del rapporto di maggioranza. Rileva altresì che gli altri interventi, ad eccezione di quello dell'on. Pelli che ha svolto un discorso di carattere generale sull'istituto dell'iniziativa generica, si sono limitati ad affermazioni categoriche a sostegno dell'iniziativa senza confutare in definitiva le argomentazioni del rapporto di maggioranza per cui non crede opportuno fornire delle risposte dettagliate.

Per quanto riguarda l'intervento dell'on. Robbiani, crede di poter dire che lo stesso suffraga le tesi della maggioranza poiché ha messo in evidenza la necessità di un cambiamento di mentalità nell'amministrazione, che è proprio quello che si sottolinea nel rapporto steso da chi parla. Nello stesso si manifesta infatti la convinzione che non basterebbe la creazione di un ufficio pubblico come quello richiesto dall'iniziativa per modificare la mentalità dei funzionari, che può semmai essere cambiata con un'impulso di diverso tipo e anche con quei corsi di aggiornamento cui ha fatto cenno il Cancelliere dello Stato e che hanno offerto lo spunto per qualche accenno ironico.

Quale premessa di ordine generale e senza nessun spirito polemico, afferma che il rapporto di minoranza le è giunto giovedì 6 dicembre u.s. per cui deve confessare di non aver avuto il tempo materiale di verificare le numerose citazioni e quindi di valutarne la pertinenza quo all'oggetto in esame.

Entrando nel merito, rileva che lo stesso cambia totalmente gli obiettivi dell'iniziativa: quelli che erano degli obiettivi definiti e limitati sono diventati dei compiti precipui. Ricorda che quando l'on. Agustoni illustrò l'atto parlamentare davanti alla Commissione della legislazione, si attenne - come fanno fede i verbali che ha personalmente riletto - al testo e non ha neppure in seguito mai allargato il discorso all'informazione della stampa e dei mezzi di comunicazione in generale o alla formazione dell'opinione pubblica. Lo ha invece fatto per la prima volta nel rapporto di minoranza, infarcendolo di citazioni che in effetti si riferiscono all'aspetto generale dell'informazione, quindi della trasparenza, e non all'aspetto dell'informazione del cittadino in relazione a una sua determinata pratica con l'amministrazione.

Sottolinea che la prima preoccupazione della Legislazione fu proprio quella di definire a quale di questi due aspetti si riferisce l'iniziativa. Si concluse subito che si trattava del secondo, cioè quello del rapporto tra il cittadino e l'amministrazione, tanto è vero che si poté equiparare il termine del servizio pubblico richiesto a quello del "difensore civico" e si iniziò un esame scrupoloso e puntuale per appurare se quest'ultimo istituto fosse storicamente cambiato dopo il rifiuto da parte del Gran Consiglio, il 17 febbraio 1987, di un'iniziativa dell'on. Storelli per la creazione di un "ombudsmann". D'altronde che con il termine di "servizio pubblico" l'iniziativa Agustoni-Storelli chiedesse in sostanza il "difensore civico" è provato da tutte le affermazioni dell'on. Agustoni che, nella seduta conclusiva della Commissione della legislazione dell'8 settembre u.s. affermò testualmente di rilevare che "nell'ambito di una procedura di consultazione a livello federale, il Consiglio

di Stato si era espresso in maniera positiva sull'istituto dell'ombudsmann".

Sostiene che il rapporto di minoranza, definendo le motivazioni di quello di maggioranza "scarse e per certi versi pretestuose" - definizioni che contesta nel modo più assoluto - allarga e sposta il discorso al nesso tra opinione pubblica e pubblicità, servendosi di citazioni estrapolate da testi di Kant, Bobbio e Crozier, dal rapporto della Commissione Huber (relativo alla creazione di un nuovo posto di vicecancelliere federale quale addetto stampa del Consiglio federale), dal rapporto della Commissione federale per la concezione dei mass-media, ecc. Ammira la ricchezza culturale di tutte queste citazioni, anche se le pare eccessiva l'affermazione, riferita al pensiero di Kant, che finora esso non sia stato messo in evidenza pur dai critici più avveduti. Tali citazioni, che occupano i 4/5 del rapporto, trattano genericamente di libertà oppure spostano l'argomento, introducendo elementi totalmente estranei all'iniziativa (quello dell'informazione generale, quello della formazione dell'opinione pubblica, quello dei rapporti tra Stato e mass-media) e presenti invece nell'atto parlamentare dell'on. Robbiani tuttora all'esame della Commissione della gestione.

Afferma che la Legislazione, nel suo lavoro, ha tenuto i piedi per terra. Molto concretamente e seriamente si è preoccupata di appurare quale fosse il livello di burocratizzazione nell'amministrazione cantonale, cui facevano esplicito riferimento le iniziative nelle loro motivazioni scritte e orali, e per sincerarsi su questo aspetto ha sentito il Cancelliere avv. Crivelli, venendo così a conoscenza che negli ultimi anni sono stati condotti degli studi che non hanno evidenziato gravi lacune.

La Commissione, preoccupandosi di esaminare con serietà e correttezza le richieste dell'iniziativa, ha vagliato punto per punto i compiti che quest'ultima avrebbe voluto assegnare al richiesto servizio e ha risposto suggerendo soluzioni immediate e possibili.

Essa ha però ritenuto - e lo ribadisce oggi con forza e convinzione - che le problematiche proposte potevano essere risolte: - a breve termine, con il potenziamento dell'attuale servizio di informazione e tramite una sempre più intensa collaborazione di questo servizio con le strutture esistenti, come per esempio il neocostituito Centro di legislazione e di documentazione; - a lungo termine e in modo definitivo, nell'ambito della riforma dell'amministrazione.

A questo proposito, le sia concessa una breve osservazione. Il rapporto di minoranza cita anche l'opinione dell'on. Pietro Martinelli, relativa però all'informazione verso la stampa, che sarebbe stata espressa al convegno di Locarno del 3 novembre u.s. sulla revisione della Costituzione federale.

Personalmente ha letto, come avranno fatto altri deputati, un'opinione più recente dell'on. Martinelli sulla riforma amministrativa: si tratta di un'intervista apparsa il 7 dicembre u.s. sul Corriere del Ticino dalla quale emerge:

- che la riforma amministrativa - da tempo cavallo di battaglia dell'on. Martinelli - deve essere fatta nel segno dei valori di efficienza e di razionalità;
- che la difficoltà di passare dalla fase enunciativa di princi-

pio alla fase operativa ha indotto il Consiglio di Stato a richiedere la consulenza del prof. Urio, docente all'Università di Ginevra;

- che egli crede nella possibilità di "coinvolgere la parte migliore dell'amministrazione (che è la maggioranza) in un'opera di rinnovamento".

In conclusione, nel suo pur modesto lavoro, la Commissione della legislazione non ha certo banalizzato la tematica di una migliore informazione sull'attività dello Stato. Essa non ritiene però opportuna la creazione del servizio pubblico richiesto dall'iniziativa Agustoni-Storelli e invita pertanto a respingerla, come proposto dal rapporto di maggioranza.

AGUSTONI C., RELATRICE DI MINORANZA - Si permette preliminarmente di respingere con fermezza le accuse dell'on. Pelli, che reputa estremamente pesanti verso il lavoro dei deputati, perché ritiene che tutti operino e abbiano operato in buona fede, valendosi dei diritti loro conferiti da leggi e regolamenti tra i quali c'è anche quello di presentare delle iniziative generiche. Non pensa che la noia di un deputato debba servire a calare lezioni ai colleghi su come, quando e quante iniziative possano essere presentate.

Respinge pure il tono con il quale è stato sindacato l'atteggiamento di chi parla e dell'on. Storelli, che non hanno mai abusato di questo diritto ma ne hanno fatto uso ogni volta che giudicavano opportuna una discussione politica all'interno del Parlamento su argomenti nei quali credono.

E' del parere che questo loro diritto non leda quello degli altri deputati di essere presenti in questo Gran Consiglio: la noia, se di noia si può parlare, è bene che si traduca semmai in un'uscita dalla sala, che alla fin fine non è altro che un gesto di maleducazione.

Fatta questa precisazione, sostiene che l'iniziativa tende alla creazione di un Servizio pubblico per migliorare l'informazione tra il cittadino e l'amministrazione pubblica e si inserisce quindi nelle proposte che vogliono favorire un maggior rapporto di chiarezza e trasparenza fra Stato e cittadino.

In senso generale, tutti sono d'accordo - e lo sottolinea anche il rapporto di maggioranza - sulla necessità di promuovere e garantire l'attuazione di questo principio, che si traduce anche in un diritto riconosciuto e codificato della collettività e del singolo; quando però si tratta di adottare misure concrete sorgono opposizioni talvolta generiche, vengono sollevate obiezioni pretestuose, oppure si prospettano altri interventi, spesso consistenti soltanto in generiche raccomandazioni o in auspiccate riforme rinviate al futuro.

Come già ricordato nell'iniziativa, la creazione di questo Servizio pubblico si inquadra e può anche costituire un primo e decisivo passo nella realizzazione di un postulato delle Linee direttive volto a conseguire una migliore qualità dell'amministrazione mediante il ripensamento delle sue strutture.

Anche recentemente, 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 perplessità sull'esercizio che vien fatto in pratica in Ticino dell'obbligo

per ogni autorità di informare sulla propria attività, dicendo che si tratta di "un obbligo che viene svolto in maniera insufficiente, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'informazione di atti o dati o procedure di interesse generale. Troppo spesso il segreto prevale sulla trasparenza, forse per comodità, forse perché i rapporti politici hanno altri canali privilegiati che non quello dell'informazione sul contenuto e sulla qualità dello Stato".

Dal canto suo, il Consigliere di Stato on. Giuseppe Buffi ha espresso nella stessa sede una preoccupazione simile, sottolineando in particolare gli effetti di una informazione lacunosa e parziale da parte delle autorità dello Stato affermando: "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 più?... Il quesito non è 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 più 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, noi, qui a Palazzo, siamo rimasti 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 proporre e di promuovere inbonimenti né propagande governative o dipartimentali, ma solo di far conoscere correttamente quello che viene fatto: oltre che un diritto, è soprattutto un dovere".

Si permette di sottolineare che i due problemi che l'on. Lepori Bonetti vorrebbe separare - da un lato il ruolo dello Stato come promotore dell'informazione (oggetto dell'iniziativa Robbiani), dall'altro quello dell'istituzione di un servizio di informazione cui il cittadino può rivolgersi (oggetto di questa iniziativa) - fanno parte di un medesimo concetto dell'informazione e della trasparenza: si tratta infatti di un diritto talmente chiaro e fondamentale che non può essere segmentizzato o spezzettato.

Fa presente che il diritto all'informazione trova il suo fondamento nell'art. 19 del "Patto dei diritti civili e politici dell'Uomo" approvato dall'ONU, al quale si sono ispirate la legislazione e le direttive federali in materia sin dal 1974. A proposito del lavoro della Commissione incaricata dal Consiglio federale di studiare una "Concezione globale dei media" (1982), segnala che l'art. 8 della nuova legge federale sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale recita: "il Consiglio federale provvede affinché un servizio di informazioni ragguagli costantemente l'opinione pubblica sulle sue intenzioni, sulle sue decisioni e sui

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." In merito al dovere di informazione, la citata Commissione precisa che "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 e stabiliscono in pratica in che misura l'ufficio di informazione 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'autorità: sono questi i limiti della possibilità di accesso dei cittadini agli atti dell'amministrazione pubblica (possibilità di richiedere copia di delibere, verbali, circolari ed elaborazioni statistiche, ecc.) richiesta dall'iniziativa; possibilità che attualmente viene applicata con estrema discrezionalità dall'amministrazione in generale e dai funzionari in particolare.

Il diritto d'accesso agli atti pubblici attualmente è garantito per legge a chi dimostra un interesse legittimo; Adelio Scolari nel suo trattato sul diritto amministrativo afferma che senza questo diritto "sarebbe impossibile difendere convenientemente i propri interessi senza conoscere tutti gli elementi a disposizione dell'autorità". Il diritto ad esaminare gli atti comprende pure quello all'informazione. L'autorità non può limitarsi a mettere passivamente a disposizione l'incartamento, ma è tenuta a orientare convenientemente l'interessato circa lo stato della pratica."

Non appare perciò 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.

Anche il progetto di revisione totale della Costituzione cantonale dedica esplicitamente una norma l'art. 12 al diritto del cittadino all'informazione con il testo seguente:

"il Cantone facilita l'informazione e promuove il pluralismo. Ogni autorità informa adeguatamente sulla propria attività". Nel rapporto che accompagna questo progetto si sottolinea inoltre che "il diritto del cittadino all'informazione è indissolubile dal diritto di opinione ed è premessa essenziale dell'esercizio dei diritti politici", mentre, a proposito del capoverso 2, si ricorda che "la trasparenza è essenziale per un corretto rapporto tra autorità e cittadino".

Nella procedura di consultazione relativa alla revisione della Costituzione cantonale, l'Associazione ticinese dei giornalisti ha proposto una formulazione più diffusa dell'art. 12, riprendendo i principi formulati dai prof. Alfred Kölz e Jörg Paul Müller nel quadro della discussione su una nuova Costituzione federale.

Questa formulazione - citata nel rapporto di minoranza - rischia perfettamente gli scopi dell'iniziativa.

A chi volesse obiettare che il testo costituzionale non è ancora stato adottato, è certamente possibile rispondere che, per la creazione di un Servizio pubblico come quello proposto dall'iniziativa, non occorre necessariamente una base costituzionale: bastano infatti soluzioni adeguate di tipo legislativo e amministrativo poiché comunque, come già ricordato, il buon fondamento di questo diritto non è messo in discussione.

A torto, il rapporto di maggioranza pretende che l'istituzione di un Servizio pubblico equivalga alla creazione dell'ombudsmann già respinta dal Gran Consiglio il 17 febbraio 1986. Come ha avuto occasione di illustrare alla Commissione della legislazione l'iniziativa tende invece a risolvere, mediante un servizio che fa parte dell'amministrazione statale, il problema di un maggior bisogno del cittadino di informazione da parte dello Stato: l'ombudsmann avrebbe per contro avuto compiti più specifici di difensore civico e avrebbe dovuto operare quale autorità indipendente dai poteri tradizionali dello Stato in qualità di mediatore fra l'amministrazione e il cittadino. Sulle due ulteriori proposte dell'iniziativa, quella di introdurre la responsabilità personale dei funzionari per ogni pratica e quella dell'obbligo di motivare ogni decisione, il rapporto di maggioranza non solleva opposizione, ma ritiene di doversi limitare ad una approvazione di principio: ciò evidentemente non basta in assenza di precise direttive all'interno dell'amministrazione e a destinazione di tutti i servizi.

In conclusione, ritiene che la proposta della maggioranza di respingere l'iniziativa costituisca un'espressione di chiusura nei confronti di un postulato che merita invece, già nell'interesse dello Stato e nella prospettiva della riforma dell'amministrazione, una considerazione che non può essere che positiva. Invita pertanto a sostenere l'iniziativa.

ROBBIANI D. - Siccome si sta parlando di comunicazione e si è cercato di interpretare perfino il tono del suo intervento e non solo ciò che ha detto, crede di doversi spiegare.

Personalmente apprezza il linguaggio chiaro dell'on. Pelli per cui può, altrettanto chiaramente dissentire dai suoi propositi. Non gli piace, ma questa è una questione di stile, il discorso valutativo e cioè la tentazione di distribuire note e certificati All'on. Pelli non garba il ricorso frequente allo strumento dell'iniziativa parlamentare generica e a suo parere se ne abusa: gli suggerisce di proporre l'abolizione o il suo disciplinamento e gli ricorda che, a livello federale, siccome ad abusarne erano stati dei rappresentanti del partito radicale, si è introdotta una selezione di questi atti parlamentari.

Sostiene tuttavia che, nella fattispecie, non si è di fronte a un'ipotesi non approfondita e non approfondibile. Ci sono infatti degli esempi a livello di altri Cantoni per quanto riguarda l'accesso alle fonti e la trasparenza dell'amministrazione; ci sono anche degli esempi esteri di cui si è parlato diffusamente: nei paesi scandinavi, in particolare in Svezia, esiste l'assoluto accesso a qualsiasi documento amministrativo. Per non essere interpretato nei suoi propositi, specifica di

essersi riferito a questa iniziativa, che condivide (anche se forse si è lasciato prendere, come ha sottolineato l'on. Pelli, da un discorso di ordine generale) e che concerne l'accesso alle fonti, mentre quella presentata da chi parla il 20.10.1986 concerne lo Stato come fonte di informazione e non chiede per nulla l'istituzione di un servizio a disposizione dei dipartimenti bensì dei cittadini.

In conclusione, siccome tutti si dichiarano d'accordo ma propongono di respingere l'iniziativa, gli sorge il dubbio che l'opposizione deriva solo dal fatto che si tratta di un'idea proveniente dai banchi della sinistra. Gli sembra una formula aggiornata del "sì, ma" nella quale con il "ma" si pretende un concetto globale e naturalmente si ricorre al tradizionale spauracchio della burocrazia, tentando di affossare questa proposta sotto riconoscimenti ed applausi. Rimane però, come hanno riconosciuto molti degli intervenuti, l'esigenza di migliorare l'informazione, di rivedere l'organizzazione amministrativa e i suoi rapporti con i cittadini e forse anche di ripensare al ruolo del Parlamento, dove finora di è cercato di discutere ciò che corrisponde alle attese e ai bisogni della politica di informazione e della trasparenza del nostro Stato.

La discussione di entrata in materia è dichiarata chiusa.

Messe ai voti in contrapposizione, le conclusioni del rapporto di maggioranza sono accolte con 49 voti favorevoli, 20 contrari e 2 astensioni; l'iniziativa è pertanto respinta.