

Gruppo di lavoro "Legge sull'informazione"

**Rapporto finale e avamprogetto di  
Legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi  
e sull'informazione del pubblico (Lpubb)**

18 giugno 2001

## INDICE

I	Introduzione	3
II	Gruppo di lavoro e mandato	3
III	L'iniziativa parlamentare Simoneschi-Cortesi	4
IV	Il rapporto della Commissione della legislazione	5
V	La decisione parlamentare	6
VI	L'iniziativa Robbiani del 26 ottobre 1986	7
VII	L'iniziativa Agustoni/Storelli del 24 ottobre 1988	9
VIII	Le basi costituzionali	11
	VIII.1. L'informazione in generale	11
	VIII.2. L'informazione e il diritto di voto	13
IX	Le Direttive 1989 del Consiglio di Stato	14
X	Il nuovo Regolamento del Consiglio di Stato	15
XI	Amministrazione 2000	16
XII	Le scelte del Gruppo di lavoro	17
XIII	La legislazione internazionale sul diritto d'accesso	20
	XIII.1. La legislazione svedese	21
	XIII.2. La legislazione statunitense	23
	XIII.3. La legislazione francese	24
	XIII.4. La legislazione italiana	25
	XIII.5. La legislazione dell'Unione Europea	26
XIV	La legislazione in Svizzera	29
	XIV.1. La legge pionieristica del Canton Berna	31
	XIV.1.1. I contenuti della legge	31
	XIV.1.2. Gli aspetti critici	32
	XIV.2. La legge di Appenzello Esterno	33
	XIV.3. Negli altri Cantoni	34
XV	L'avamprogetto di Legge federale sulla trasparenza	36
	XV.1. I contenuti dell'avamprogetto	37
	XV.2. La presa di posizione del Canton Ticino	38
XVI	L'avamprogetto di legge cantonale	39
	XVI.1. Principi generali	40
	XVI.2. Contenuti	41
XVII	La protezione dei dati personali	42
XVIII	Commento ai singoli articoli	44
XIX	Conclusioni e raccomandazioni	53
	Avamprogetto di Legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico (Lpubb)	54

## I Introduzione

Con risoluzione del 9 luglio 1997 il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo di lavoro, assegnandogli il compito di preparare un avamprogetto di legge sull'informazione. La decisione faceva seguito all'approvazione, da parte del Gran Consiglio, dell'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 della deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e confirmatari. Il Gruppo di lavoro si è riunito nove volte tra il 17 novembre 1997 e il 18 giugno 2001, approvando all'unanimità l'avamprogetto qui presentato.

La redazione del rapporto finale che accompagna l'avamprogetto è stata ritardata in attesa che il Consiglio federale mettesse in consultazione l'avamprogetto di legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza), ciò che è avvenuto tra il 27 aprile e l'11 agosto 2000. Considerate le scelte fatte dal Gruppo di lavoro, occorre verificare se la prospettata normativa federale limitasse in qualche modo l'autonomia dei Cantoni in relazione al diritto d'accesso ai documenti amministrativi, ma soprattutto se allentasse il rigore della legislazione sulla protezione dei dati personali, al fine di facilitare l'accesso ai documenti. È questo, infatti, l'aspetto più delicato che frena e limita molto i passi in direzione di una maggiore trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, data anche la giurisprudenza piuttosto restrittiva in materia. L'avamprogetto federale ha lasciato intatte le competenze cantonali e non ha prospettato modifiche delle norme sulla protezione dei dati personali: la prima scelta ha facilitato l'elaborazione dell'avamprogetto di legge cantonale, la seconda l'ha evidentemente condizionata. Il Consiglio federale ha annunciato la presentazione di un messaggio entro l'autunno del 2001, sulla base dei risultati della consultazione. Va detto che l'avamprogetto federale non aveva suscitato grandi entusiasmi. In attesa del messaggio del Consiglio federale, il Gruppo di lavoro costituito dal Consiglio di Stato ha comunque potuto finalmente allestire e sottoscrivere il rapporto finale.

## II Gruppo di lavoro e mandato

Il Gruppo di lavoro è stato istituito con risoluzione governativa del 9 luglio 1997. Il Consiglio di Stato ha voluto includere rappresentanti delle tre associazioni giornalistiche ticinesi, della radiotelevisione e della sua organizzazione istituzionale, dello Stato e del mondo accademico. La composizione del Gruppo di lavoro è la seguente:

presidente: Giampiero Gianella (cancelliere dello Stato)  
 membri: Saverio Snider (già presidente dell'Associazione ticinese dei giornalisti)  
 Fabio Pontiggia (già presidente dell'Associazione indipendente dei giornalisti svizzeri, Sezione della Svizzera italiana)  
 Marco Blaser (già direttore regionale della RTSI)  
 Gerhard Lob (già presidente dell'Unione svizzera dei giornalisti, Sezione Ticino), poi sostituito da Barbara Bassi  
 Bertil Cottier (professore presso la Facoltà di scienze della comunicazione dell'Università della Svizzera italiana)  
 Virginio Pedroni (docente al Liceo cantonale di Lugano e vicepresidente del Comitato della CORSI)  
 Guido Corti (consulente giuridico del Consiglio di Stato)  
 Ilaria Bignasci (collaboratrice personale del direttore del Dipartimento del Territorio)  
 Segretario: Carmelo Mazza (capoufficio Segreteria del Consiglio di Stato).

Il mandato attribuito dal Consiglio di Stato consisteva nell'elaborazione di un avamprogetto di legge sull'informazione che desse seguito alla decisione del Gran Consiglio del 4 dicembre 1995 favorevole all'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica dalla deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e confirmatari il 6 dicembre 1993.

### III L'iniziativa parlamentare Simoneschi-Cortesi

Con l'atto parlamentare presentato nella forma generica il 6 dicembre 1993, Chiara Simoneschi-Cortesi e confirmatari (Emilio Catenazzi, Carlo Donadini, Luigi Pedrazzini e Giorgio Zappa) chiedevano al Consiglio di Stato di elaborare una legge sull'informazione che stabilisse i principi da applicare in materia di informazione del cittadino da parte dello Stato, che fosse vincolante non solo per l'Esecutivo e l'Amministrazione cantonale, ma anche per il Legislativo e per il potere giudiziario, e infine che fosse applicabile anche alle autorità comunali.

L'iniziativa si basava sulla considerazione che le attuali norme che regolano l'informazione del cittadino da parte dello Stato non garantiscono un'informazione "aperta e basata sul principio della trasparenza democratica".

Per informazione, gli autori dell'iniziativa intendono la "diffusione di tutte quelle notizie che riguardano l'attività dello Stato e che danno al cittadino gli strumenti necessari per una sua partecipazione democratica alla vita del paese". Senza un'adeguata informazione, i cittadini non possono esercitare i loro diritti democratici e, d'altra parte, un'informazione aperta e trasparente "aumenta la credibilità dell'azione politica dello Stato, consolidando la fiducia che i cittadini hanno nelle istituzioni".

Al momento attuale, l'informazione dello Stato, a livello cantonale, è regolata dalle "Direttive per l'informazione alla stampa" dell'8 novembre 1989 e dalle norme sull'informazione dei cittadini in occasione delle votazioni popolari cantonali e comunali inserite nel Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio dei diritti politici, entrate in vigore il 28 dicembre 1999. Secondo gli autori dell'iniziativa, lo strumento delle Direttive non garantisce che siano attuati i principi sopra descritti (informazione aperta, trasparente e completa). La base per un'adeguata politica di informazione da parte delle autorità deve essere data da una legge specifica, come avviene sul piano federale e in molti Cantoni.

Gli autori dell'iniziativa individuavano infine un'importante lacuna, per quanto riguarda le menzionate Direttive, nel fatto che esse considerano unicamente la posizione delle autorità che diffondono le notizie (la cosiddetta *informazione attiva o d'ufficio*) e trascurano l'informazione fornita dallo Stato su richiesta del cittadino (la cosiddetta *informazione passiva o su domanda*).

Sulla base di queste considerazioni, l'iniziativa chiedeva di "regolamentare in modo esauriente il problema dell'informazione dei cittadini in un testo applicabile a tutte le autorità, completo sul fondamento e che rivesta la forma di una legge".

#### IV Il rapporto della Commissione della legislazione

L'iniziativa è stata approvata dal Gran Consiglio nella seduta del 4 dicembre 1995 sulla base del rapporto del 27 ottobre 1995 della Commissione della legislazione, per la quale era relatore il deputato Giovanni Merlini.

La Commissione ha condiviso la proposta degli iniziativaisti, affermando che non è contestabile "la necessità di una base legale sulla quale le autorità possano fondare la regolare informazione del pubblico" (informazione attiva). Ha inoltre giudicato opportuno ribaltare il principio della "segretezza con riserva della pubblicità", che vincola l'attività del Governo e dell'Amministrazione, introducendo la regola della "pubblicità con riserva della segretezza" (informazione passiva).

Il rapporto commissionale indicava quattro punti che la nuova legge dovrebbe codificare:

- l'informazione attiva da parte di tutti gli enti pubblici e non solo quindi delle autorità politiche cantonali: oltre al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio, entrano in linea di conto gli enti intermedi e locali (Delegazioni e Consigli consortili, Municipi e Consigli comunali, organismi regionali), gli enti parastatali (Ente Ospedaliero Cantonale, Banca dello Stato, Azienda Elettrica Ticinese, Ente Ticinese per il Turismo) e la magistratura;
- l'informazione passiva (su richiesta del cittadino), "compreso il diritto di consultare i documenti ufficiali delle autorità e delle pubbliche amministrazioni";
- le restrizioni relative sia all'informazione attiva, sia all'informazione passiva, "laddove interessi superiori pubblici, o privati, meritino di essere tutelati";
- la procedura di ricorso e le sanzioni.

Secondo la Commissione, le disposizioni in vigore, ossia le direttive del Consiglio di Stato e le norme specifiche contenute in alcune leggi speciali (Legge organica comunale, Legge sulla pianificazione del territorio, Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, Legge sanitaria, Legge sulla protezione dei dati personali, Codice di procedura penale) "non soddisfano l'esigenza di una regolamentazione generale ed esaustiva del principio dell'informazione". La Commissione indicava nella Legge sull'informazione della popolazione del Canton Berna (*Gesetz über die Information der Bevölkerung*) il modello cui ispirarsi.

Nel rapporto commissionale si ricordano due antecedenti – e discordanti – decisioni del Gran Consiglio: il voto negativo dell'11 dicembre 1989 sull'iniziativa parlamentare generica delle deputate Carla Agustoni e Cristiana Storelli, per la creazione di un servizio pubblico incaricato di curare l'informazione tra il cittadino e l'amministrazione pubblica, e quello positivo del 23 aprile 1990 sull'iniziativa parlamentare generica del deputato Dario Robbiani, per l'istituzione di un servizio di informazione, con la nomina in particolare di un addetto stampa cantonale. A questa seconda iniziativa, nonostante l'approvazione del Legislativo, non è mai stato dato seguito (per i dettagli si vedano i capitoli VI e VII).

## V La decisione parlamentare

Nella seduta del 4 dicembre 1995, il Gran Consiglio ha approvato l'iniziativa Simoneschi-Cortesi, seguendo le raccomandazioni della Commissione della legislazione. Ha dato pertanto mandato al Consiglio di Stato di elaborare un disegno di "legge sull'informazione".

La decisione è stata presa a grande maggioranza (vi sono stati 3 voti contrari e 2 astensioni).

Nel dibattito erano state formulate considerazioni che rivestono un certo interesse. La prima firmataria dell'iniziativa (Chiara Simoneschi-Cortesi) aveva ricordato che la proposta è nata dalla convinzione circa l'importanza della trasparenza nell'informazione dello Stato verso il cittadino, quale antidoto all'evoluzione negativa dei rapporti tra quest'ultimo e l'ente pubblico. Un'informazione è uno strumento utile per contrastare la crisi di credibilità delle istituzioni. Quali esempi da seguire erano state indicate la legge bernese e la legislazione svedese.

Il deputato Edo Bobbià aveva sostenuto l'iniziativa, invitando tuttavia il Governo a fare ricorso a forze interne all'amministrazione per espletare il compito di informare il cittadino, senza assumere esterni e senza creare nuovi uffici.

Contro l'iniziativa si era espresso il deputato Claudio Bordogna, sostenendo che il problema va risolto non con una nuova legge, ma con precise direttive interne all'Amministrazione, perché con una legge si corre il rischio di "ingabbiare un'attività che dovrebbe essere la norma" e di voler controllare un'attività (l'informazione) che "deve essere libera".

Il relatore Giovanni Merlini aveva per contro ribadito l'urgenza di una legge, poiché la giurisprudenza in materia è chiara: senza una norma positiva, l'attività dello Stato soggiace al principio della segretezza, ciò che limita le possibilità dello Stato di informare il cittadino e quelle del cittadino di chiedere informazioni allo Stato (per maggiori dettagli si vedano i verbali del Gran Consiglio).

## VI L'iniziativa Robbiani del 26 ottobre 1986

Della necessità di migliorare l'informazione del cittadino da parte dello Stato si era già fatto interprete a metà anni Ottanta l'allora deputato in Gran Consiglio Dario Robbiani. In un'iniziativa parlamentare, presentata nella forma generica il 26 ottobre 1986, era stata chiesta l'istituzione di un "servizio di informazione" da collocare all'interno della Cancelleria dello Stato. Il modello cui l'iniziativa faceva riferimento era la soluzione da poco adottata a livello federale, con la designazione del vice-cancelliere Achille Casanova responsabile dell'informazione per il Consiglio federale.

L'iniziativa considerava quindi il campo dell'informazione attiva (o d'ufficio), anche se nel dibattito parlamentare del 23 aprile 1990 il suo autore aveva accennato pure all'esigenza di ribaltare il principio della segretezza, che presuppone il diritto d'accesso ai documenti quali fonte di informazione (informazione passiva).

Nel rapporto della Commissione della gestione del 5 aprile 1990, favorevole all'iniziativa (relatore Adriano Cavadini), si evidenziava il fatto che "non esiste nel Ticino un servizio di informazione coordinato: ogni Dipartimento opera in modo autonomo e a giudizio discreto del suo direttore o dei più alti funzionari responsabili". L'unica forma regolare di informazione era rappresentata dai brevi comunicati stampa trasmessi al termine delle sedute del Consiglio di Stato e delle commissioni parlamentari. La Commissione aveva quindi sostenuto la creazione di un servizio di informazione, mettendo tuttavia in guardia contro il pericolo di creare un apparato troppo burocratico. "Occorrerà avere una minima struttura e gli strumenti necessari che possano permettere ai giornalisti di lavorare nelle migliori condizioni e, di conseguenza, al cittadino di poter beneficiare a pieno titolo del diritto all'informazione".

Nel dibattito in Gran Consiglio, svoltosi il 23 aprile 1990, l'autore dell'iniziativa aveva precisato meglio gli obiettivi della proposta e le modalità con cui conseguirli. Lo Stato non deve tanto informare, quanto piuttosto essere fonte di informazione; il diritto all'informazione "è una questione di trasparenza". Quattro le indicazioni date per migliorare la situazione:

- 1) l'instaurazione di una "mentalità aperta", con l'affermazione secondo cui "il segreto d'ufficio e la discrezione devono essere l'eccezione e non la regola";
- 2) l'attuazione di una politica d'informazione "chiaramente definita" ("perché, quando, come e chi informa l'opinione pubblica attraverso la stampa, la radio e la televisione");
- 3) la definizione di criteri per l'informazione in stretta collaborazione con i giornalisti;
- 4) l'istituzione di un servizio di documentazione e informazione inquadrato nella Cancelleria cantonale, al servizio del Governo e del Parlamento, dell'amministrazione e degli enti pubblici.

La Commissione aveva dato un termine di un anno al Consiglio di Stato per presentare un messaggio con una proposta di creazione di un servizio di informazione; il Gran Consiglio aveva accolto (con una sola astensione) l'iniziativa e le proposte commissionali; tuttavia il Consiglio di Stato non ha mai dato seguito formalmente, con una legge, alla decisione parlamentare.

Non si può sottacere che alcuni passi avanti per una migliore informazione attiva nello Stato siano stati fatti, con le "Direttive per l'informazione alla stampa" dell'8 novembre 1989, entrate in vigore il 1. gennaio 1990 (al momento del dibattito in Gran Consiglio sull'iniziativa Robbiani queste direttive erano quindi da pochissimo applicate), e, più recentemente, con la creazione del sito Internet dell'Amministrazione cantonale.



Resta il fatto che i problemi denunciati dieci anni fa dalla Commissione della gestione siano stati solo parzialmente risolti.

## VII L'iniziativa Agustoni/Storelli del 24 ottobre 1988

Il riconoscimento di un vero e proprio diritto d'accesso dei cittadini agli atti dell'amministrazione pubblica è stato richiesto dalle ex deputate in Gran Consiglio Carla Agustoni e Cristiana Storelli con un'iniziativa parlamentare generica presentata il 24 ottobre 1988. L'iniziativa proponeva la creazione di un Servizio pubblico "per promuovere e garantire una migliore informazione tra il cittadino e l'amministrazione pubblica".

Partendo dal presupposto che "chiarezza e trasparenza sono le costanti indispensabili per un corretto e proficuo rapporto tra Stato e cittadino" e lamentando un eccesso di burocratizzazione, l'iniziativa formulava tre proposte puntuali:

- 1) garantire l'accesso dei cittadini agli atti dell'amministrazione pubblica, con possibilità di richiedere "copia di delibere, verbali, circolari, elaborazioni statistiche";
- 2) introdurre la responsabilità personale del procedimento amministrativo, con obbligo di indicare, per ogni pratica, il responsabile o l'ufficio titolare;
- 3) applicare sistematicamente l'obbligo di motivare le decisioni in merito ad una pratica, in particolare nei casi di decisioni negative per il cittadino.

L'iniziativa aveva diviso sia la Commissione della legislazione del Gran Consiglio, sia il Parlamento stesso, che si era trovato confrontato con due rapporti commissionali: uno di maggioranza, contrario all'iniziativa (relatrice Alma Bacciarini), uno di minoranza, favorevole (relatrice Carla Agustoni).

I rapporti commissionali e i verbali del dibattito in Gran Consiglio indicano che la proposta formulata nell'iniziativa non consisteva soltanto nell'istituire sostanzialmente la funzione del difensore civico o "ombudsman" (già respinta dal Gran Consiglio il 17 febbraio 1986, con la bocciatura di un'iniziativa parlamentare presentata il 16 aprile 1984 dalla deputata Cristiana Storelli), nell'ottica di un "maggior bisogno di informazione del cittadino" (rapporto di maggioranza). Il Servizio pubblico, di cui l'iniziativa postulava la creazione, avrebbe dovuto "innanzitutto garantire ai cittadini l'accesso a tutti gli atti pubblici": il rapporto commissionale di maggioranza indicava ad esempio "l'insieme degli atti di un incarto riferentesi ad un'inchiesta o ad un ricorso".

Il rapporto di maggioranza concludeva che il problema sollevato era reale giudicando che “il problema dell’informazione generale del cittadino sull’attività dello Stato meriti la più grande attenzione”, ma aggiungeva di non ritenere opportuna la creazione del Servizio pubblico proposto nell’iniziativa. La maggioranza suggeriva una strada alternativa: studiare la collaborazione del servizio d’informazione con strutture esistenti, quali il Centro di legislazione e di documentazione. Riteneva inoltre auspicabile “una maggiore trasparenza indicando su ogni atto amministrativo – come avviene a livello federale – il nominativo del funzionario che ha curato la pratica e preparato la decisione”. Per la maggioranza, comunque, il problema era più che altro di natura organizzativa: per risolverlo basterebbe migliorare le qualità professionali ed etiche dei funzionari.

Il rapporto di minoranza osservava invece che il principio della chiarezza e della trasparenza tra Stato e cittadini è un principio spesso condiviso in termini generali, ma “osteggiato nei fatti al momento della presentazione di richieste concrete”. L’istituzione di un servizio delegato all’informazione del cittadino “toglierebbe ai singoli funzionari la possibilità 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”. Il rapporto di minoranza indicava che l’iniziativa Agustoni/Storelli si era ispirata al diritto di accesso alle fonti di informazione codificato dall’art. 19 del “Patto internazionale delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici”, approvato dall’ONU. L’ufficio di informazione proposto, entro i limiti della giurisprudenza del Tribunale federale avrebbe dovuto garantire ai cittadini la possibilità di accesso “agli atti dell’amministrazione pubblica”, vale a dire la possibilità di “richiedere copia di delibere, verbali, circolari ed elaborazioni statistiche”, possibilità che – ricordava il rapporto di minoranza – “attualmente viene applicata con estrema discrezionalità dall’amministrazione in generale e dai funzionari in particolare”. La minoranza aggiungeva che un gruppo professionale destinatario del servizio chiesto dall’iniziativa sarebbe quello dei responsabili degli organi di informazione: “Sono i giornalisti a necessitare di vie d’accesso all’informazione coordinate e trasparenti”.

Il dibattito in Gran Consiglio svoltosi l’11 dicembre 1989 ha contrapposto le argomentazioni formulate nei due rapporti commissionali. Da un lato è stata fatta valere l’esigenza di dare allo Stato gli strumenti necessari per migliorare l’informazione del cittadino e di garantire al cittadino il diritto di consultare i documenti dell’amministrazione, facendo notare tra l’altro che questo diritto non è nemmeno garantito ai deputati del Gran Consiglio che non siedono nelle commissioni parlamentari.

Dall'altro lato si è ribattuto che il cittadino è già abilitato ad accedere ai dossier che lo concernono e che sui documenti di carattere generale l'accessibilità è pure data se non vi si oppongono altri interessi preponderanti. L'allora deputato Emilio Catenazzi (oggi giudice del Tribunale federale), sostenendo il no all'iniziativa, aveva affermato 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" (cfr. verbali del Gran Consiglio, sessione autunnale 1989).

Gli oppositori dell'iniziativa hanno inoltre sottolineato che non è solo l'informazione da parte dell'amministrazione a dover essere migliorata, ma l'informazione del Governo, e hanno messo in guardia sul pericolo di creare nuova burocrazia (tramite il servizio d'informazione del cittadino, proposto nell'iniziativa) proprio mentre si chiede una sburocratizzazione. Per i fautori del no una proposta come quella di istituire un servizio di informazione non avrebbe potuto inoltre essere attuata prima di una riforma generale dell'Amministrazione cantonale. I fautori dell'iniziativa hanno invece insistito sull'importanza sia dell'informazione passiva (diritto per il cittadino di accedere agli incarti dell'amministrazione, con esplicito riferimento alla legislazione svedese), sia dell'informazione attiva (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"; cfr. verbali del Gran Consiglio, citati). La relatrice di minoranza ha inoltre evidenziato come il servizio di informazione, proposto nell'iniziativa, non si identifica con l'istituto del difensore civico o ombudsman: quest'ultimo è infatti un'autorità indipendente dall'amministrazione, mentre il servizio di informazione sarebbe integrato pienamente nell'amministrazione.

L'iniziativa è stata tuttavia respinta con 49 voti contro 20 e 2 astensioni.

## VIII Le basi costituzionali cantonali

### VIII.1. L'informazione in generale

La Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 ha inserito l'informazione tra gli obiettivi sociali del Cantone e ha stabilito l'obbligo generale per ogni autorità di informare adeguatamente la popolazione sulla propria attività. È stata così conferita una base costituzionale alla decisione parlamentare favorevole all'emanazione di una legge sull'informazione. L'articolo 14, capoverso 2 della Costituzione recita:

*"Il Cantone facilita l'informazione e ne assicura il pluralismo e promuove l'espressione artistica e la ricerca scientifica".*

La formulazione finale della norma costituzionale è stata lievemente modificata rispetto al testo proposto dal Consiglio di Stato nel messaggio del 20 dicembre 1994 (articolo 14, lettera g: "Il Cantone promuove (...) l'informazione e il suo pluralismo"), riprendendo – con una lieve modifica - la versione che era stata proposta dalla Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale (Commissione Righetti) nel rapporto del 25 marzo 1986 (articolo 12, capoverso 1: "Il Cantone facilita l'informazione e ne promuove il pluralismo").

In quest'ultimo avamprogetto figurava anche un secondo capoverso che esplicitava l'obbligo generale per le autorità di organizzare l'informazione attiva ("Ogni autorità informa adeguatamente sulla propria attività"). Nella nuova Costituzione questa norma non è stata inserita fra gli obiettivi sociali (che non conferiscono un diritto a prestazioni positive da parte dello Stato), ma è stata espressamente prevista come dovere generale nel capitolo sulle norme comuni che si applicano a tutte le autorità. L'art. 56 della Costituzione è del seguente tenore:

*"Ogni autorità informa adeguatamente sulla propria attività.  
Non devono essere lesi interessi pubblici o privati preponderanti."*

Per la Commissione l'inserimento, nella Costituzione, di un articolo sull'informazione voleva "sottolineare il dovere di un comportamento positivo dello Stato per la realizzazione del diritto all'informazione. Il primo capoverso (peraltro alquanto impegnativo per lo Stato, in relazione alla garanzia del pluralismo) riprendeva i principi inseriti nei progetti di nuova Costituzione federale fino ad allora elaborati (1977 e 1985); il secondo – pure ripreso dai modelli federali - era motivato dalla considerazione secondo cui "la trasparenza è essenziale per un corretto rapporto tra autorità e cittadino", con una precisazione che merita di essere riportata, perché il Gruppo di lavoro ne ha tenuto conto nell'elaborare l'avamprogetto qui presentato: "La commissione ritiene che la menzione di interessi pubblici o privati preponderanti in questa materia, in sé corretta, potrebbe avere per effetto una interpretazione restrittiva del dovere di informazione. Preferisce quindi prescrivere che l'informazione deve essere adeguata".

Il progetto di nuova Costituzione proposto dal Consiglio di Stato nel messaggio del 20 dicembre 1994 e ritoccato dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici del Gran Consiglio ha rinunciato a menzionare il richiamo agli interessi pubblici o privati preponderanti

all'art 14, anche se nel commento del Consiglio di Stato vi si fa esplicito riferimento ("ove non siano in gioco interessi pubblici o privati preponderanti che vi si oppongano"), ma lo ha ripreso all'art. 56. La volontà del costituente va quindi in direzione di una normativa non restrittiva.

L'obbligo di concretizzare il disposto costituzionale in una legge specifica è affermato nel messaggio del Consiglio di Stato. Ma mentre per la Commissione Righetti il dovere di informare valeva per tutte le autorità cantonali e comunali senza distinzioni, per il Governo la legge "assumerà (...) una particolare rilevanza soprattutto per le autorità esecutive, le cui sedute non sono notoriamente pubbliche".

Il Gruppo di lavoro considera l'art. 14 cpv. 2 una base costituzionale sufficiente per l'emanazione di una legge che introduca il diritto d'accesso ai documenti, considerato quale strumento con cui si facilita l'informazione (informazione passiva), e l'art. 56 la base costituzionale per l'informazione attiva.

**L'elaborazione di una legge che regoli l'informazione del cittadino sull'attività dello Stato (sia essa attiva o passiva) è pertanto un dovere che discende da una chiara e precisa base costituzionale. La nuova Costituzione stabilisce anche un termine entro il quale il diritto vigente deve essere adeguato: 5 anni dall'entrata in vigore della nuova Carta fondamentale. La legge che applica l'articolo 14 capoverso 2 e l'art. 56 della Costituzione dovrà quindi entrare in vigore al più tardi il 1. gennaio 2003.**

In questo senso il Consiglio di Stato si è del resto espresso nella risposta all'interrogazione Filippo Gianoni del 26 giugno 2000 ("A quando la nuova legge sull'informazione?") e, in precedenza, nel messaggio del 22 dicembre 1998 contenente il rapporto sulle modifiche legislative necessarie per adeguare il diritto cantonale alla nuova Costituzione. In questo rapporto il Governo aveva precisato che l'art. 56 della nuova Carta fondamentale richiede l'adozione di una legge sull'informazione, con riferimento esplicito all'iniziativa Simoneschi-Cortesi del 6 dicembre 1993.

## VIII.2. L'informazione e il diritto di voto

La nuova Costituzione codifica anche l'obbligo di informazione quale strumento per agevolare il diritto di voto (articolo 34, capoverso 1), riprendendo l'articolo che era stato proposto nell'avamprogetto della Commissione Righetti:

*“Le autorità provvedono ad informare i cittadini sugli oggetti in votazione”.*

La facoltà delle autorità di informare i cittadini sui progetti in votazione popolare è riconosciuta anche in assenza di una specifica base legale (cfr. messaggio del Consiglio di Stato sulla nuova Costituzione del 20 dicembre 1994, pag. 48). L'articolo costituzionale trasforma questa facoltà in un dovere. Il Consiglio di Stato ha già dato seguito a questo mandato con le norme sull'informazione ai cittadini in occasione delle votazioni popolari cantonali e comunali inserite nel Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio dei diritti politici (articoli 42a - 42e). La modifica del regolamento è stata decisa il 7 dicembre 1999 ed è entrata in vigore il 28 dicembre dello stesso anno. In particolare è previsto l'invio ai cittadini di un opuscolo informativo in cui si presentano i temi in votazione, con le argomentazioni pro e contro. Nell'avamprogetto di legge qui presentato non occorre quindi puntualizzare esplicitamente questo aspetto specifico relativo all'informazione del cittadino: gli articoli sull'informazione attiva danno comunque una base legale alle menzionate norme del regolamento.

#### IX Le Direttive 1989 del Consiglio di Stato

La regolamentazione più compiuta dell'informazione attiva (o d'ufficio) fatta dallo Stato sono le “Direttive per l'informazione alla stampa” emanate dal Consiglio di Stato l'8 novembre 1989 ed entrate in vigore il 1. gennaio 1990. Queste direttive hanno dato in anticipo una parziale risposta alla decisione parlamentare relativa all'iniziativa Robbiani (al momento della discussione in Gran Consiglio non vi erano evidentemente elementi per poterne valutare gli effetti).

Si tratta di una regolamentazione interna che persegue tre obiettivi: assicurare una migliore informazione sulle decisioni e sull'attività del Consiglio di Stato e dei servizi dell'Amministrazione cantonale, facilitare il lavoro dei giornalisti, ma anche delimitare il flusso di informazioni dallo Stato verso l'esterno. Le direttive sono, in diversi punti, superate dall'evoluzione degli ultimi dieci anni (nessun accenno a Internet, esistenza di una sola televisione, riferimento ad una sola associazione di giornalisti) e appaiono anche restrittive, soprattutto per i giornali e i giornalisti di fuori Cantone e per i fotorepoter. Alcune norme, che dovrebbero essere imperative, sono applicate solo parzialmente e in modo discontinuo. L'organizzazione dell'informazione del pubblico, tramite i mass media, poggia su una divisione abbastanza netta tra Dipartimenti a scapito di una strategia coordinata. Le Direttive non si applicano alla magistratura né alla polizia.

La Direttive regolano quattro aspetti dell'informazione attiva:

- 1) la diffusione dei comunicati stampa del Consiglio di Stato e dei Dipartimenti (forma, orari, mezzi di trasmissione: si fa ancora riferimento alla telescrivente; la responsabilità della trasmissione è affidata alla Cancelleria dello Stato; è prescritta la pubblicazione di un bollettino stampa relativo alle sedute del Consiglio di Stato, con l'indicazione che devono essere allegati riassunti dei messaggi più importanti approvati: questa modalità di informazione, che di per sé sarebbe molto utile, non viene applicata con regolarità);
- 2) l'organizzazione di conferenze stampa del Governo o di singoli Dipartimenti (la responsabilità prima è di questi ultimi e non del Governo in quanto organo collegiale; sezioni, uffici, istituti e addirittura aziende dello Stato possono organizzare conferenze stampa solo in via eccezionale, previa decisione del competente Dipartimento);
- 3) la designazione dei funzionari competenti a fornire informazioni verso l'esterno, in particolare ai giornalisti (la designazione spetta ai Dipartimenti e al cancelliere dello Stato: viene espressamente esclusa la trasmissione di messaggi o altri atti prima della loro distribuzione ai deputati del Gran Consiglio; la Cancelleria pubblica l'elenco aggiornato dei funzionari autorizzati a rilasciare informazioni: gli altri funzionari e docenti sono tenuti al segreto d'ufficio);
- 4) i principi dell'accreditamento dei giornalisti (gli operatori dei media ticinesi sono accreditati di principio; quelli di giornali editi fuori Cantone e gli indipendenti che non operano in Ticino possono esserlo solo se dimostrano di pubblicare "regolarmente" informazioni politiche sul nostro Cantone; i fotoreporter sono ammessi "limitatamente a manifestazioni e cerimonie particolari").

## X Il nuovo Regolamento del Consiglio di Stato

L'obbligo per il Consiglio di Stato di informare il pubblico sulle sue decisioni è stato definito anche nel nuovo Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione del 26 aprile 2001, che ha sostituito il vecchio regolamento del 22 marzo 1855.

L'art. 4 stabilisce che 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".

La norma riprende in sostanza le limitazioni dettate dalla Costituzione cantonale (art. 56). L'art. 4 è strettamente legato all'art. 14, in base al quale le sedute del Consiglio di Stato sono segrete.

Il compito di coordinare l'informazione del Governo verso l'esterno è affidato al cancelliere (art. 24, cpv. 2, lettera h).

## XI Amministrazione 2000

L'esigenza di migliorare la comunicazione dello Stato verso l'esterno e l'accesso del cittadino all'informazione sulle attività dello Stato è fra le priorità della riforma dell'Amministrazione cantonale. Il miglioramento sarà conseguito con l'attuazione completa dei progetti Comunicazione/Cancelleria e Intranet/Internet. L'utilizzazione delle nuove tecnologie della comunicazione ha aperto possibilità sconosciute fino a pochi anni fa. L'informazione fornita d'ufficio dallo Stato e la possibilità per il cittadino di accedere alle informazioni dello Stato possono contare, grazie alle nuove tecnologie, su una sostanziale riduzione dei tempi di trasmissione delle informazioni e su una maggior completezza (semplicità d'accesso dall'esterno – grazie al sito Internet dell'Amministrazione – e semplificazione della ricerca e della trasmissione di documenti all'interno – grazie ad Intranet).

Il Rapporto finale sulla verifica globale dell'Amministrazione, curato dalla ditta Arthur Andersen (marzo 1998) è alla base dei due progetti inseriti nella riforma proposta dal Consiglio di Stato con i messaggi 4767 e 4767 A del 17 giugno e 11 novembre 1998. Il Rapporto Arthur Andersen afferma che "una delle maggiori necessità dell'Amministrazione, oltre alla comunicazione interna, è costituita dalla comunicazione con le entità esterne, soprattutto in considerazione della esistente cultura di servizio al cittadino/amministrato".

I progetti Comunicazione/Cancelleria e Intranet/Internet sono essenziali per conseguire gli obiettivi che la legge qui proposta si prefigge. Accanto alle nuove tecnologie informatiche, sarà molto importante che nell'Amministrazione si creino "alcuni punti unici di contatto con l'esterno, coordinati da un'entità responsabile (per esempio la Cancelleria) e dotati di mezzi aggiornati e adeguati" (cfr. Rapporto Arthur Andersen, pag. 78). Le proposte del consulente esterno sono le seguenti:

- creazione dello sportello unico di informazione
- orario di apertura che faciliti l'accesso
- distribuzione logistica equilibrata sul territorio
- suddivisione per tematiche distinte
- adeguamento degli strumenti informativi a supporto (Intranet e Internet)
- creazione di una linea telefonica informativa (numero verde).



I progetti Intranet/Internet e Comunicazione/Cancelleria sono in fase di attuazione nell'ambito di Amministrazione 2000. È opportuno ricordare che l'amministrazione utilizza circa 3000 personal computer, la maggior parte dei quali collegati in rete. Il servizio Intranet è già operativo, come pure il sito dell'Amministrazione (progetto Internet). Un affinamento di quest'ultimo appare comunque indispensabile, nella prospettiva della realizzazione di un diritto d'accesso generale del cittadino ai documenti amministrativi dello Stato.

Grazie alle nuove tecnologie informatiche, anche i costi di attuazione del diritto d'accesso ai documenti e di un'informazione d'ufficio più completa e tempestiva potranno essere di molto contenuti. Resta il problema che al momento solo una minoranza di cittadini dispone in privato delle attrezzature per fare capo a questi servizi informatici. La diffusione di Internet conosce tuttavia un tasso di crescita elevato.

## XII Le scelte del Gruppo di lavoro

Prima di prendere una decisione sull'impostazione da dare al progetto di legge, il Gruppo di lavoro ha voluto sentire diverse personalità e valutare alcune legislazioni sull'informazione (svizzere ed estere). Sono stati ascoltati nell'ordine l'on. Chiara Simoneschi-Cortesi (prima firmataria dell'iniziativa dalla quale è partita la proposta di elaborare una legge sull'informazione), il relatore della Commissione della legislazione on. Giovanni Merlini (che ha illustrato le ragioni alla base del voto positivo del Gran Consiglio), il cancelliere del Canton Berna dott. Kurt Nuspliger (che ha riferito sull'esperienza del Canton Berna dopo l'introduzione della legge sull'informazione del pubblico, in vigore dal 1. gennaio 1995), il vice-cancelliere della Confederazione Achille Casanova (il quale ha presentato gli strumenti e le modalità dell'informazione curata dal Consiglio federale e i primi passi che allora si stavano muovendo verso l'introduzione del principio della pubblicità nell'Amministrazione federale), il procuratore generale del Canton Ticino Luca Marcellini (con il quale sono stati discussi i problemi dell'informazione nel delicato ambito della giustizia). Il Gruppo di lavoro ha anche chiesto al giornalista di Berna Heinz Däpp di trasmettere un documento scritto che analizzasse e valutasse criticamente l'esperienza fatta nel Canton Berna, in modo da avere un punto di vista anche non ufficiale sulla prima legge entrata in vigore nel nostro Paese: il Gruppo di lavoro ha tenuto conto delle osservazioni formulate da Däpp.

Avvalendosi delle competenze specifiche del suo membro prof. Bertil Cottier, il Gruppo di lavoro ha preso conoscenza, analizzato e valutato le legislazioni sull'informazione (passiva) in vigore in alcuni Paesi esteri, in particolare la Svezia, gli Stati Uniti, la Francia e l'Italia.

La legislazione svedese, la prima in assoluto elaborata e applicata in uno Stato, è stata oggetto di una trattazione più dettagliata, in quanto ritenuta un modello molto valido (e per questo seguito dalla maggior parte dei Paesi del Nord Europa). Per i dettagli delle diverse legislazioni si rimanda al capitolo successivo.

Il Gruppo di lavoro ha condiviso la posizione del Gran Consiglio circa la necessità e l'opportunità di dotare il Ticino di una legge che stabilisca chiare e innovative basi per l'informazione che tocca l'attività dello Stato. Da un lato si deve infatti considerare l'accresciuto volume delle attività statali e l'esigenza di mettere il cittadino in condizione di conoscere meglio queste attività; dall'altro lato occorre tenere conto dell'evoluzione conosciuta dai mass media, con l'affermarsi di un'informazione sempre più attenta alle decisioni prese dall'ente pubblico e alla traduzione pratica di queste decisioni, in un mercato editoriale caratterizzato da un'accresciuta concorrenza, pur nel contesto di un regime quasi monopolistico nel settore dei media elettronici e cartellare in quello della stampa quotidiana.

Negli ultimi due/tre decenni, sull'attività dello Stato si è così di fatto conseguita una trasparenza sconosciuta in precedenza. Questa trasparenza è stata tuttavia imposta allo Stato dall'esterno, poiché nelle amministrazioni pubbliche ticinesi vige tuttora il principio della segretezza, la pubblicità essendo l'eccezione. Lo Stato (a livello cantonale, comunale e di potere giudiziario) si è comunque dato una serie di regole di comportamento sull'informazione verso l'esterno, che sono andate parzialmente incontro alle esigenze fatte valere dalla stampa e alle aspettative più generali del cittadino comune. L'impegno statale nell'organizzare conferenze stampa e nel produrre documentazione specificamente indirizzata ai professionisti dell'informazione è stato ragguardevole, anche se non sono stati rari i casi in cui la rapidità e la completezza dell'informazione hanno lasciato a desiderare.

Se sul fronte dell'informazione attiva (quella fornita d'ufficio dallo Stato al cittadino, per il tramite dei mass media) si sono fatti comunque passi avanti non indifferenti, grazie anche all'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (dapprima il fax e poi, con un vero salto di qualità, Internet), è sul fronte dell'informazione passiva (quella sollecitata allo Stato direttamente dal cittadino) che il Ticino è rimasto indietro (anche se va detto che l'apertura del sito Internet dell'Amministrazione cantonale e di quelli di numerosi Comuni ed enti parastatali, ha realizzato un primo passo verso una maggiore accessibilità della documentazione e delle informazioni in possesso dello Stato; resta il fatto che è comunque lo Stato a decidere cosa rendere pubblico e cosa no).

Mentre per l'informazione attiva si rendono necessari più che altro un affinamento e un aggiornamento di strumenti e modalità di informazione di cui lo Stato è già oggi dotato, per l'informazione passiva si tratta di realizzare un cambiamento sostanziale, superando il principio della segretezza e affermando quello della pubblicità o trasparenza. Questo principio si concretizza garantendo la maggiore accessibilità possibile alle informazioni in possesso dello Stato.

Per queste ragioni, il Gruppo di lavoro ha optato per un modello legislativo in cui fosse prioritaria la regolamentazione del diritto di accesso ai documenti dell'amministrazione pubblica a tutti i livelli, riconoscendo comunque dignità di legge anche a poche, precise ma non eccessivamente rigide norme sull'informazione attiva.

Il vero cambiamento sostanziale per quanto concerne l'informazione attiva è reso possibile dalla nuova tecnologia della comunicazione: grazie ad Internet, l'informazione al cittadino avviene direttamente, senza la mediazione della stampa, e lo stesso cittadino può accedere ad una massa di informazioni alla quale non avrebbe avuto accesso senza Internet. È questo punto cruciale che rivoluzionerà nei prossimi anni e decenni il mondo dell'informazione e il modo con cui qualsiasi ente si posizionerà in questo mondo. È pertanto necessario lasciare allo Stato ampia libertà nella scelta delle modalità di utilizzare questo nuovo canale informativo, senza pretendere di fissare paletti troppo rigidi e troppo stretti tramite una legge caratterizzata da una eccessiva densità normativa, che la renderebbe superata in tempi brevi.

Questa scelta di fondo (legge-quadro, senza eccessi normativi) è stata dettata anche da una preoccupazione che i membri del Gruppo di lavoro hanno espresso a più riprese: evitare che una legislazione troppo rigida e particolareggiata sull'informazione attiva limitasse in qualche modo il flusso di informazioni - già oggi esistente - tra lo Stato e il cittadino, tramite i mass media (anche attraverso canali informali).

Il Gruppo di lavoro non ha voluto in particolare elaborare una legge nella quale fossero codificate sanzioni contro chi (vedi soprattutto i giornalisti) non dovesse seguire i canali ufficiali per ottenere informazioni dallo Stato. Quello della fuga di notizie è un problema sul quale si è sviluppata negli ultimi anni una sensibilità molto pronunciata nella classe politica, di pari passo con l'accresciuta attenzione dei media verso il Palazzo e con l'aumentata capacità dei giornalisti di ottenere informazioni (grazie anche alle "talpe" e alle "gole profonde"). Questo aspetto è emerso chiaramente in particolare nelle audizioni dell'on. Simoneschi-Cortesi e dell'on. Merlini.

Il Gruppo di lavoro è tuttavia dell'avviso che sarebbe illusorio credere di poter arginare questa tendenza per via legislativa e che, qualora ciò fosse effettivamente possibile, il prezzo da pagare in termini di sacrificio della libertà di stampa sarebbe troppo elevato.

In questo senso, il Gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno e anche necessario non seguire l'indicazione del Gran Consiglio, che aveva fatto proprie le conclusioni del rapporto della Commissione della legislazione sull'iniziativa Simoneschi-Cortesi. In esso si afferma che il disegno di legge sull'informazione dovrebbe codificare anche "la procedura ricorsuale e le sanzioni".

Le scelte di principio effettuate dal Gruppo di lavoro, al termine della fase preparatoria (audizioni, discussione e valutazione delle proposte dell'iniziativa, analisi della situazione e dei problemi odierni in materia di informazione dello e sullo Stato), hanno portato ad immaginare una legge che rispondesse alle seguenti esigenze:

- non ostacolare ma anzi favorire il diritto all'informazione
- contemplare strumenti efficaci per la tempestività dell'informazione
- stabilire i principi generali e le competenze senza eccedere nei dettagli
- designare le autorità sottoposte alla legge
- determinare in modo chiaro ma semplice le procedure
- istituire un'autorità indipendente garante del diritto all'informazione
- prevedere un diverso trattamento per la magistratura.

Si è optato quindi per una legge-quadro che trattasse prioritariamente il diritto d'accesso ai documenti amministrativi, ribaltando il principio della segretezza a beneficio di quello della pubblicità (trasparenza), e che definisse poche ma vincolanti regole sull'informazione attiva, lasciando agli enti pubblici e parapubblici sottoposti alla legge ampi margini di manovra. La legge bernese non è stata, in questo senso, presa a modello in quanto maggiormente impostata su una regolamentazione troppo dettagliata riguardante l'informazione attiva e su procedure troppo complesse e lente per quanto concerne l'informazione passiva.

Al fine di potere concretizzare in un testo di legge queste scelte di principio, si è reso necessario un esame approfondito e una comparazione tra le legislazioni che hanno attuato il diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

### XIII La legislazione internazionale sul diritto d'accesso

Il diritto d'accesso ai documenti delle amministrazioni pubbliche (informazione passiva) è conosciuto nelle legislazioni di numerosi Paesi.

Non in tutti i casi tale diritto si accompagna a norme sull'obbligo per le autorità di informare adeguatamente il cittadino sull'attività dello Stato (informazione attiva): si veda l'esempio, eclatante, della Svezia, Paese pioniere nel codificare la trasparenza sui documenti delle autorità pubbliche, ma sprovvista ancora di una legge che disciplini l'obbligo e le modalità del flusso di informazioni dallo Stato al cittadino.

Oltre alla legislazione svedese, sono di particolare interesse, ai fini di individuare le modalità più efficaci per garantire in via legislativa il principio della trasparenza delle pubbliche amministrazioni, le legislazioni degli Stati Uniti, della Francia, dell'Italia e le normative dell'Unione Europea. Il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno approfondirne la conoscenza, per avere un quadro sufficientemente ampio delle possibili varianti realizzate finora all'estero. I principi fondamentali sono comuni a tutte le legislazioni esaminate, ma le clausole con le quali tali principi vengono attuati presentano differenze non di poco conto, in relazione soprattutto alle eccezioni al principio della trasparenza, alle modalità di accesso ai documenti e alla procedura in caso di contenzioso tra il cittadino richiedente e l'autorità competente a decidere sulla domanda di accesso.

### XIII.1. La legislazione svedese

Il diritto degli svedesi di consultare i documenti ufficiali è stato riconosciuto nel 1766 con la legge fondamentale sulla libertà della stampa, che conferisce a chiunque la facoltà di accedere ai dossier in mano alle autorità. Da oltre due secoli, pertanto, il principio della trasparenza trova applicazione in Svezia. La legge è stata rivista nel 1976.

Le origini storiche del diritto d'accesso in Svezia hanno poco a che vedere con l'esigenza di garantire a tutti i cittadini la trasparenza dell'attività statale. In effetti, a determinarlo fu la preoccupazione di un partito di garantirsi l'informazione su quanto deciso dal re nell'eventualità di un passaggio all'opposizione. Ci fu quindi un calcolo di opportunità politica.

Particolarità dell'ordinamento svedese è la definizione dettagliata delle eccezioni al principio della pubblicità dei documenti amministrativi. Questa definizione dettagliata è data nella legge sul segreto del 1937 (riformata nel 1980), in cui sono elencate tutte le attività e le procedure delle autorità pubbliche alle quali non si applica il diritto d'accesso. Si evita in tal modo il generico richiamo agli interessi pubblici e privati preponderanti, ma si costringe l'autorità ad aggiornare regolarmente l'elenco, seguendo la procedura legislativa.

La legge sulla libertà di stampa definisce comunque sette interessi per la difesa dei quali si giustifica una restrizione del principio di trasparenza:

- 1) sicurezza dello Stato o delle relazioni con altri Stati o organizzazioni;
- 2) politica finanziaria, monetaria e di cambio;
- 3) ispezione (controllo o sorveglianza);
- 4) necessità di reprimere o prevenire un reato;
- 5) interessi economici del regno;
- 6) protezione della sfera intima e degli interessi economici degli individui;
- 7) salvaguardia delle specie animali e vegetali.

Si tratta di principi generali in base ai quali l'autorità deve elencare esattamente le attività e le procedure i cui documenti non sono accessibili, tramite la legge sul segreto.

Il principio della trasparenza si applica a tutti i "servizi pubblici", ossia alle autorità statali, regionali e comunali, siano esse esecutive, legislative o giudiziarie, ma non agli enti che hanno una personalità giuridica propria. L'accesso è garantito unicamente ai documenti ufficiali e pubblici; sono tali i documenti ufficiali che non possono essere dichiarati confidenziali in base all'elenco figurante nella legge sul segreto. Per documento ufficiale si intende qualsiasi documento in possesso di un'autorità pubblica e che sia elaborato in forma definitiva (i documenti provvisori non sono accessibili). La legge svedese non consente al cittadino di ottenere dati su supporto magnetico o elettronico: la ragione risiede nella volontà di evitare che tramite un'elaborazione e combinazione dei dati, di per sé accessibili, si possa arrivare ad ottenere informazioni non accessibili o violare la sfera privata delle persone. I dati accessibili vengono quindi messi a disposizione dopo trascrizione. La legge non vieta per contro di utilizzare a fini commerciali i dati ottenuti.

La procedura per l'accesso ai documenti tende a facilitare l'esercizio di questo diritto: la richiesta va presentata, in forma scritta o verbale, senza motivazione e con garanzia dell'anonimato, all'autorità che possiede il documento. L'accesso è gratuito; solo le spese di riproduzione sono fatturate. Le richieste sono gestite dal funzionario addetto all'archiviazione e alla conservazione dei documenti. Per facilitare l'accesso, le autorità pubblicano gli elenchi dei documenti in loro possesso che devono restare segreti, in base alla legge sul segreto.

È in tal modo facilitata la decisione del funzionario. Non sono stabiliti termini di tempo per la decisione. La legge sul segreto prevede la possibilità di dare informazioni per telefono ai giornalisti, in modo da facilitarne il lavoro.

Contro un eventuale diniego del funzionario, il richiedente può far ricorso al tribunale amministrativo regionale e, in seconda istanza, al tribunale amministrativo supremo. Se il diniego è deciso da un ministro, l'autorità di ricorso è il Governo. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la legge non attribuisce competenze decisionali agli ombudsman della giustizia, istituzione molto diffusa e apprezzata in Svezia: gli ombudsman possono solo emanare raccomandazioni.

Giova rammentare, infine, che, mentre l'informazione passiva (su domanda) è un caposaldo dell'ordinamento dello Stato, la Svezia non disciplina in via legislativa l'informazione attiva (o d'ufficio). Le autorità non sono obbligate ad informare i cittadini sull'attività pubblica: è il cittadino che ha il diritto – e la responsabilità – di informarsi grazie al diritto d'accesso ai documenti (ed evidentemente alla stampa). Ciò non toglie che in Svezia vi siano circa 400 funzionari incaricati di curare l'informazione verso il cittadino e un Consiglio per le questioni dell'informazione.

### XIII.2. La legislazione statunitense

Negli Stati Uniti è il *Freedom of Information Act* (FOIA) a codificare il principio della trasparenza e a regolare il diritto d'accesso dei cittadini ai documenti delle pubbliche amministrazioni (*Agencies*). Emanato il 4 luglio 1966, entrato in vigore nel 1967 ed emendato a diverse riprese, il FOIA riconosce il diritto d'accesso sia alle persone singole, sia alle associazioni pubbliche e private, sia alle persone giuridiche. Unica condizione: essere cittadini statunitensi, associazioni o aziende con sede negli Stati Uniti. I titolari del diritto d'accesso possono chiedere di consultare i documenti amministrativi e di ottenerne copia. Il diritto d'accesso non è assoluto: il FOIA prevede numerose eccezioni (non sono accessibili documenti che interessano la difesa nazionale, i segreti commerciali, i segreti medici, i documenti relativi ai processi penali). L'esigenza di salvaguardare la sfera privata – affermata comunque esplicitamente nel FOIA - ha trovato risposta nel *Privacy Act* del 1974.

La legge statunitense prevede che chi richiede la consultazione di un documento delle pubbliche amministrazioni debba motivare la richiesta. La forma della domanda (scritta o orale) non è precisata, ma non essendo codificato il principio del consenso/diniego è implicita la

forma scritta, senza la quale non potrebbe essere data la prova che il cittadino ha effettivamente presentato una domanda di accesso. L'amministrazione deve rispondere affermativamente o negativamente entro un termine perentorio di 20 giorni, con possibilità di proroga di 10 giorni per motivi eccezionali e con comunicazione scritta al richiedente, firmata dal funzionario responsabile della decisione.

I documenti accessibili, che contengono tuttavia elementi che potrebbero violare la privacy di uno o più cittadini, sono messi a disposizione dei richiedenti cancellando le informazioni riservate (si parla di documenti schermati). Questa norma è prevista per evitare di rendere inaccessibili documenti di pubblico interesse contenenti qua e là riferimenti alla sfera privata. Il FOIA obbliga comunque a comunicare quanti caratteri sono stati "segretati".

Le amministrazioni sottoposte al *Freedom of Information Act* hanno l'obbligo di pubblicare l'elenco dei documenti accessibili, con indicazioni sintetiche sui contenuti, allo scopo di facilitare l'esercizio del diritto d'accesso. La consultazione dei documenti è parzialmente gratuita: decisivo è lo scopo per il quale si chiede di visionare o di avere copia di un documento. Coloro che richiedono il documento per mero uso privato, pagano unicamente i costi di riproduzione; coloro che lo richiedono per uso commerciale, pagano sia i costi di riproduzione, sia il lavoro del o dei funzionari che devono reperire e riprodurre il documento (la tariffa massima è di 250 dollari).

### XIII.3. La legislazione francese

In Francia il diritto d'accesso è regolato dalla legge n. 78-753 del 17 luglio 1978 (*Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*), che sancisce "il diritto di chiunque all'informazione". La legge è stata modificata nel 1979 e nel 1988.

La "libertà di accesso" è riconosciuta a tutti i documenti amministrativi "di carattere non nominativo" provenienti dalle amministrazioni dello Stato, delle collettività territoriali, degli stabilimenti pubblici e di organismi, anche di diritto privato, che svolgono un servizio pubblico. L'accesso ai documenti si esercita tramite consultazione gratuita sul posto; il richiedente può ottenere una copia del documento, pagando il costo reale di riproduzione.

Sul rispetto della libertà d'accesso vigila la "commissione d'accesso ai documenti amministrativi". A questa commissione si rivolge il cittadino al quale dovesse essere rifiutata la consultazione di un documento accessibile.



La commissione formula un parere, consiglia le autorità competenti e propone eventuali modifiche di leggi e regolamenti che concernono la comunicazione di documenti amministrativi.

Il diritto d'accesso non è assoluto. L'elenco delle eccezioni è esaustivo. Sono esclusi i documenti la cui consultazione o divulgazione può mettere in pericolo la segretezza delle decisioni del Governo e di altri poteri esecutivi, la difesa nazionale, la politica estera, la moneta e il credito pubblico, la sicurezza dello Stato, la sicurezza pubblica, lo svolgimento dei procedimenti giudiziari, la sfera privata, i dossier personali e medici, i segreti commerciali e industriali, la ricerca di infrazioni fiscali e doganali. Esclusi dal diritto d'accesso sono anche, in generale, i documenti la cui divulgazione può mettere a repentaglio "i segreti protetti dalla legge". Gli elenchi di documenti che non possono essere trasmessi al pubblico sono stilati per decreto ministeriale, dopo consultazione della commissione d'accesso.

Il rifiuto di concedere l'accesso ad un documento deve essere notificato con motivazione scritta al richiedente. Quest'ultimo può fare ricorso al giudice amministrativo, che deve decidere entro sei mesi dalla registrazione della domanda. Le decisioni individuali devono essere preventivamente notificate all'interessato, salvo nei casi di decisione implicita di rigetto o di accordo tacito. È escluso l'uso commerciale dei documenti ottenuti.

#### XIII.4. La legislazione italiana

Il principio della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni è stato introdotto in Italia con la legge n. 241 del 7 agosto 1990 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi"). Il diritto d'accesso è regolato dal capo V della legge, che ha dato vita all'emanazione di una serie molto lunga di normative regionali e di regolamenti interni di enti e associazioni varie.

Il diritto d'accesso in Italia persegue due scopi: assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e favorirne lo svolgimento imparziale. Il modo di attuare il diritto di accesso è per certi versi simile a quello delle legislazioni statunitense e svedese, anche se l'ordinamento italiano appare più restrittivo. Il diritto d'accesso si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, comprese le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi. Sono esclusi i documenti coperti da segreto di Stato, in particolare in relazione all'esigenza di salvaguardare quattro interessi:

- 1) la sicurezza, la difesa nazionale, le relazioni internazionali;
- 2) la politica monetaria e valutaria;
- 3) l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;
- 4) la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese.

Le amministrazioni devono elencare in un regolamento le categorie di documenti che sfuggono al diritto d'accesso. Esclusi sono gli atti preparatori di provvedimenti delle pubbliche amministrazioni. La consultazione dei documenti accessibili avviene sul posto o tramite rilascio di una copia. L'accesso è gratuito, salvo le spese di riproduzione del documento. La richiesta deve essere motivata e si intende rifiutata se sono trascorsi, infruttuosamente per il cittadino, 30 giorni. Contro il diniego esplicito o implicito, il richiedente può inoltrare ricorso pure nel termine di 30 giorni al tribunale amministrativo regionale, il quale ha altri 30 giorni per decidere. La decisione è appellabile al Consiglio di Stato con un nuovo termine di 30 giorni per l'inoltro e di altri 30 per la decisione. La procedura italiana è quindi lunga e complessa.

A vigilare affinché "venga attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" è chiamata la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri (Governo centrale). La Commissione è nominata dal presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio. Composta da 16 membri, è presieduta dal sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio. Le nomine sono triennali. La Commissione redige annualmente una relazione sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione; la relazione viene comunicata al Parlamento e al presidente del Consiglio. La Commissione può proporre al Governo modifiche di legge con l'obiettivo di migliorare il diritto d'accesso e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Per questo ha la facoltà di chiedere a queste ultime informazioni e documenti.

La legge 241 ha costretto le Regioni ad emanare loro disposizioni per garantire il diritto d'accesso. Le leggi regionali sono in genere caratterizzate da una densità normativa talvolta impressionante.

### XIII.5. La legislazione dell'Unione Europea

Le istituzioni europee (prima CEE, in seguito UE) hanno riconosciuto piuttosto tardi il diritto di accesso ai documenti. Una svolta è stata decisa con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1. maggio 1999. Questo trattato (tramite l'art. 191 a) ha introdotto un nuovo articolo 255 nel Trattato CE che conferisce ai cittadini e ai

residenti dell'Unione Europea il diritto d'accesso ai documenti delle tre istituzioni europee: il Parlamento (comprese le commissioni e i gruppi politici), il Consiglio e la Commissione:

1. *“Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.*
2. *I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 189 B entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.*
3. *Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti.”*

Spettava alla Commissione europea elaborare una proposta di legge, che doveva essere approvata entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, quindi entro il 30 aprile 2001. La Commissione ha in effetti elaborato un progetto, che è stato poi oggetto di prolungate discussioni all'interno della Conferenza degli ambasciatori dei Paesi membri (Coreper).

Ne è uscito un compromesso che ha modificato in diversi punti la proposta della Commissione. Il *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione* (questo il titolo esatto dell'atto comunitario) è stato quindi approvato il 3 maggio 2001 dal Parlamento europeo. Una volta ottenuto il sì anche da parte del Consiglio, potrà entrare in vigore entro i sei mesi successivi.

Finora, e attualmente, nel Consiglio e nella Commissione, il diritto d'accesso è regolato da un codice di condotta comune adottato il 20 dicembre 1993 dal Consiglio e l'8 febbraio 1994 dalla Commissione. Il Parlamento europeo ha adottato un sistema analogo il 10 luglio 1997.

La Commissione aveva pubblicato il 28 febbraio 2000 la proposta di regolamento da sottoporre al Parlamento e al Consiglio dell'UE. Il testo che generalizza il diritto d'accesso e il principio della trasparenza nelle istituzioni dell'UE si ispira espressamente alle “buone pratiche dei Paesi nordici”.

Come detto, il regolamento poi accolto dal Parlamento ha modificato il progetto commissionale.

Principale novità del regolamento è l'assoggettamento al diritto d'accesso di tutti i documenti non solo prodotti, ma in possesso delle tre istituzioni (attualmente sono accessibili unicamente i documenti elaborati dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione). Sono contemplati tutti i tipi di documenti amministrativi, compresi i documenti ad uso interno e quelli relativi alla difesa, fatte salve le eccezioni.

Altra novità è che titolare del diritto d'accesso è non solo qualsiasi cittadino dell'UE e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno degli Stati membri, ma anche cittadini di Paesi che non fanno parte dell'UE. Il richiedente non è tenuto a giustificare le ragioni alla base della sua domanda d'accesso ai documenti. Sono accessibili tutti i documenti in possesso delle tre istituzioni dell'UE sopra menzionate (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione). L'accesso così esteso rispetto alla situazione attuale (che assoggetta solo i documenti prodotti dalle tre istituzioni) si applicherà tuttavia solo ai documenti di terzi trasmessi all'istituzione europea dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento. Per documento, si intende qualsiasi contenuto informativo, indipendentemente dal supporto.

Il nuovo regolamento contempla una serie di eccezioni al diritto d'accesso. Queste eccezioni sono fondate sul cosiddetto test di pericolosità, secondo il quale l'accessibilità di un documento è data se essa non rischia di ledere interessi specifici, indicati nel regolamento. Spetterà all'istituzione interessata dimostrare che la consegna di un documento sarebbe nefasta. Il regolamento elenca le ragioni di confidenzialità che possono essere invocate per rifiutare l'accesso a un documento. Si tratta di un elenco esaustivo, il che vuol dire che nessun'altra ragione può giustificare la mancata accessibilità di un documento. Le ragioni di confidenzialità sono le seguenti:

- la protezione degli interessi commerciali di una persona giuridica o fisica;
- la protezione delle procedure;
- la protezione dei consigli giuridici;
- la protezione delle ispezioni, delle inchieste e delle revisioni;
- i documenti di lavoro interni.

Non sono invece considerati ammissibili come ragioni di confidenzialità la stabilità dell'ordine giuridico comunitario, l'efficacia delle istituzioni, le relazioni tra le istituzioni comunitarie e quelle tra le medesime istituzioni e gli Stati membri dell'UE, la confidenzialità richiesta da terzi.

Il nuovo regolamento prevede comunque che le parti di documento in cui non figurano eccezioni di confidenzialità debbano essere accessibili. La procedura prevede che l'istituzione interpellata debba rispondere ad una domanda di accesso entro un termine massimo di 15 giorni; in caso di rifiuto la risposta deve essere scritta e debitamente motivata. Se il richiedente non è soddisfatto, può inoltrare ricorso al mediatore europeo (ombudsman) o alla Corte di giustizia delle Comunità europee. La consultazione del documento avviene sul posto o tramite rilascio di una copia. L'accesso è gratuito se fatto sul posto e per un numero massimo di 20 copie del documento; il richiedente deve invece pagare il costo effettivo delle copie supplementari e della spedizione.

Le tre istituzioni europee soggette al regolamento devono pubblicare e rendere accessibile un registro di documenti, per facilitare il diritto d'accesso. La Commissione europea caldeggia l'organizzazione di azioni di formazione e informazione del personale e una revisione dei sistemi di classificazione, archiviazione e definizione del grado di confidenzialità dei documenti.

Il segretario generale del Consiglio ha pubblicato due relazioni sull'attuazione del diritto d'accesso dopo l'entrata in vigore della decisione del Consiglio del 20 dicembre 1993. Nel primo biennio (1994-1995) le richieste d'accesso a documenti non pubblicati dal Consiglio sono state 142, nel biennio 1996-1997 sono aumentate a 451. I documenti presi in considerazione sono stati 378 nel primo biennio e 3'325 nel secondo. Il tasso di trasmissione dei documenti ai richiedenti è stato del 58,7% nel primo biennio e del 78% nel secondo. L'origine professionale dei richiedenti vede al primo posto i ricercatori universitari (27% nel 1994-1995 e 43% nel 1996-1997) seguiti dagli avvocati (25% nel primo biennio, 17% nel secondo). Quanto ai giornalisti, essi rappresentavano il 23% del totale dei richiedenti nel 1994-1995, ma sono scesi al 6% nel 1996-1997. I Paesi più rappresentati dai richiedenti sono il Belgio e il Regno Unito. La maggior parte dei documenti richiesti concerneva temi legati alla giustizia e agli affari interni. Tra le motivazioni alla base dei rifiuti di concedere l'accesso a documenti figura al primo posto (44% dei casi del 1994-1995 e 68% dei casi del 1996-1997) la tutela della segretezza delle deliberazioni del Consiglio.

#### XIV La legislazione in Svizzera

A livello federale non esiste una legislazione sul diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

Nonostante numerose proposte siano state formulate a partire perlomeno dall'inizio degli anni Ottanta e nonostante le critiche espresse dalla dottrina, presso la Confederazione e presso la grande maggioranza dei Cantoni vige il principio secondo cui l'attività dell'amministrazione pubblica è per principio segreta. Il cittadino non ha diritto di accedere alle informazioni in possesso delle amministrazioni: è l'autorità che decide cosa può essere reso pubblico e cosa invece va mantenuto segreto. Inoltre, i dipendenti pubblici sono tenuti, per legge, al segreto d'ufficio; anche la legislazione giudiziaria tutela il segreto d'ufficio.

Solo alla fine degli anni Novanta la Confederazione ha deciso di muoversi in direzione del riconoscimento del diritto d'accesso ai documenti amministrativi. Il 2 luglio 1998, in seguito all'accettazione, da parte del Consiglio nazionale, di tre mozioni che chiedevano l'introduzione del principio della trasparenza (mozione Hess dell'11 marzo 1997, mozione Vollmer del 19 marzo 1997, mozione della Commissione della gestione del Nazionale del 29 maggio 1997), il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito un gruppo di lavoro conferendogli il mandato di preparare un rapporto per l'introduzione del principio della trasparenza. Il 27 aprile 2000 il Consiglio federale ha incaricato lo stesso Dipartimento di mettere in consultazione l'avamprogetto di Legge federale sulla trasparenza elaborato sulla base del rapporto del gruppo di lavoro (cfr. capitolo XIV). L'avamprogetto era accompagnato da un rapporto esplicativo intitolato "Per un'amministrazione pubblica più trasparente". Un messaggio, con la proposta di legge, è annunciato per l'autunno 2001.

È invece per contro codificato, anche a livello costituzionale, l'obbligo delle autorità (ma limitatamente al Consiglio federale) di informare tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica (art. 180 cpv. 2 della Costituzione federale). La Legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) realizza il dettato costituzionale, stabilendo l'obbligo di informare in modo attivo l'Assemblea federale, i Cantoni e il pubblico (art. 30 e 40). L'informazione attiva non conferisce comunque alcun diritto al cittadino circa l'informazione passiva (diritto d'accesso ai documenti).

Soltanto il Canton Berna ha inserito nella Costituzione il principio della trasparenza dell'amministrazione con riserva del segreto e ha varato una legge che regola sia l'informazione attiva sia l'informazione passiva, riconoscendo a tutti i cittadini il diritto d'accesso ai documenti amministrativi. Il semicantone di Appenzello Esterno ha varato nel 1996 una legge sull'informazione e sull'accesso ai documenti, che realizza una forma limitata di diritto d'accesso.

#### XIV.1. La legge pionieristica del Canton Berna

##### XIV.1.1. I contenuti della legge

Il 2 novembre 1993 il Gran Consiglio del Canton Berna ha approvato la Legge sull'informazione del pubblico, che costituisce il primo esempio di regolamentazione compiuta sia dell'informazione attiva (o d'ufficio), sia dell'informazione passiva (o su domanda), con il riconoscimento di un diritto d'accesso generalizzato ai documenti amministrativi, salvo naturalmente le eccezioni. Berna è stato così il primo Cantone a ribaltare il principio della segretezza e ad affermare il principio della trasparenza nelle attività dello Stato. La legge bernese, entrata in vigore il 1. gennaio 1995, ha la sua base nella Costituzione cantonale approvata pochi mesi prima, il 6 giugno 1993: l'articolo 70 stabilisce che "le autorità sono tenute ad informare l'opinione pubblica in modo sufficiente sulle loro attività", mentre l'articolo 17, capoverso 3, afferma che "ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti". L'applicazione della legge è garantita tramite l'Ordinanza sull'informazione del pubblico del 26 ottobre 1994, entrata in vigore pure il 1. gennaio 1995.

Queste riforme all'insegna della trasparenza sull'attività dello Stato sono state l'approdo delle polemiche sorte a metà anni Ottanta sull'affare dei fondi neri legati alla votazione popolare relativa al Comune di Laufen. Questo affare aveva determinato una perdita vistosa di credibilità da parte delle autorità cantonali e la richiesta di elaborare una legge sull'informazione. Il progetto innovativo, messo a punto in seguito all'approvazione di una mozione (nella forma del postulato) in Gran Consiglio, aveva suscitato discussioni e resistenze.

La legge bernese regola la pubblicità delle sedute delle autorità (sono pubbliche le sedute del Gran Consiglio e in casi definiti quelle delle commissioni, le udienze delle autorità giudiziarie, le assemblee comunali, le sedute dei Legislativi comunali) e l'informazione del pubblico, distinguendo l'informazione d'ufficio (attiva) e quella su domanda (passiva).

Per assicurare l'informazione attiva, il Canton Berna ha creato in particolare un Ufficio d'informazione. La legge obbliga le autorità a tutti i livelli istituzionali ad informare su tutte le attività di interesse generale, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti.

A quest'obbligo sottostanno anche le aziende pubbliche e le persone private che svolgono un compito pubblico. Rapporti, studi e perizie sono diffusi nella misura in cui nessun interesse pubblico o privato preponderante vi si oppone. La legge distingue tra l'informazione che deve essere fatta circa le procedure in corso e quella che deve essere data sulle procedure concluse. L'obbligo di informare tocca anche le autorità giudiziarie, la polizia e i Comuni, sempre con la riserva degli interessi pubblici o privati preponderanti.

L'informazione passiva o su domanda introduce un diritto d'accesso generalizzato ai documenti ufficiali, con la riserva appena menzionata e con quella relativa alla legislazione sulla protezione dei dati personali. La consultazione dei dossier contenenti dati personali particolarmente degni di protezione non può aver luogo senza l'accordo esplicito della persona interessata. La legge indica nel dettaglio le circostanze nelle quali sono in gioco interessi pubblici preponderanti in relazione al diritto d'accesso ai documenti. Questi interessi valgono quando la pubblicazione prematura di un documento può "perturbare considerevolmente il processo decisionale", l'informazione può nuocere alla sicurezza pubblica o quando il lavoro richiesto all'autorità per mettere a disposizione il documento domandato risulta sproporzionato. Gli interessi privati preponderanti sono invece la tutela della sfera privata, la protezione della personalità nelle procedure amministrative e giudiziarie non concluse, il segreto commerciale e quello professionale. Queste eccezioni valgono tuttavia solo per la parte del documento che è degna di protezione: ciò vuol dire che il documento è accessibile nelle altre parti.

La legge bernese prescrive la domanda scritta per aver accesso ad un documento statale; nel caso in cui la richiesta causa un lavoro particolare, l'autorità preleva una tassa. Per altre informazioni, si inoltra una domanda informale, scritta o verbale. Le domande non devono essere motivate. La legge non prevede un'autorità espressamente incaricata di decidere sulle eventuali controversie tra il cittadino che chiede di consultare un documento e l'autorità che lo possiede: spetta alle autorità amministrative e giudiziarie dirimere le vertenze.

#### XIV.1.2. Gli aspetti critici

L'applicazione della legge bernese è stata oggetto di valutazioni da parte delle autorità e degli utenti, in particolare dei giornalisti.



Se le autorità hanno espresso un giudizio sostanzialmente neutro, rilevando in particolare che la legge, contrariamente ai timori iniziali, non ha sconvolto l'operato degli uffici statali in merito alla politica di informazione e non ha generato il paventato assalto dei cittadini ai documenti ufficiali, i giornalisti hanno manifestato disinteresse, in particolare abbandonando la procedura della domanda formale di accesso ai documenti, per seguire i canali informali di cui ogni professionista dell'informazione si serve.

L'aspetto più critico della legge è la lentezza della procedura: in media occorre attendere due mesi per ottenere risposta. Questi tempi sono inconciliabili con le esigenze dei mass media. Nella legge bernese non sono stabiliti termini perentori per la risposta dell'autorità, né è previsto il principio del silenzio-assenso. Inoltre, come si è visto, non vi è un'autorità garante indipendente espressamente istituita per dirimere eventuali vertenze: il rimando alle normali procedure amministrative o giudiziarie comporta inevitabilmente tempi lunghi in caso di ricorso. Le eccezioni alla regola della pubblicità sono poi eccessive: in particolare non sono accessibili i documenti governativi dai quali si può venire a conoscenza di eventuali divergenze tra i membri del Governo. Il principio della collegialità prevale quindi su quello della trasparenza. I documenti in possesso delle commissioni parlamentari non sono accessibili nemmeno dopo che la commissione ha deciso, ciò che costituisce una limitazione eccessiva. La legge bernese appare infine eccessivamente dettagliata: non è una legge-quadro fatta di poche e semplici norme. La legge conta 38 articoli e l'ordinanza di applicazione 37.

Alcuni degli aspetti critici qui sintetizzati sono stati evidenziati dal giornalista bernese Heinz Däpp, consultato dal Gruppo di lavoro.

#### XIV.2. La legge di Appenzello Esterno

Il 28 aprile 1996, il semicantone di Appenzello Esterno si è dato una legge sull'informazione (*Gesetz über Information und Akteneinsicht*) che ha introdotto una forma limitata di diritto d'accesso ai documenti. La legge si applica a tutte le autorità e agli organi del Cantone e dei Comuni e alle corporazioni e istituti di diritto pubblico. Essa ricalca la struttura di quella bernese, anche se è una normativa meno dettagliata. Regola quindi la pubblicità delle sedute degli organismi delle diverse autorità, l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali. Quest'ultimo diritto è riconosciuto a ogni persona che può dimostrare un interesse legittimo ("*ein berechtigtes Interesse*").

La consultazione del documento è concessa se non vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti (che in sostanza sono quelli della legge bernese). La domanda di accesso a un documento va presentata di regola in forma scritta e deve indicare precisamente quale è l'interesse legittimo che il richiedente invoca. In caso di controversia, vi è possibilità di ricorso al Parlamento.

Il modello appenzellese limita fortemente il diritto d'accesso ai documenti, a causa dell'obbligo di dimostrare un interesse che sia giustificato: questa clausola è tale da svuotare di fatto il principio della trasparenza.

#### XIV.3. Negli altri Cantoni

Ad eccezione di Berna e – in parte – di Appenzello Esterno, negli altri Cantoni un diritto d'accesso ai documenti amministrativi non è ancora riconosciuto. Sono tuttavia in cantiere alcuni progetti di legge nel solco della normativa bernese, in particolare nei Cantoni Soletta, Ginevra, Vaud, Giura e Neuchâtel. Nella tabella che segue si dà un quadro della situazione, sulla base delle informazioni fornite dall'Istituto di federalismo dell'Università di Friburgo (stato: fine maggio 2001).

<i>Cantone</i>	<i>Normativa</i>	<i>Caratteristiche</i>
Zurigo	-----	Atti parlamentari pendenti (in particolare una mozione del 21 settembre 1998 per l'introduzione del principio di pubblicità, con richiamo esplicito alla legge bernese e alle normative americana e svedese)
Berna	Legge sull'informazione del pubblico del 2 novembre 1993 (entrata in vigore: 1. gennaio 1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- informazione attiva</li> <li>- informazione passiva (su richiesta) per tutte le autorità cantonali e comunali, legislative, esecutive e giudiziarie</li> <li>- accessibili i documenti ufficiali, con eccezioni</li> <li>- procedura lenta</li> <li>- manca un'autorità garante</li> </ul>
Lucerna	Regolamento sull'informazione del pubblico del 21 novembre 1997	Direttive sull'informazione attiva
Uri	-----	-----
Svitto	Linee direttive per l'informazione e la comunicazione dell'8 settembre 1998	Direttive sull'informazione attiva
Obwaldo	Disposizioni sull'informazione del pubblico da parte del Governo e dell'Amministrazione cantonale (Linee direttive sull'informazione) del 28 gennaio 1992	Direttive sull'informazione attiva

Nidwaldo	Regolamento sull'informazione del pubblico da parte del Governo e dell'Amministrazione (regolamento sull'informazione) del 10 marzo 1980	Direttive sull'informazione attiva
Glarona	-----	-----
Zugo	Linee direttive sull'informazione esterna del 6 luglio 1999	Direttive sull'informazione attiva
Friburgo	-----	Atti parlamentari pendenti (in particolare una mozione del 21 settembre 2000 per una legge sull'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti, con esplicito riferimento alla legge bernese)
Soletta	- Ordinanza sull'informazione del pubblico da parte del Governo e dell'Amministrazione cantonale, del 19 novembre 1984 - Messaggio del 22 agosto 2000 per una modifica della Costituzione cantonale e per l'emanazione di una legge sull'informazione e sulla protezione dei dati	- Linee direttive sull'informazione attiva - La modifica costituzionale e la nuova legge proposte con il messaggio del 22 agosto 2000 prevedono l'introduzione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi (informazione passiva)
Basilea Città	-----	-----
Basilea Campagna	Ordinanza governativa sull'informazione del 20 dicembre 1977	Direttive sull'informazione attiva
Sciaffusa	-----	-----
Appenzello Interno	-----	-----
Appenzello Esterno	Legge sull'informazione e sull'accesso ai documenti del 28 aprile 1996	Normativa che regola sia l'informazione attiva sia l'informazione passiva; per quest'ultima è riconosciuto il diritto d'accesso ai documenti alle persone che possono dimostrare di avere un interesse legittimo
San Gallo	-----	-----
Grigioni	-----	-----
Argovia	-----	Il 1. novembre 2000 il Governo ha accettato una mozione del 5 gennaio 1999 che chiede l'introduzione del principio di pubblicità per i documenti amministrativi. È stato creato un gruppo di lavoro
Turgovia	-----	-----
Ticino	Direttive per l'informazione alla stampa dell'8 novembre 1989	- Direttive sull'informazione attiva - In preparazione un avamprogetto di legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico
Vaud	-----	L'8 settembre 2000 il Consiglio di Stato ha messo in consultazione fino al 15 novembre 2000 un progetto di Legge sull'informazione che regola tre aspetti: l'informazione fatta su domanda

		del pubblico, il diritto di consultare i documenti e l'informazione attiva. Si tratta di una legge iperdettagliata
Vallese	-----	Una mozione del 5 febbraio 1996 chiedeva l'emanazione di una legge sull'informazione del pubblico, che disciplinasse sia l'informazione attiva sia quella passiva (diritto d'accesso)
Neuchâtel	Diritto di consultare i documenti ufficiali stabilito dalla nuova Costituzione cantonale (art. 18), approvata il 24 settembre 2000	Il 23 aprile 2001 è stato istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare un avamprogetto di legge
Ginevra	-----	Il 9 ottobre 2000 il Consiglio di Stato ha presentato un messaggio concernente il progetto di Legge sull'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti, che regola sia l'informazione attiva, sia quella passiva (con riconoscimento del diritto d'accesso). Anche questo è un progetto iperdettagliato
Giura	Ordinanza sull'informazione del pubblico del 31 ottobre 1995	- Direttive sull'informazione attiva e sull'obbligo dei funzionari di dare informazioni su richiesta - Nell'aprile del 2000 è stato messo in consultazione un progetto di legge sull'informazione del pubblico e sull'accesso ai documenti che introduce il principio della trasparenza

## XV L'avamprogetto di Legge federale sulla trasparenza

Tra il 27 aprile e l'11 agosto 2000 il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha messo in consultazione un avamprogetto di legge sulla trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza), elaborato da un gruppo di lavoro di cui faceva parte, tra gli altri, il prof. Bertil Cottier quale esperto esterno all'Amministrazione federale. Questo passo ha fatto seguito all'approvazione di tre atti parlamentari da parte del Consiglio federale e delle Camere: mozione Hess dell'11 marzo 1997, mozione Vollmer del 19 marzo 1997 e mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 29 maggio 1997, accolta tuttavia nella forma meno impegnativa del postulato. Si è così concretizzato, in attesa delle decisioni definitive dell'Assemblea federale, un progetto di cui si parla a livello nazionale almeno dal 1982, quando la Commissione di esperti per una concezione globale dei mass media propose un progetto di legge federale per introdurre il principio della trasparenza nell'attività dell'amministrazione.

Alla luce dell'esito della consultazione, il Consiglio federale ha annunciato la presentazione di un messaggio entro l'autunno 2001.

### XV.1. I contenuti dell'avamprogetto

L'avamprogetto di Legge federale sulla trasparenza prevede di passare dal principio del segreto con riserva della trasparenza al principio della trasparenza con riserva del segreto. Esso stabilisce il diritto, per tutte le persone, di accedere a documenti ufficiali senza dover giustificare un interesse particolare. Questo diritto vale tuttavia solo per l'Amministrazione federale e per gli organi esterni designati dal Consiglio federale ai quali sia stato affidato un compito pubblico della Confederazione. Il diritto d'accesso non si applica ad esempio al Parlamento federale.

L'accesso accordato ad una persona vale anche per tutte le altre persone che dovessero chiedere di consultare il medesimo documento. Il diritto d'accesso viene esercitato presentando una domanda preliminare (informazione su richiesta).

Il principio della trasparenza non è assoluto, ma limitato: le eccezioni tengono conto degli interessi pubblici e privati preponderanti, ossia degli interessi che prevalgono sull'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività dello Stato. L'avamprogetto esclude alcune categorie di documenti e non regola l'accesso a documenti concernenti procedure civili, penali, di assistenza giudiziaria e amministrativa internazionali, procedure internazionali di composizione delle controversie, procedure di giurisdizione amministrativa e in materia di diritto pubblico e procedure arbitrali, che sono rette dalle relative leggi speciali.

La procedura di accesso ai documenti dell'Amministrazione federale è gratuita. In caso di controversia, il cittadino può rivolgersi dapprima all'Incaricato federale della trasparenza. Nel caso in cui l'Amministrazione confermi la risposta negativa, il richiedente può fare ricorso alla Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza e in ultima istanza al Tribunale federale. L'avamprogetto di legge stabilisce termini per le deliberazioni dei diversi organismi che intervengono nella procedura.

Il testo non riguarda l'informazione attiva da parte dello Stato e non propone di estendere il principio della trasparenza alle amministrazioni cantonali.

Non introduce nemmeno un diritto d'accesso limitato a categorie di persone (giornalisti) e non ingloba l'informazione specifica che le autorità fanno in riferimento ai diritti popolari.

## XV.2. La presa di posizione del Canton Ticino

Il 29 agosto 2000 il Consiglio di Stato del Canton Ticino ha inoltrato la sua presa di posizione sull'avamprogetto federale, sulla base di un documento elaborato dalla Cancelleria e sottoposto al gruppo di lavoro incaricato di proporre un avamprogetto di legge cantonale sull'informazione.

L'impostazione di fondo dell'avamprogetto federale è condivisa dal Consiglio di Stato, alla luce anche del fatto che l'avamprogetto di legge cantonale sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico va nella stessa direzione. Il Governo ha rilevato che vi sono tuttavia alcune particolarità e alcuni aspetti sui quali la valutazione è critica.

Condivisi il ribaltamento del principio della segretezza, l'introduzione della regola della pubblicità dei documenti, il riconoscimento del diritto d'accesso generalizzato, senza distinzione fra categorie di cittadini (i giornalisti sono messi sullo stesso piano delle altre persone), il principio della richiesta e in particolare la regola secondo cui l'accesso accordato ad una persona vale in egual misura per tutte le altre, il principio della gratuità della procedura, il Governo cantonale ha messo in evidenza un punto molto importante: la rinuncia dell'avamprogetto federale ad estendere il principio della trasparenza alle amministrazioni cantonali: "Si lascia così piena libertà ai Cantoni di legiferare in materia. È un'opzione federalistica che trova il nostro pieno appoggio" ha osservato il Governo. "Essa permetterà al nostro Cantone, come già altri hanno fatto o stanno per attuare, di seguire liberamente la sua strada nel valutare l'avamprogetto che lo speciale gruppo di lavoro ha messo a punto". Il Governo ha pertanto giudicato positivamente la limitazione in base alla quale i documenti provenienti da un Cantone che non conosce il principio della trasparenza non dovrebbero sottostare al diritto d'accesso federale.

Vi sono per contro altri aspetti dell'avamprogetto federale che il Consiglio di Stato non condivide. In sintesi i punti critici sono i seguenti:

1. Il diritto d'accesso verrebbe limitato ai soli documenti dell'Amministrazione federale. Sono esclusi in particolare i documenti dell'Assemblea federale e delle commissioni: è una scelta restrittiva.

Anche l'esclusione del Consiglio federale in quanto autorità collegiale è molto discutibile. Per quel che concerne il Tribunale federale, perlomeno sulle sentenze - visto che sono definitive - bisognerebbe garantire il diritto d'accesso.

2. Diversamente dal progetto cantonale, quello federale afferma che le leggi speciali hanno il sopravvento sulla legge sulla trasparenza. Questa norma potrebbe di fatto svuotare completamente il diritto d'accesso.
3. Un punto particolarmente critico è la procedura prevista dall'avamprogetto federale. Nel rapporto esplicativo (pag. 18) si sostiene che è "semplice e rapida". In realtà risulta complicata e lenta. Dall'insieme delle modalità previste (richiesta, risposta negativa, mediazione - senza poteri decisionali del mediatore, ma con audizione delle parti -, decisione dell'autorità interessata in caso di disaccordo, ricorso alla commissione indipendente, Tribunale federale) il percorso appare piuttosto complesso e, sommato alla norma di cui al punto 2, farebbe della legge un semplice catalogo di buone intenzioni e nulla più. La figura del mediatore senza poteri decisionali è un gradino intermedio di troppo: è preferibile passare subito con l'eventuale ricorso alla commissione indipendente.
4. I termini indicati per le diverse fasi sono eccessivamente lunghi: in particolare i 30 giorni lasciati al mediatore per conciliare le parti (ragione in più per non prevedere un mediatore) e la possibilità per l'autorità cui si chiede un documento di prorogare il suo termine (20 giorni) di altri venti giorni. I primi 20 giorni dovrebbero essere tassativi, senza possibilità di proroghe.
5. Infine, le previsioni sul potenziamento degli effettivi e sui costi paiono esagerate: da 20 a 50 posti in più, da 3,3 a 8,3 milioni di franchi all'anno. Per il diritto di accesso vanno in principio responsabilizzati i funzionari dirigenti, non create nuove funzioni. Solo così è possibile tra l'altro garantire una maggiore immediatezza nelle risposte alle richieste di accesso ai documenti, che i funzionari responsabili conoscono in genere già molto bene e sui quali sono quindi in grado di decidere - di regola - seduta stante. Chiamare in causa nuovi funzionari comprometterebbe questa immediatezza.

## XVI L'avamprogetto di legge cantonale

Tenuto conto della volontà del Gran Consiglio e della proposta formulata dall'iniziativa Simoneschi-Cortesi, valutati i modelli legislativi adottati in altri Paesi ed esaminata attentamente la legge del Canton Berna, il Gruppo di lavoro ha messo a punto l'avamprogetto di legge.

La successiva presentazione del testo federale non ha indotto il Gruppo a modificare la sua proposta.

#### XVI.1. Principi generali

I principi generali ai quali il Gruppo di lavoro si è ispirato per elaborare l'avamprogetto di "legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico" (Lpubb) sono i seguenti:

- a) la legge deve mirare soprattutto a favorire l'accesso del cittadino ai documenti amministrativi (la cosiddetta informazione passiva); l'informazione direttamente fatta dalle autorità al cittadino (informazione attiva) è pure considerata nel testo di legge, ma è secondaria rispetto al diritto d'accesso;
- b) la legge deve essere una legge-quadro e non una legge iper-dettagliata: i criteri di elaborazione sono la chiarezza, la brevità e, per quanto possibile, un sufficiente grado di precisione nel definire i pochi ed essenziali compiti, obblighi e diritti stabiliti nel testo;
- c) la legge deve contenere gli strumenti per consentire un esercizio tempestivo del diritto d'accesso ai documenti amministrativi: in mancanza di tale requisito, il diritto d'accesso rimarrebbe infatti un diritto più che altro teorico.

L'obiettivo sostanziale della legge è regolare la trasparenza (dello Stato) con una legge trasparente.

Date queste premesse e questi obiettivi, la proposta di legge qui formulata differisce necessariamente dal modello bernese, che presenta, secondo il Gruppo di lavoro, due punti deboli:

- un'eccessiva densità normativa, che non facilita la comprensione da parte del cittadino;
- l'assenza di strumenti e garanzie che rendano effettivamente e tempestivamente applicabile il diritto d'accesso alle informazioni.

Queste debolezze della legge bernese si spiegano con il fatto che Berna è stato il primo Cantone ad elaborare una normativa sull'informazione e sull'accesso ai documenti amministrativi. Nel definire la sua proposta, il Gruppo di lavoro ha tenuto presenti i modelli di legge italiano, francese e svedese.

#### XVI.2. Contenuti

Il testo di legge qui presentato è costituito di 13 articoli.



I due obiettivi sono indicati all'articolo 1 (pubblicità dei documenti: obiettivo prioritario) e all'articolo 10 (informazione del pubblico: obiettivo secondario).

Il modo più efficace per realizzare il primo obiettivo è riconoscere a chiunque il diritto di accesso su tutti i documenti amministrativi, secondo la nozione data dalla legge (articolo 2), senza fare distinzioni fra comuni cittadini e giornalisti. Il modo più idoneo per realizzare il secondo obiettivo consiste nel conferire un mandato generale alle autorità, con alcune indicazioni sui mezzi da utilizzare per espletare questo compito (uso di reti elettroniche, designazione di responsabili dell'informazione).

La nozione di documento amministrativo (articolo 3) deve essere la più ampia possibile, sia per la natura sia per la forma: ribaltando l'attuale ordinamento, la pubblicità diviene infatti la regola, mentre la segretezza deve restare l'eccezione.

Per la stessa ragione, la legge si applica a tutte le autorità pubbliche o parapubbliche (articolo 3): unica eccezione è costituita dalle autorità giudiziarie, ma limitatamente ai documenti relativi a procedure pendenti. Ciò vuol dire che tutti i documenti di autorità giudiziarie che non hanno a che fare con procedure pendenti, sottostanno alla legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sono pertanto accessibili.

Per rendere concretamente esercitabile il diritto d'accesso, occorre prevedere una procedura chiara, semplice ed efficace (articoli da 4 a 7), che non costituisca indirettamente una sorta di deterrente per far desistere il cittadino dall'esercitare i suoi diritti. Di qui la scelta di non imporre al richiedente la presentazione delle motivazioni della domanda di accesso (articolo 4), di definire in modo molto preciso le possibili limitazioni (articolo 5) - evitando il richiamo generico agli interessi (pubblici o privati) preponderanti -, di inserire la regola della tempestività della risposta e della collaborazione dell'autorità con il richiedente (articolo 6), di stabilire il principio della gratuità dell'accesso ai documenti (articolo 7).

Per rendere il diritto di accesso effettivamente esercitabile è necessario prevedere l'istituzione di un organismo che si faccia garante dell'applicazione della legge in caso di rifiuto dell'autorità di concedere l'accesso ad un documento. La soluzione proposta consiste nella creazione di una commissione indipendente (articoli 8 e 9), che scioglierà la vertenza con giudizio definitivo. La composizione della commissione, designata dal Consiglio di Stato, è importante per la garanzia di un'applicazione imparziale della legge: la presidenza va affidata ad un giurista. Va da sé che il presidente non dovrà essere dipendente di un'autorità pubblica o parapubblica.

Quanto al compito di informare il pubblico sull'attività delle autorità, la bozza di legge si limita a stabilire che l'informazione deve essere tempestiva e adeguata. Le modalità da seguire sono lasciate alla libera discrezione dell'autorità e dipendono dalle circostanze, dalla natura dell'autorità e dell'informazione da trasmettere. Il rapporto con i mezzi di informazione riveste naturalmente un ruolo essenziale: non spetta tuttavia alla legge definire i dettagli. Ci si limita a due prescrizioni: la pubblicazione sulle reti elettroniche (Internet) dei documenti di interesse generale e la designazione del responsabile dell'informazione per ciascuna autorità. È importante una figura che sia punto di riferimento per la trasmissione delle informazioni e in particolare per i rapporti con i mezzi di informazione.

### XVII. La protezione dei dati personali

Una questione delicata, che ha richiesto un approfondito esame successivo, è la compatibilità delle norme sulla trasparenza con la legislazione (federale e cantonale) sulla protezione dei dati. Il Gruppo di lavoro ha atteso la consultazione sull'avamprogetto federale di legge sulla trasparenza, per verificare se le norme molto restrittive che la Svizzera ha in fatto di protezione dei dati venissero in qualche modo allentate. Non è stato il caso.

In base alla legge federale (LPD), i dati personali degni di particolare protezione concernono le opinioni o attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza, le misure d'assistenza sociale, i procedimenti o le sanzioni amministrativi e penali. La legge riconosce il diritto d'accesso ai dati personali unicamente alle persone cui i dati si riferiscono (art. 8 LPD), con alcune restrizioni: chi detiene i dati può rifiutare, limitare o differire l'informazione richiesta se una legge in senso formale lo prevede, se interessi preponderanti di un terzo lo esigono; nel caso della Confederazione, il rifiuto, limitazione o differimento possono essere opposti alla richiesta di informazione per motivi di sicurezza interna o esterna o se l'informazione compromette l'esito di un'inchiesta (art. 9 LPD).

La legge cantonale sulla protezione dei dati personali assoggetta Cantone, Comuni, altre corporazioni e istituti di diritto pubblico e i loro organi, come pure persone fisiche e giuridiche di diritto privato cui siano demandati compiti pubblici (art. 2, cpv. 2). Sono considerati dati personali le indicazioni relative a una persona fisica o giuridica che permettono di renderla identificabile (art. 4, cpv. 1); sono considerati dati meritevoli di particolare protezione le informazioni sulle opinioni o sulle attività religiose, filosofiche o politiche, la sfera intima, lo stato psichico, mentale o fisico, come pure quelle sui reati commessi, le relative pene inflitte e i provvedimenti adottati (art. 4, cpv. 2).

Quest'ultima indicazione pone limiti molto severi per esempio all'accessibilità delle sentenze cresciute in giudicato, che dovrebbero comunque essere anonimizzate (o "schermate").

La trasmissione di dati personali a persone private è limitata a due casi, con l'obbligo comunque di rispettare le prescrizioni in materia di segreto d'ufficio: i dati possono essere comunicati quando l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge o quando la trasmissione, nel singolo caso, è fatta nell'interesse della persona e quando quest'ultima abbia dato esplicitamente il suo consenso o le circostanze lascino presumere che questo consenso vi sia (art. 11, cpv. 1). Possono per contro essere trasmessi, su richiesta, dati personali contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a tutti, nella stessa misura e secondo gli stessi criteri (art. 11, cpv. 2). I dati concernenti il cognome, il nome, il sesso, l'indirizzo, la data di arrivo e di partenza, la professione, il luogo d'origine e la data di nascita di una singola persona (considerati dati "neutri", mentre tutti gli altri sono dati "sensibili") possono essere trasmessi dall'Ufficio controllo abitanti se la persona che li richiede fa valere un interesse legittimo e se risulta che saranno utilizzati esclusivamente per scopi ideali (art. 12). Dati personali senza riferimento a persone specifiche possono essere trasmessi a persone o organizzazioni private se è garantito che essi non saranno trasmessi a terzi e che la loro sicurezza sarà garantita (art. 15, cpv. 3). Gli organi che elaborano dati sono tenuti al segreto d'ufficio, riservati i casi in cui la trasmissione è concessa dalla legge (art. 29). L'autorità di vigilanza è la Commissione cantonale per la protezione dei dati (art. 30), che sorveglia l'applicazione della legge, informa le persone sui loro diritti, fa da intermediario fra le persone interessate e gli organi responsabili dei dati, consiglia questi ultimi (art. 32).

A livello federale, nel conflitto tra il principio di pubblicità e quello della tutela della personalità, l'avamprogetto di Legge sulla trasparenza dà la priorità alla protezione dei dati, con un'eccezione: l'incaricato federale della protezione dei dati può acconsentire alla trasmissione del documento contenente dati personali se prevale un interesse pubblico per la trasparenza. L'incaricato dovrebbe quindi soppesare i contrapposti interessi e fare la sua raccomandazione. Questo compito non sarebbe demandato agli organismi previsti dalla Legge sulla trasparenza, che non verrebbero nemmeno consultati.

La soluzione del conflitto comporterebbe una modifica sostanziale della legislazione sulla protezione dei dati, tramite un'attenuazione del principio della riservatezza. Politicamente sarebbe un passaggio molto delicato. Ciò non toglie che l'accessibilità di certi dati, oggi tutelati, possa essere nell'interesse pubblico: si pensi in particolare agli elenchi dei mandati pubblici o dei beneficiari di sussidi, perlomeno nel caso di persone giuridiche.

Oggi questi elenchi sono trasmessi, su richiesta, dal Governo alla Commissione della gestione del Gran Consiglio, con il vincolo del segreto. L'accessibilità generale di questi dati costituirebbe invece un efficace antidoto contro il rischio di favoritismi, di clientelismo e persino di corruzione.

L'avamprogetto di legge qui proposto non si spinge sino a questo punto, lasciando immutata la legge cantonale sulla protezione dei dati. Per una trattazione dettagliata del conflitto in generale, con ampi riferimenti alle legislazioni estere, si rimanda all'articolo del prof. Bertil Cottier "L'accès aux documents administratifs et la protection des données" ("Medialex", n. 4, dicembre 2000, pagg. 191-198).

### XVIII Commento ai singoli articoli

#### **Art. 1      *Pubblicità dei documenti***

In questo e all'articolo 10 sono codificati i due scopi della legge: il diritto d'accesso da parte del cittadino ai documenti amministrativi (informazione passiva) e l'informazione verso il cittadino curata dalle autorità (informazione attiva). Viene ribaltato il principio della segretezza oggi vigente sui documenti delle pubbliche amministrazioni: con la legge, la pubblicità di tali documenti diventa la regola e la segretezza l'eccezione. Il diritto d'accesso è riconosciuto ad ogni persona, di qualunque cittadinanza essa sia. Anche cittadini di altri Cantoni e di altri Stati potranno quindi esercitare questo diritto: la precisazione è necessaria con riferimento particolare ai giornalisti, ma anche al principio dell'anonimato del richiedente (cfr. art. 4). La legge qui proposta si differenzia così, ad esempio, dal *Freedom of Information Act* statunitense, che limita il diritto d'accesso ai soli cittadini statunitensi, e dalla legge svedese, che conosce, almeno sulla carta, analoga limitazione, anche se nella prassi le autorità hanno adottato un'interpretazione molto larga. Per consentire alla legge di raggiungere gli obiettivi stabiliti, la pubblicità dei documenti deve essere realizzata nella misura più ampia possibile. Va da sé che il diritto d'accesso prevale sul dovere del segreto d'ufficio imposto ai funzionari delle pubbliche amministrazioni: non sarà in altre parole possibile appellarsi semplicemente a questo dovere per rifiutare, ad un cittadino, la consultazione di un documento. Per questa ragione si rende necessaria una modifica della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD): si veda l'art. 12.

## ***Art. 2      Nozione di documento***

È molto difficile dare una definizione precisa ed esauriente di documento amministrativo: l'elencazione qui proposta vorrebbe essere esaustiva, ma è costretta ad aggiungere il riferimento finale a "qualsiasi altro atto delle pubbliche amministrazioni o utilizzato ai fini dell'attività amministrativa" per evitare interpretazioni restrittive del diritto d'accesso. La natura (capoverso 1) e la forma (capoverso 2) del documento non devono essere fattori che precludano in modo ingiustificato l'accessibilità dei documenti. Questi principi sono presenti in quasi tutte le legislazioni sul diritto d'accesso.

## ***Art. 3      Campo di applicazione***

Con il capoverso 1 si dà seguito alla precisa volontà del Gran Consiglio, che approvando l'iniziativa parlamentare Simoneschi-Cortesi ha indicato la necessità di non limitare i nuovi principi dell'informazione attiva e passiva alle sole autorità politiche cantonali, ma di estenderli a tutte le autorità pubbliche. Nel campo di applicazione della legge rientrano quindi anche le autorità giudiziarie. È questa un'apertura importante, che coinvolge un potere istituzionale per il quale il principio della segretezza, con l'eccezione della pubblicità, è sempre stato considerato irrinunciabile. Va da sé che il diritto d'accesso, ma anche l'informazione attiva, non si applicano ai procedimenti giudiziari aperti: prevalgono, evidentemente, in questo caso gli interessi dell'inchiesta (capoverso 2). Viene comunque stabilito che sono accessibili le sentenze. Il gruppo di lavoro è cosciente che su questo punto i pareri della magistratura non sono favorevoli, ma ritiene che l'accessibilità delle sentenze sia la logica conseguenza della pubblicità dei dibattimenti processuali e quindi delle sentenze. Oggi, la pubblicazione di sentenze viene decisa arbitrariamente, senza che sia stabilita una procedura con chiara attribuzione di competenze: si vedano ad esempio le sentenze pubblicate nella Rivista di diritto amministrativo e tributario (chi decide quali sentenze siano da pubblicare e quali no?). La Legge di procedura per le cause amministrative stabilisce che sono il Tribunale cantonale amministrativo e il Consiglio di Stato a decidere le sentenze che devono essere pubblicate (art. 54 Lpamm). La giurisprudenza cantonale ha chiarito che questa norma intende unicamente riservare all'autorità giudicante la facoltà di decidere quali giudizi debbano essere pubblicati, senza conferire alcun diritto all'amministrato: la procedura amministrativa non riconosce quindi alcun diritto soggettivo alla pubblicazione di sentenze.

Con la legge qui proposta si supera questa impostazione: l'autorità giudicante continuerà a decidere cosa pubblicare, ma non potrà opporre un rifiuto alle domande di accesso a sentenze non pubblicate autonomamente. In sede di regolamento di applicazione della L-pubb qui proposta andrà precisato se le sentenze debbano essere pubblicate anonimizzate (come avviene sulla RDAT) oppure no. Il gruppo di lavoro non ha sciolto la questione. Andranno comunque tenute presenti le limitazioni discendenti dalla legislazione (federale e cantonale) e dalla giurisprudenza sulla protezione dei dati personali. Il diritto d'accesso viene esteso anche ad enti e corporazioni di diritto pubblico e perfino società private (purché con partecipazione maggioritaria dello Stato) e altri organismi cui lo Stato ha affidato compiti pubblici. Entrano quindi in linea di conto, per esempio, l'Ente Ospedaliero Cantonale, l'Azienda Elettrica Ticinese (anche dopo l'eventuale privatizzazione della forma giuridica, purché lo Stato sia azionista di maggioranza), la Banca dello Stato, i Patriziati, le Parrocchie, gli Ordini professionali se incaricati di svolgere compiti pubblici. Questa estensione è voluta per tenere conto dell'indirizzo seguito sempre più spesso dall'ente pubblico nell'avvicinarsi a metodi di gestione privati: è indispensabile che questo tipo di riforme non comporti uno svuotamento del diritto d'accesso. È sottinteso che anche – e soprattutto – in questi casi vanno rispettate le norme della legislazione sulla protezione dei dati personali. Nel testo di legge proposto si utilizza il termine autorità nell'accezione più ampia: si intendono quindi non sole le autorità pubbliche, ma anche gli organi di corporazioni o di enti privati che svolgono compiti pubblici assegnati loro dalla legge. Con il terzo capoverso si afferma il primato della legge-quadro qui proposta su eventuali disposizioni restrittive contemplate da leggi speciali: questo vale sia per l'informazione passiva, sia per l'informazione attiva. Non vengono naturalmente intaccate le norme sulla protezione dei dati.

Il Gruppo di lavoro si è posto la questione dell'accessibilità dei documenti non elaborati da autorità che hanno sede nel nostro Cantone, ma dall'autorità federale o da autorità di altri Cantoni. Devono essere accessibili? La questione non è stata risolta. Ci si limita a fornire l'indicazione secondo cui l'autorità ticinese interessata dovrà consultare l'autorità extracantonale che ha elaborato il documento prima di decidere sulla sua accessibilità.

#### ***Art. 4 Domanda d'accesso ai documenti amministrativi***

Vengono qui definite le modalità con cui ogni persona può far valere il diritto d'accesso ai documenti amministrativi. Per evitare inutili burocratizzazioni, ci si limita a stabilire che la domanda può essere presentata in forma scritta o verbale direttamente all'autorità che detiene o che si occupa del documento o della pratica. Non è quindi necessario prevedere la compilazione di formulari, né iter amministrativi particolari, né che il richiedente individui l'autorità che ha prodotto il documento: è sufficiente rivolgersi, senza particolari formalità (quindi senza nemmeno l'obbligo di fornire le proprie generalità), all'autorità che, in quel momento, è in possesso del documento. Il capoverso 2 esclude che l'autorità interpellata possa esigere dal richiedente una motivazione: l'accesso ad un documento deve essere possibile, se vale il principio della pubblicità, anche per semplice curiosità. Nel caso in cui il richiedente sia un giornalista, l'assenza di un obbligo di motivazione si giustifica per impedire eventuali ostruzionismi dell'autorità nei confronti di un media che sta conducendo un'inchiesta su un argomento scottante o imbarazzante per l'autorità stessa. In tal modo si facilita l'applicazione del principio costituzionale della libertà di stampa. Unica condizione posta al richiedente è l'obbligo di fornire all'autorità interpellata indicazioni che mettano il funzionario o chi per esso in condizione di reperire facilmente il documento: non sarà possibile, in altre parole, rivolgersi ad un'autorità facendo riferimento generico ad un documento. Si intende così evitare, nel limite del possibile, un lavoro di ricerca sproporzionato.

#### ***Art. 5 Limitazione del diritto d'accesso***

È questo uno degli articoli più delicati. Il gruppo di lavoro ha preferito evitare il generico riferimento, contenuto per esempio nella legge del Canton Berna, agli "interessi pubblici e privati preponderanti". Tale formulazione potrebbe infatti condurre ad un'interpretazione e quindi ad un'applicazione restrittive della legge. Si è pertanto optato per un'elencazione precisa dei motivi che possono giustificare il rifiuto dell'accesso ad un documento amministrativo. Per l'elenco ci si è ispirati ai motivi che sono stati inseriti in altre legislazioni sul diritto d'accesso (sicurezza, ordine pubblico, segreti commerciali e professionali, sfera intima della persona). Fa stato, in ogni caso, la legislazione sulla protezione dei dati personali.

Il capoverso 2 precisa tuttavia che la presenza di passaggi con informazioni riservate non giustifica la non accessibilità dell'intero documento: l'autorità dovrà limitarsi a cassare i passaggi e i riferimenti per i quali vale il principio della riservatezza e della confidenzialità (omissis), lasciando che il richiedente consulti o riceva copia del documento così anonimizzato (o schermato).

Il terzo capoverso stabilisce che il diritto d'accesso è riconosciuto solo sui documenti definitivi, non per le versioni provvisorie o non ancora completate. È infatti opportuno evitare che la pubblicazione di documenti non conclusi pregiudichi o condizioni eccessivamente le decisioni dell'autorità. Nell'applicazione di questa norma occorrerà ispirarsi al buon senso e all'esperienza, senza cadere comunque in interpretazioni troppo limitative.

### ***Art. 6      Modalità del diritto d'accesso***

L'informazione passiva è efficace solo se, oltre alla semplicità delle procedure, è garantita la tempestività della risposta dell'autorità cui il richiedente si rivolge. Una legge sul diritto d'accesso che non imponesse una decisione immediata da parte dell'autorità sarebbe una legge di fatto inapplicata. Il testo qui proposto non stabilisce termini precisi. Con l'avverbio "immediatamente" si intende tuttavia che la decisione deve essere presa, di regola, il giorno stesso della presentazione della domanda. Questo per tenere conto in particolare delle esigenze della stampa quotidiana. L'autorità che non fosse competente a decidere deve facilitare il diritto d'accesso anche trasmettendo "senza indugio" la domanda all'autorità competente: con ciò si vogliono evitare temporeggiamenti dovuti alla mancata conoscenza, da parte del richiedente, delle esatte competenze valide all'interno degli enti cui si applica la presente legge. In questo senso va anche l'obbligo per l'autorità di collaborare con il richiedente, previsto al capoverso 2: non si può pretendere che chi presenta una domanda sappia esattamente quale ufficio o servizio statale detenga il documento richiesto. Il capoverso 3 precisa le due modalità con cui avviene la consultazione del documento richiesto: direttamente sul posto o tramite il rilascio "tempestivo" (quindi, di regola, il giorno stesso) di una copia. Con questa seconda modalità si intende anche la possibilità di fornire il documento per via elettronica (dischetto, e-mail), a condizione che il documento sia registrato su supporto informatico o sia facilmente trasferibile su tale supporto (esempio: tramite scanner).



## ***Art. 7 Costi***

Il diritto d'accesso non deve essere limitato dall'applicazione di tasse causali, secondo il principio di corresponsione (che imputa all'utente il costo del lavoro del funzionario che deve collaborare con il richiedente e deve reperire ed eventualmente preparare una copia del documento richiesto). Va quindi affermato il principio della gratuità dell'accesso ai documenti amministrativi. Gratuità che non si estende tuttavia all'operazione di riproduzione: in questo caso, i costi (solo quelli del materiale, non del lavoro del funzionario) sono fatturati (fotocopie, dischetti per computer, e-mail).

## ***Art. 8 Vie di ricorso***

L'accoglimento di una domanda di accesso a un documento amministrativo non è evidentemente scontato: l'autorità competente (il funzionario incaricato) può opporre un rifiuto. È quindi necessario prevedere per il richiedente la facoltà di ricorrere contro il diniego. È questo uno dei punti cruciali della legislazione sul diritto d'accesso e sulla trasparenza delle pubbliche amministrazioni. La legislazione internazionale e quella svizzera hanno risolto in modi diversi questo aspetto. Affinché il diritto d'accesso sia effettivamente esercitabile e affinché i tempi decisionali non lo vanifichino, è necessario istituire un organismo che funga da garante indipendente del diritto d'accesso, sovrintendendo alla corretta applicazione della legge nei casi in cui tra le esigenze fatte valere dalle pubbliche amministrazioni e quelle fatte valere dal cittadino vi sia un conflitto. Con la designazione di una Commissione indipendente la questione trova una soluzione semplice ed efficace, evitando le lungaggini procedurali che – come si è visto – caratterizzano ad esempio l'avamprogetto di legge federale sulla trasparenza. L'articolo qui proposto introduce la via di ricorso alla Commissione indipendente e stabilisce termini che devono intendersi come termini perentori: 10 giorni a disposizione del richiedente per inoltrare ricorso e 30 giorni a disposizione della Commissione per decidere sul ricorso. La decisione dei commissari è definitiva. Le modalità di esame del ricorso e di decisione saranno disciplinate nel regolamento di cui la Commissione deve dotarsi (cfr. articolo successivo). Nel gruppo di lavoro si è discusso sulla durata del termine assegnato alla Commissione per pronunciarsi sul ricorso, in particolare considerando le esigenze della stampa: una proposta di stabilire il

termine in 15 giorni non è stata tuttavia ritenuta praticabile, anche considerando i periodi di vacanza e la conseguente difficoltà di convocare riunioni commissionali in tempi troppo ristretti. Viene poi introdotto (cpv. 3) il principio del silenzio-assenso: qualora la Commissione non dovesse pronunciarsi entro il termine perentorio di 30 giorni, il ricorso del richiedente è considerato accolto. In tal modo si rende tassativamente vincolante il termine.

### ***Art. 9 Commissione indipendente***

La composizione della Commissione è non meno importante ai fini di garantire l'esercizio del diritto d'accesso. Deve essere assicurata un'applicazione imparziale della legge. Per questa ragione occorre prevedere un organismo snello (5 commissari) e membri in maggioranza non appartenenti a pubbliche amministrazioni. Per questo l'articolo 9 stabilisce che il presidente dev'essere un giurista indipendente. Data la natura delle decisioni che la Commissione sarà chiamata a prendere, almeno un commissario deve essere giornalista professionista e uno funzionario dello Stato. La nomina dei commissari spetta al Consiglio di Stato. La durata in carica dei commissari sarà disciplinata in sede di regolamento. Il gruppo di lavoro non ritiene necessario fornire al riguardo indicazioni.

### ***Art. 10 Informazione del pubblico***

Gli articoli 10 e 11 del testo di legge qui proposto disciplinano l'informazione attiva o diretta (quella fatta d'ufficio dalle autorità). È un compito che discende direttamente dalla Costituzione cantonale (art. 56) e sul quale la sensibilità politica è andata crescendo nel corso degli ultimi vent'anni. Oggi l'attenzione del legislatore si è spostata maggiormente verso il diritto d'accesso (informazione passiva), in ossequio anche al principio secondo cui informarsi sull'attività dello Stato è un atto di responsabilità individuale, se non proprio un dovere del cittadino; tuttavia l'informazione attiva resta un compito essenziale, soprattutto nella società della comunicazione. Saper informare e saper comunicare le informazioni sono esigenze alle quali lo Stato non può sottrarsi. Il dibattito si era sviluppato in particolare durante gli anni Ottanta (iniziativa Storelli/Agustoni e iniziativa Robbiani), anche alla luce dell'evoluzione che il mercato editoriale aveva conosciuto in Ticino.

Nella seconda metà di quel decennio vi erano infatti nel Cantone ben sette quotidiani, due trisettimanali, diversi settimanali politici, oltre alla radio-televisione e alla presenza delle prime radio private. Alcune vicende politiche di grande clamore avevano portato alla ribalta il problema delle modalità di informazione seguite dalle autorità pubbliche, trovatesi probabilmente impreparate di fronte ad una massiccia domanda di informazione e di accesso alle informazioni in possesso dello Stato, alimentata anche dalla forte concorrenza tra le testate. Nell'addentrarsi nel tema dell'informazione attiva o diretta occorre però evitare la tentazione della iper-regolamentazione: ogni autorità deve potersi riservare un ampio spazio di manovra e una grande libertà nel modo di organizzare l'informazione verso il cittadino, anche a dipendenza della sua natura (esecutivo, legislativo, ente parapubblico, magistratura, polizia, autorità cantonale, autorità comunale, ecc.): sarebbe impossibile e dannoso pretendere di imporre una normativa dettagliata applicabile a tutte le autorità. Non va inoltre dimenticato che il compito di informare spetta in primo luogo ai professionisti dell'informazione. Le autorità devono quindi preoccuparsi di fare in modo che i giornalisti siano in grado di avere informazioni tempestive e adeguate – cioè sufficientemente complete e dettagliate -, affinché l'informazione possa giungere in modo corretto al pubblico (fatta salva ovviamente la libertà della stampa di selezionare e interpretare le informazioni ricevute). Con la crescente diffusione delle nuove tecnologie informatiche e della comunicazione, non si può tuttavia sottacere che l'informazione del pubblico potrà essere fatta sempre più in modo diretto, senza la mediazione (e in taluni casi la manipolazione) della stampa. È quindi opportuno che le pubbliche amministrazioni utilizzino in modo appropriato questo canale. I due capoversi dell'articolo 8 rispondono a tutte queste esigenze.

### ***Art. 11   Responsabile dell'informazione***

Il mandato attribuito alle autorità dalla Costituzione e dal precedente articolo trova qui uno strumento complementare di attuazione. La designazione di un responsabile dell'informazione è una proposta spesso volte dibattuta in passato. L'autorità politica, almeno quella cantonale, è sempre stata restia a nominare un responsabile (portavoce o addetto stampa del Consiglio di Stato), anche temendo che questa funzione potesse entrare in concorrenza o in conflitto con quella del cancelliere dello Stato.

Il particolare sistema elettorale del nostro Cantone (proporzionale) è un fattore supplementare che frena una scelta in questa direzione: l'Esecutivo cantonale (e gli Esecutivi comunali in genere) sono formati da rappresentanti di forze politiche diverse. C'è il timore che un responsabile dell'informazione non rifletta equamente il ventaglio dei pareri dei membri dell'Esecutivo. La dimostrazione è data dal fatto che, con i cambiamenti introdotti negli anni Novanta (collaboratori personali, staff di direzione), oggi ogni consigliere di Stato si avvale dell'apporto di almeno un ex giornalista. L'informazione del collegio governativo in quanto tale non ne ha tuttavia beneficiato in misura decisiva: l'informazione rimane decisa e curata prevalentemente sul piano dipartimentale. Con la proposta qui formulata si vuole superare questa situazione insoddisfacente, senza che ciò comporti limitazioni alla libertà dei singoli consiglieri di Stato. Per quanto riguarda l'Esecutivo cantonale, il responsabile dell'informazione potrebbe infatti essere il collaboratore personale o di direzione del consigliere di Stato presidente (si avrebbe quindi una rotazione, con il vantaggio dei costi neutri rispetto alla situazione attuale). Interlocutori privilegiati del responsabile dell'informazione sono evidentemente i giornalisti (capoverso 2). Va da sé che il lavoro del responsabile dell'informazione dovrà essere strettamente coordinato con il servizio della Cancelleria dello Stato. Il nuovo Regolamento del Consiglio di Stato, approvato il 26 aprile 2001, designa del resto il cancelliere quale responsabile del coordinamento non solo dell'informazione interna tra il Consiglio di Stato e i Dipartimenti, ma anche dell'informazione esterna (art. 24).

### ***Art. 12 Modifica di leggi***

L'introduzione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi richiede una modifica della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD). L'articolo 29 di questa legge sancisce l'obbligo del segreto d'ufficio per i dipendenti dello Stato. Si propone di introdurre un nuovo capoverso 3 in base al quale quest'obbligo non sussiste nell'ambito dell'applicazione della Legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico, in particolare per garantire l'esercizio del diritto d'accesso da quest'ultima stabilito. Il segreto d'ufficio potrà evidentemente essere opposto solo sui documenti che sono segreti, non per gli altri documenti: questo è il principio basilare di tutte le legislazioni che introducono la regola della trasparenza e dell'accessibilità. Diversamente, questa regola verrebbe completamente svuotata di contenuti.

### ***Art. 13 Entrata in vigore***

Va tenuto presente il termine che discende dal necessario adeguamento del diritto vigente alla nuova Costituzione cantonale (5 anni). La legge dovrebbe pertanto entrare in vigore al più tardi il 1. gennaio 2003.

### **XIX Conclusioni e raccomandazioni**

Il Gruppo di lavoro ritiene giunto il momento di introdurre in Ticino il principio della trasparenza nell'attività delle pubbliche amministrazioni, tramite il riconoscimento del diritto d'accesso ai documenti e quindi il ribaltamento del principio della segretezza che vige oggi all'interno dello Stato. Questo passo è in grado di rafforzare la credibilità delle istituzioni e consente al cittadino un miglior controllo sull'operato delle istituzioni. Il diritto d'accesso, se applicato in uno spirito di apertura senza eccessive limitazioni dovute alla protezione dei dati, rappresenta anche un efficace antidoto contro il rischio di corruzione e contro pratiche clientelari e favoritismi: le autorità e i pubblici funzionari sanno che gran parte delle decisioni adottate all'interno delle amministrazioni statali sono accessibili e sono quindi incentivati maggiormente ad una rigorosa e imparziale applicazione della legge. Con l'avamprogetto qui proposto si dà inoltre una base legale chiara anche alla politica di informazione attiva da parte delle autorità: anche questo è uno strumento importante per rendere più trasparente l'attività dello Stato e coinvolgere il cittadino nella gestione della cosa pubblica.

Il Gruppo di lavoro raccomanda pertanto al Consiglio di Stato di dare seguito alla proposta di legge qui formulata in tempo utile affinché la scadenza dettata dalla Costituzione cantonale possa essere rispettata. Chiede inoltre di poter rendere pubblico questo rapporto, senza attendere le decisioni dell'Esecutivo.

Il presente rapporto e l'annesso progetto di legge sono stati approvati all'unanimità dal Gruppo di lavoro il 18 giugno 2001.

Giampiero Gianella (presidente)

Saverio Snider , Fabio Pontiggia, Marco Blaser, Barbara Bassi, Bertil Cottier, Virginio Pedroni, Guido Corti, Ilaria Bignasci, Carmelo Mazza (segretario).

## **Avamprogetto di Legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico (Lpubb)**

### ***Art. 1      Pubblicità dei documenti***

Al fine di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa è riconosciuto ad ognuno il diritto di accesso ai documenti amministrativi secondo le modalità stabilite dalla presente legge.

### ***Art. 2      Nozione di documento***

- 1            È considerato documento amministrativo ogni incarto, messaggio, rapporto, studio, resoconto, verbale, statistica, registro, direttiva, risposta, presa di posizione, preavviso o decisione, come pure qualsiasi altro atto delle pubbliche amministrazioni o utilizzato ai fini dell'attività amministrativa.
- 2            Il diritto di accesso è indipendente dalla forma scritta, visiva, sonora, elettromagnetica o altra del documento.

### ***Art. 3      Campo di applicazione***

- 1            La presente legge si applica a tutte le autorità del Cantone, di altri enti o corporazioni di diritto pubblico e di società private a partecipazione statale maggioritaria o di altri organismi incaricati di compiti di interesse pubblico.
- 2            Riservato l'art. 10, la presente legge non si applica alle procedure pendenti davanti alle autorità giudiziarie. È comunque garantito l'accesso alle sentenze.
- 3            La presente legge prevale sulle disposizioni relative alla segretezza dei documenti e alla confidenzialità dell'informazione previste da leggi speciali.

### ***Art. 4      Domanda di accesso ai documenti amministrativi***

- 1            La domanda di accesso ai documenti dev'essere presentata in forma scritta o orale all'autorità che li detiene o che si occupa della pratica.

- 2 La domanda non dev'essere motivata. Deve però fornire indicazioni sufficienti affinché il documento richiesto possa essere reperito.

### ***Art. 5 Limitazione del diritto d'accesso***

- 1 L'accesso ai documenti può essere rifiutato in relazione all'esigenza di salvaguardare:
- a) la sicurezza e l'ordine pubblico;
  - b) i segreti commerciali e professionali;
  - c) la sfera intima della persona ed in particolare la riservatezza dei dati che riguardano la sua salute e la sua situazione economica.
- 1 Questa limitazione si applica unicamente alle parti di documenti la cui divulgazione può pregiudicare gli interessi e i segreti menzionati al capoverso precedente.
- 2 L'accesso può inoltre essere negato per singoli documenti in fase di elaborazione, la cui divulgazione potrebbe pregiudicare in misura eccessiva il processo decisionale in corso.

### ***Art. 6 Modalità del diritto d'accesso***

- 1 L'autorità si pronuncia immediatamente sulla domanda. Se non è competente, la trasmette senza indugio all'autorità competente.
- 2 L'autorità è tenuta a prestare al richiedente la necessaria collaborazione.
- 3 L'accesso avviene tramite consultazione diretta sul posto o con il rilascio tempestivo di copia dei documenti.

### ***Art. 7 Costi***

- 1 L'accesso ai documenti è gratuito.
- 2 I costi di riproduzione dei documenti sono a carico del richiedente.

### ***Art. 8 Vie di ricorso***

- 1 Contro il rifiuto del diritto d'accesso è dato ricorso a una Commissione indipendente nel termine di 10 giorni.
- 2 È applicabile la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 ad esclusione dell'art. 13.

3 La Commissione indipendente deve statuire entro 30 giorni  
dalla presentazione del ricorso. Se la decisione non interviene  
entro questo termine, il ricorso è da considerarsi accolto.

4 La decisione della Commissione indipendente è definitiva.

### ***Art. 9 Commissione indipendente***

1 La Commissione indipendente è composta di 5 membri,  
designati dal Consiglio di Stato.

2 Il presidente dev'essere giurista. Almeno uno dei membri  
dev'essere giornalista professionista e uno funzionario dello Stato.

3 La Commissione indipendente adotta un regolamento  
interno, che disciplina la sua organizzazione ed il suo  
funzionamento, e lo sottopone all'approvazione del Consiglio di  
Stato.

### ***Art. 10 Informazione del pubblico***

1 Le autorità assicurano l'informazione del pubblico in modo  
tempestivo e adeguato.

2 I documenti di interesse generale sono pubblicati sulle reti  
elettroniche di comunicazione (Internet o simili).

### ***Art. 11 Responsabile dell'informazione***

1 Le autorità esecutive e legislative e gli organi degli altri enti,  
corporazioni e società di cui all'art. 3 della presente legge  
designano un responsabile dell'informazione.

2 Il responsabile assicura in particolare la necessaria e  
tempestiva collaborazione ai rappresentanti dei media.

### ***Art. 12 Modifica di leggi***

La Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del  
15 marzo 1995 è modificata come segue:

*art. 19, cpv. 3 (nuovo)*

Il capoverso 1 non si applica in relazione al diritto d'accesso ai  
documenti amministrativi stabilito dalla Legge sulla pubblicità dei  
documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico del .....



**Art. 13** *Entrata in vigore*

- 1 Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.
- 2 Il Consiglio di Stato ne fissa la data dell'entrata in vigore.

- Allegati
- Iniziativa Simoneschi-Cortesi
  - Rapporto Merlini
  - Iniziativa Robbiani
  - Iniziativa Agustoni/Storelli
  - Direttive del CdS sull'informazione alla stampa
  - avamprogetto federale
  - legge Canton Berna