

ESTRATTO

RIVISTA TICINESE DI DIRITTO
I-2015

*Originalità della legislazione e
della giurisprudenza ticinesi*

*Omaggio a Guido Corti
Consulente giuridico del Consiglio di Stato*

a cura di Gibi e Marco Borghi

Gionata P. Buzzini/Aldo Borella

**Note sull'accesso alla documentazione
del Gran Consiglio: tra riservatezza e trasparenza**

Direzione e responsabilità editoriale:

Prof. Dr. Marco Borghi
e-mail: marco.borghi@unifr.ch

Redazione della parte fiscale:

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

incaricati dal Consiglio di Stato

Edita da: Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino e
Helbing Lichtenhahn, Basilea (www.helbing.ch)

Distribuzione: – Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza,
6501 Bellinzona (e-mail: rtid@ti.ch)
– Schweizer Buchzentrum, Industriestrasse Ost, 4614 Hägendorf

Coordinamento e allestimento: Gibi Borghi
e-mail: gibi.borghi@unifr.ch

Stampa: Tipografia Mazzoni Moduli SA - 6595 Riazzino
e-mail: mazzoni-moduli@ticino.com

Copertina: riproduzione da Cornelia Forster

ISSN 1661-0954 – ISBN 978-3-7190-3697-3 (Helbing Lichtenhahn)
ISBN 978-88-6303-043-3 (Repubblica e Cantone Ticino)

Note sull'accesso alla documentazione del Gran Consiglio: tra riservatezza e trasparenza

Gionata P. Buzzini/Aldo Borella***

1. Introduzione
2. Richiesta di accesso, da parte di un deputato eletto su una lista non formante gruppo, alla documentazione delle commissioni parlamentari e dell'Ufficio presidenziale
 - 2.1. L'oggetto della richiesta
 - 2.2. La presa di posizione dell'Ufficio presidenziale
 - 2.3. Le procedure ricorsuali e la loro conclusione
 - 2.4. Cenni su alcuni punti di procedura
 - 2.5. Considerazioni sul merito della richiesta
3. Accesso, da parte di terzi, alla documentazione del GC

1. Introduzione

Con queste brevi note, che non hanno alcuna ambizione scientifica, s'intende semplicemente contribuire a rendere omaggio alla pluridecennale attività di Guido Corti quale consulente giuridico del Consiglio di Stato del Cantone Ticino. A titoli diversi, gli autori hanno avuto modo di conoscere e apprezzare le notevoli qualità umane e competenze giuridiche del dedicatario del presente volume.

Riguardo al tema qui evocato, occorre anzitutto osservare che buona parte della documentazione del Gran Consiglio (GC), compresi i rapporti delle commissioni parlamentari e dell'Ufficio presidenziale, è di dominio pubblico: essa viene infatti pubblicata sul sito del Parlamento, dodici

* Segretario generale del Gran Consiglio, Repubblica e Cantone Ticino; dottore in diritto internazionale (IUHEI, Ginevra). Le opinioni qui espresse sono strettamente personali.

** Già Giudice del Tribunale federale; dottore in diritto (Università di Ginevra). Le opinioni qui espresse sono strettamente personali.

giorni prima della seduta, assieme all'ordine del giorno¹. Pubblici sono pure, giusta l'art. 157 cpv. 3 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 (LGC), i verbali delle sedute plenarie. Più delicata è invece l'accessibilità dei documenti delle commissioni e dell'Ufficio presidenziale, questione che ha recentemente dato luogo a contestazioni per quanto concerne l'accesso a tali documenti da parte di singoli deputati (nel caso di specie, un deputato non membro di un gruppo parlamentare; v. punto 2) oppure di terzi (v. punto 3).

2. Richiesta di accesso, da parte di un deputato eletto su una lista non formante gruppo, alla documentazione delle commissioni parlamentari e dell'Ufficio presidenziale

2.1. L'oggetto della richiesta

Nell'aprile 2011, il deputato Matteo Pronzini è stato eletto, per il quadriennio 2011-2015, come unico rappresentante della lista «Movimento per il socialismo – Partito comunista (MPS-PC)», la quale non ha raggiunto la soglia di cinque seggi per costituire un gruppo parlamentare². Egli non ha aderito a nessun gruppo ai sensi dell'art. 11 LGC.

Con uno scritto dell'8 settembre 2013, rivolto all'Ufficio presidenziale del GC, il deputato Pronzini chiedeva di ottenere l'accesso immediato a «tutte le informazioni e alla documentazione inviate ai singoli membri delle commissioni parlamentari e dell'Ufficio presidenziale (ad esempio convocazioni ed ordini del giorno, verbali, i documenti e le informazioni raccolte per l'esame di singoli oggetti, ecc.)». L'interessato si doleva del fatto che, essendo egli escluso – poiché non appartenente a un gruppo – da tutte le commissioni parlamentari, e non potendo, contrariamente agli altri deputati non facenti parte di una commissione, ricevere da un colle-

¹ Tuttavia, per ragioni di confidenzialità e di protezione dei dati, alcuni documenti vengono trasmessi soltanto ai deputati: è il caso, in particolare, dei rapporti della Commissione di esperti indipendenti per l'elezione dei magistrati, contenenti i pre-avvisi sulle candidature, come pure dei rapporti della Commissione delle petizioni e dei ricorsi sulle domande di naturalizzazione.

² Art. 10 cpv. 2 LGC.

ga di gruppo indicazioni e aggiornamenti sull'andamento e sugli orientamenti dei lavori commissionali, si troverebbe svantaggiato rispetto agli altri membri del GC, a tal punto da non poter esprimersi e votare con piena cognizione di causa sui vari oggetti affrontati in sede plenaria.

2.2. La presa di posizione dell'Ufficio presidenziale

Con una presa di posizione del 1° ottobre 2013, l'Ufficio presidenziale del GC ha comunicato a Matteo Pronzini di non poter accogliere la sua richiesta. Partendo dalla constatazione che, giusta gli art. 11 e 12 LGC, a un deputato non appartenente a un gruppo non è consentito partecipare ai lavori delle commissioni parlamentari³ e dell'Ufficio presidenziale⁴, quest'ultimo è infatti giunto alla conclusione che l'art. 64 LGC, concernente il diritto alla documentazione che spetta al singolo deputato⁵, deve essere interpretato tenendo conto di dette limitazioni.

Respingendo la richiesta del deputato Pronzini nella misura in cui tendeva a ottenere un accesso *generalizzato* alla documentazione, l'Ufficio presidenziale ha comunque precisato che «[s]aranno le commissioni e l'Ufficio presidenziale medesimi a vagliare, se del caso, singole richieste di accesso e a decidere positivamente in merito, qualora lo ritenessero giustificato e nella misura in cui la documentazione risultasse necessaria per il dibattito, riservate norme di confidenzialità speciali (obblighi di confidenzialità ancorati in altre leggi, protezione dei dati, ecc.)». L'Ufficio presidenziale ha inoltre riservato il diritto di qualsiasi deputato, qualora la richiesta lo tocchi personalmente, di far valere un puntuale accesso ai documenti giusta l'art. 23 della Legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP).

³ A meno che un gruppo parlamentare ceda al deputato in questione (che abbia o no aderito al gruppo giusta l'art. 11 LGC) un seggio in una o più commissioni, a scapito della partecipazione a quelle commissioni di un deputato membro del gruppo.

⁴ Come indicato all'art. 12 LGC, l'Ufficio presidenziale comprende unicamente il Presidente del GC, il primo vicepresidente, il secondo vicepresidente e i capi dei gruppi parlamentari (o i vice capigruppo in assenza del titolare).

⁵ La disposizione ha il seguente tenore: «Diritto alla documentazione – Ogni deputato ha diritto alle informazioni e alla documentazione necessaria per i dibattiti, riservate le leggi speciali».

2.3. *Le procedure ricorsuali e la loro conclusione*

Con scritto del 6 novembre 2013, Matteo Pronzini ha contestato la presa di posizione dell'Ufficio presidenziale, presentando contemporaneamente ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (TRAM), al Tribunale federale (TF) e allo stesso GC.

Con sentenza del 21 novembre 2013, il TRAM ha dichiarato irricevibile il ricorso, rilevando di non essere competente giusta l'art. 60 della vecchia Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1996 (LPamm) e non ritenendo necessario esaminare oltre la propria competenza alla luce dell'art. 29a della Costituzione federale o dell'art. 6 CEDU (consid. 3.1), giacché, a suo giudizio, era data la competenza del GC in virtù dell'art. 158 cpv. 3 LGC (consid. 3.2)⁶.

A seguito del ritiro del ricorso interposto al TF, quest'ultimo, con decreto dell'11 dicembre 2013, ha stralciato la causa dai ruoli⁷.

Con decisione del 10 marzo 2014⁸, il GC, su proposta della sua Commissione delle petizioni e dei ricorsi, ha respinto, nella misura in cui era ri-

⁶ Per l'opinione del GC su questo punto, v. *infra* nota 8.

⁷ Causa 1C_827/2013.

⁸ Il testo della decisione adottata dal Gran Consiglio è allegato al rapporto del 10 febbraio 2014 della Commissione delle petizioni e dei ricorsi, disponibile sul sito del Gran Consiglio all'indirizzo: <http://www.ti.ch/gc> (archivio sedute GC – ordini del giorno e verbali, seduta del 10-12 marzo 2014).

Nella sua decisione, il GC ha messo in dubbio la bontà della tesi, sostenuta dal TRAM (v. consid. 3.2 della citata sentenza), secondo cui la competenza del GC sarebbe data in virtù dell'art. 158 cpv. 3 LGC, avendo l'Ufficio presidenziale trattato il deputato Pronzini come un «terzo» per quanto riguarda l'accesso alla documentazione in oggetto. Il GC ha osservato che «la formulazione medesima dell'art. 158 LGC evidenzia come, nello specifico contesto, il sostantivo «terzo» vada inteso per opposizione al deputato, e non già per qualificare un deputato in contrapposizione a un organo del Gran Consiglio ai cui lavori non gli è consentito partecipare» (consid. 3).

Richiamando l'art. 75 LPamm, secondo il quale la competenza del GC come autorità di ricorso è data soltanto «nei casi previsti dalla legge», il GC ha in seguito constatato «l'assenza di specifiche disposizioni di legge che istituiscano il Gran Consiglio quale autorità di ricorso contro una decisione dell'Ufficio presidenziale dello stesso Gran Consiglio», rilevando inoltre che l'impugnazione di Matteo Pronzini sarebbe comunque da ritenersi tardiva poiché inoltrata ben oltre il termine di 15 giorni allora previsto agli art. 46 e 77 LPamm (consid. 6).

cevibile, il ricorso di Matteo Pronzini, confermando nella sostanza la presa di posizione dell'Ufficio presidenziale⁹.

Avverso la decisione del Parlamento, Matteo Pronzini ha presentato un ulteriore ricorso al TF, da quest'ultimo respinto, nella misura in cui era ricevibile, con sentenza del 17 ottobre 2014¹⁰.

2.4. Cenni su alcuni punti di procedura

Nelle risposte presentate al TRAM e al TF, il 12 e il 20 novembre 2013, dal Consiglio di Stato in rappresentanza del GC, erano stati sollevati «seri dubbi» sulla ricevibilità dei ricorsi di Matteo Pronzini. Mentre tali dubbi sono stati fugati dalla Corte cantonale, la quale – come indicato – ha peraltro dichiarato irricevibile il ricorso per difetto di competenza, il TF, nel pronunciarsi sul ricorso diretto contro la decisione del GC del 10 marzo 2014, ha dato seguito alle obiezioni concernenti l'assenza di legittimazione attiva del ricorrente nella sua veste di deputato.

2.4.1 L'oggetto del ricorso: una decisione impugnabile?

I dubbi espressi riguardavano, tra l'altro, la possibilità di considerare la presa di posizione dell'Ufficio presidenziale del GC come una decisione impugnabile giusta l'art. 1 LPamm e l'art. 5 della Legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA).

Il TRAM ha ricordato che «il concetto di decisione nel diritto pubblico ticinese coincide [...] con quello ancorato, a livello federale, all'art. 5 [PA] [...] e, più in generale, con la definizione tradizionalmente ritenuta da dottrina e giurisprudenza, ove la decisione è comunemente definita quale atto d'imperio individuale rivolto al privato, mediante il quale un rapporto concreto di diritto amministrativo viene creato o accertato in modo vincolante, tale da poter essere posto in esecuzione...» (consid. 2.2.).

Ciò precisato, il GC ha comunque deciso di esaminare nel merito il gravame, «non potendosi di per sé escludere l'esistenza, perlomeno in determinati casi, di una competenza implicita del Gran Consiglio a pronunciarsi su un reclamo presentato, entro un termine ragionevole, da un deputato avverso una presa di posizione dell'Ufficio presidenziale che lo concerna direttamente» (consid. 7).

⁹ V. *infra*, punto 2.5.

¹⁰ Sentenza 1C_226/2014, parzialmente pubblicata in questo volume n. 2.

Applicando tali criteri al caso di specie, la Corte cantonale ha riconosciuto alla presa di posizione dell'Ufficio presidenziale il carattere di decisione formale *ex art. 5 PA*. In proposito, ha osservato che essa, pur non essendo intestata come decisione e non contemplando alcuna indicazione circa i rimedi esperibili, mirava «a disciplinare in maniera unilaterale ed imperativa una questione di ordine giuridico e istituzionale riguardante in un caso concreto il diritto di un deputato del Gran Consiglio di poter accedere a determinate informazioni e documenti riguardanti l'attività svolta dalle varie commissioni parlamentari e dall'Ufficio presidenziale» (consid. 2.3).

A giudizio di chi scrive, la caratterizzazione della presa di posizione dell'Ufficio presidenziale come «decisione» è condivisibile. Meno ovvia invece, e forse meritevole di qualche approfondimento, è la questione a sapere se le divergenze sorte tra un deputato e un organo del GC su aspetti legati al funzionamento del Parlamento o ai diritti e doveri dei deputati possano dar luogo a un procedimento di diritto amministrativo ai sensi dell'art. 1 cpv. 1 LPamm.

Poiché, come già menzionato, Matteo Pronzini aveva ritirato il suo ricorso al TF contro la presa di posizione dell'Ufficio presidenziale, la Corte di Losanna non ha avuto modo di pronunciarsi sulla caratterizzazione di tale presa di posizione quale decisione impugnabile ai sensi dell'art. 82 lett. a (o eventualmente 113) della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF).

2.4.2 L'Ufficio presidenziale del GC: autorità ai sensi dell'art. 1 LPamm?

Nella risposta al TRAM, è anche stato messo in dubbio che l'Ufficio presidenziale del GC sia un'autorità ai sensi dell'art. 1 cpv. 1 LPamm.

Il TRAM ha osservato che «la legge non fornisce alcuna definizione della [nozione di autorità]. In generale si può comunque affermare che è tale ogni organismo o entità statale, parastatale o anche privata a cui la legge conferisce la competenza ad emanare delle decisioni nel senso sopra esposto del termine» (consid. 2.2 *in fine*). Pur avendo rilevato che i compiti dell'Ufficio presidenziale «sono più che altro di natura ammini-

strativa e organizzativa», il TRAM ha comunque considerato che «in materia di verbali delle sedute parlamentari e di accesso alla documentazione del Gran Consiglio, la legge riserva all'Ufficio presidenziale la competenza di emanare vere e proprie decisioni suscettibili di essere formalmente impugnate (art. 156 e 158 LGC)». Ragione per la quale ha concluso che, «[p]erlomeno sotto quest'ultimo punto di vista, la legge [...] delega dunque [all'Ufficio presidenziale] delle funzioni proprie di un'autorità ai sensi dell'art. 1 cpv. 1 LPamm» (consid. 2.3).

Nell'ambito del ricorso al TF contro la presa di posizione dell'Ufficio presidenziale, i dubbi espressi concernevano lo *status* di detto Ufficio quale autorità cantonale ai sensi dell'art. 86 cpv. 1 lett. d) LTF. Visto il ritiro del ricorso, il TF non ha avuto modo di esaminare questo aspetto.

2.4.3. *La legittimazione attiva del ricorrente*

Anche la legittimazione attiva del ricorrente è stata posta in dubbio davanti al TRAM e al TF. È interessante constatare che, su questo aspetto, la Corte cantonale e il TF sono giunti a conclusioni divergenti.

Il TRAM, richiamato il tenore dell'art. 43 della vecchia LPamm – il quale prevedeva che avevano qualità per interporre ricorso le persone o gli enti pubblici lesi direttamente nei loro legittimi interessi dalla decisione impugnata¹¹ – e sulla scorta degli insegnamenti della dottrina, pare aver considerato pacifica la legittimazione attiva del ricorrente, esprimendosi nel seguente modo: «[c]onsiderato ... che il querelato scritto tocca direttamente gli interessi dell'insorgente e la sua posizione di deputato al Gran Consiglio del Cantone Ticino, ben difficilmente potrebbe essergli negata la legittimazione ad agire in via ricorsuale contro il citato diniego» (consid. 2.3). La Corte cantonale ha comunque osservato che questo punto, come gli altri aspetti procedurali evocati, non necessitavano di ulteriori approfondimenti e come tali potevano anche rimanere irrisolti, essendo l'impugnazione da ritenersi inammissibile per difetto di competenza del Tribunale (*ibid.* e consid. 3.1 e 3.2).

¹¹ Nella nuova Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPamm), la questione della legittimazione a ricorrere è disciplinata all'art. 65, la cui formulazione corrisponde a quella dell'art. 89 cpv. 1 LTF.

Diverso è invece stato l'approccio seguito dal TF. Dopo aver concluso che non era dato, per assenza di atto impugnabile e di legittimazione, il ricorso concernente il diritto di voto dei cittadini nonché le elezioni e votazioni popolari ai sensi dell'art. 82 lett. c LTF (consid. 1.4 a 1.4.3), l'Alta Corte ha esaminato la legittimazione attiva del ricorrente sotto il profilo della clausola generale dell'art. 89 cpv. 1 LTF. Citando la propria giurisprudenza in materia, ha considerato che, «[nella fattispecie,] la qualità di deputato non conferisce al ricorrente una posizione giuridicamente protetta ai sensi dell'art. 89 cpv. 1 LTF, in gioco essendo la tutela di compiti pubblici: il funzionamento degli organismi pubblici o politici non può costituire infatti l'oggetto di un ricorso previsto per la tutela di diritti individuali. In effetti, criticata è la libera e corretta formazione della volontà del Parlamento e la tutela degli interessi di un suo membro, quindi manifestamente interessi pubblici e non privati» (consid. 2.1).

Vero è che, rispetto ad alcuni precedenti citati dal TF, la posizione del ricorrente nel caso di specie può apparire peculiare in ragione dell'immediatezza con la quale un suo interesse diretto – ancorché di natura pubblica e non privata – risulta toccato dalla decisione impugnata. È forse anche per questo motivo che il TF ha comunque proceduto all'esame di merito, osservando che in ogni caso, nella misura in cui erano ammissibili, le censure erano infondate (consid. 2.2 *ab initio*).

2.5. Considerazioni sul merito della richiesta

Come ricordato poc'anzi, il GC, nella sua decisione del 10 marzo 2014, ha confermato nel merito la presa di posizione del suo Ufficio presidenziale (consid. 8 a 16). Dopo aver illustrato che la normativa vigente esclude i deputati non facenti gruppo dalle commissioni parlamentari e dall'Ufficio presidenziale (consid. 8 a 12), ha ritenuto doveroso precisare che «le riunioni delle Commissioni parlamentari e dell'Ufficio presidenziale, conformemente a una consolidata prassi, *non* sono pubbliche, contrariamente a quelle del plenum del Gran Consiglio», e che «una prassi altrettanto consolidata e incontestata riconosce inequivocabilmente la natura interna e riservata della documentazione – compresi i verbali – delle Commissioni parlamentari e dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, nel senso che essa è accessibile unicamente ai membri di tali

organi, a meno che una Commissione o l'Ufficio presidenziale decida diversamente in uno specifico caso o relativamente a una puntuale richiesta» (consid. 13). Al riguardo, il GC ha inoltre osservato che un deputato non appartenente a un gruppo si trova, sotto questo profilo, nella medesima posizione di qualsiasi altro deputato non membro dell'Ufficio presidenziale o di una determinata commissione (*ibid.*). Ha infine sottolineato come la menzionata prassi non possa essere ignorata quando si tratti d'interpretare il diritto di un deputato di accedere all'informazione e alla documentazione secondo l'art. 64 LGC (consid. 14).

Nella sentenza del 17 ottobre 2014 sul ricorso interposto da Matteo Pronzini contro la decisione del GC, il TF ha avuto modo di affrontare aspetti di merito, ancorché entro i limiti derivanti dal suo potere cognitivo e dalle carenze riscontrate nella motivazione dell'atto ricorsuale. Il TF osserva infatti che il ricorrente non tenta di dimostrare perché le conclusioni contenute nella decisione impugnata sarebbero insostenibili e quindi arbitrarie (consid. 2.4) e neppure sostiene che, con il rigetto della sua richiesta da parte del GC, sarebbe stata disattesa una specifica norma di natura organizzativa (*ibid.*). In merito alle allegazioni del ricorrente concernenti un'esigenza di parità di trattamento rispetto agli altri deputati, l'Alta Corte rileva che la pretesa disuguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 Cost.) «è [...] prevista e voluta dalla normativa cantonale ed è fondata su un motivo oggettivo, segnatamente la non appartenenza a un gruppo, distinzione giuridica della quale il ricorrente non fa valere che si fonderebbe su un motivo irragionevole e quindi arbitrario» (consid. 2.5.2). Il TF osserva inoltre che l'insorgente non dimostra che la differenziazione in parola lederebbe il principio di proporzionalità, ritenuto che comunque «il Tribunale federale sanziona una violazione di questo principio solo se il provvedimento di diritto cantonale è manifestamente sproporzionato e lede simultaneamente il divieto dell'arbitrio» (consid. 2.5.3). All'argomento secondo cui le sedute delle commissioni sarebbero pubbliche, come quelle del Parlamento (art. 54 LGC), in virtù del rinvio contenuto all'art. 35 LGC¹², il TF si limita a replicare che il ricorrente non si con-

¹² La disposizione ha il seguente tenore: «Il funzionamento delle Commissioni è per il resto disciplinato, per analogia, dalle norme concernenti il funzionamento del Gran Consiglio».

fronta con la motivazione addotta dal GC, essenzialmente basata sulla prassi che sancisce il contrario (consid. 3.1 a 3.3).

Malgrado la soccombenza di Matteo Pronzini davanti al TF, bisogna riconoscere che il testo dell'attuale LGC non disciplina in modo chiaro la questione dell'accesso alla documentazione. Il diritto alla documentazione di cui dispone il singolo deputato è infatti formulato, all'art. 64 LGC, in modo generale, senza alcun riferimento alla natura interna e riservata dei verbali e documenti commissionali o dell'Ufficio presidenziale, la quale è tuttavia riconosciuta da una prassi invalsa di cui anche il TF ha preso atto nella propria sentenza. Del resto, nemmeno il carattere non pubblico delle sedute di tali organi – anch'esso corrispondente a una ben consolidata prassi – è sancito esplicitamente nella legge.

Questi punti sono stati chiariti nel disegno di nuova LGC presentato al Gran Consiglio, con un rapporto dell'11 febbraio 2015, da un'apposita commissione speciale e approvato dallo stesso Gran Consiglio il 24 febbraio 2015¹³. La disposizione concernente il diritto alla documentazione è stata completata con l'inserimento di due capoversi nei quali viene precisato che l'accesso ai verbali e ai documenti di una commissione parlamentare o dell'Ufficio presidenziale è consentito unicamente ai membri di detta commissione o di detto Ufficio, salvo decisione contraria della commissione, rispettivamente dell'Ufficio presidenziale¹⁴. Inoltre, in due articoli distinti è stato indicato che le sedute dell'Ufficio presidenziale e delle commissioni parlamentari non sono pubbliche¹⁵.

Ciò precisato, rimangono comunque riservate le disposizioni della Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT), che disciplina l'accesso ai documenti ufficiali da parte di qualsiasi per-

¹³ Rapporto della Commissione speciale per la revisione della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, Disegno di nuova Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, 11 febbraio 2015, disponibile sul sito del Gran Consiglio all'indirizzo: www.ti.ch/gc (archivio sedute GC – ordini del giorno e verbali, seduta 23-25 febbraio 2015). L'entrata in vigore della nuova legge è prevista per il mese di aprile 2015 (la redazione del presente contributo è stata completata il 24 febbraio 2015).

¹⁴ Nuovo art. 53 cpv. 2 e 3 LGC.

¹⁵ Nuovi art. 16 cpv. 3 e 34.

sona¹⁶. Appare infatti evidente che, qualora siano dati i presupposti per consentire a un «terzo» l'accesso a un documento ufficiale di una commissione o dell'Ufficio presidenziale sulla base della LIT, tale diritto dovrà essere riconosciuto anche a un membro del GC.

3. Accesso, da parte di terzi, alla documentazione del GC

L'art. 158 cpv. 2 della LGC ancora in vigore limita sensibilmente l'accesso alla documentazione del GC da parte di terzi, subordinandolo all'esistenza di «giustificati motivi». Competente per il rilascio dell'autorizzazione è l'Ufficio presidenziale, con facoltà per il terzo, in caso di rifiuto della richiesta, di appellarsi al GC la cui decisione è definitiva (cpv. 3).

Come indicato dalla Commissione speciale per la revisione della LGC nel suo rapporto, questa norma è ormai divenuta incompatibile con le disposizioni della LIT. La Commissione speciale rileva in particolare che, «in virtù della LIT, cui sono assoggettati il Gran Consiglio, i suoi organi e i suoi Servizi (art. 1, 2 cpv. 1 lett. a), il diritto di terzi di accedere a documenti ufficiali (art. 9 segg. LIT) non può dipendere dall'esistenza di giustificati motivi, poiché il richiedente non deve comprovare particolari interessi né sostanziare la propria domanda (messaggio n. 6296 del 10 novembre 2009, n. 2 all'art. 9)»¹⁷. La Commissione osserva inoltre che, «sempre in virtù della LIT, il rifiuto dell'accesso non può essere liquidato con una decisione definitiva del Gran Consiglio (cfr. art. 17 segg. LIT; sentenza 1C_226/2014 del 17 ottobre 2014, consid. 3.4), la quale potrebbe del resto anche risultare incompatibile con la garanzia della via giudiziaria»¹⁸. Nel suo nuovo tenore, l'art. 158 cpv. 3 si limiterà pertanto a enunciare la facoltà per un terzo di richiedere l'accesso a documenti ufficiali conformemente alla LIT, specificando che le domande di accesso devono essere inoltrate all'Ufficio presidenziale o, trattandosi di documenti commissionali, alla commissione interessata.

¹⁶ V. *infra*, punto 3.

¹⁷ Pag. 18 del rapporto.

¹⁸ *Ibid.*

A scanso di equivoci, va comunque sottolineato che, giusta l'art. 4 cpv. 1 LIT, i verbali e le registrazioni di autorità e organi che deliberano a porte chiuse – com'è il caso delle commissioni parlamentari e dell'Ufficio presidenziale del GC – *non* sono accessibili.

La questione è più delicata per quanto riguarda altri documenti commissionali o dell'Ufficio presidenziale. Va comunque precisato che, in ogni caso, la LIT non può conferire a un terzo un diritto di accesso generalizzato ai documenti di una commissione parlamentare o dell'Ufficio presidenziale: l'accesso a un documento può infatti essere dato soltanto dietro puntuale richiesta, secondo la procedura prevista agli art. 13 a 16 LIT¹⁹. Inoltre, il diritto di accesso non è incondizionato. Una prima limitazione figura all'8 cpv. 2 LIT, secondo il quale non sono considerati documenti ufficiali, potenzialmente accessibili ai sensi dell'art. 9, «i documenti la cui elaborazione non è terminata». L'art. 10 LIT prevede inoltre delle eccezioni al diritto di accesso, essendo esso negato, a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante, nei casi elencati al cpv. 1 lett. a-g. Per quanto riguarda i lavori delle commissioni parlamentari e dell'Ufficio presidenziale, sembra assumere una particolare rilevanza l'ipotesi in cui l'accesso a un determinato documento debba essere negato, perlomeno a un dato momento, giacché può «influenzare o compromettere la libera formazione della volontà o dell'opinione di un'autorità» (art. 10 cpv. 1 lett. a).

La procedura prevista dalla LIT ha già trovato una concreta applicazione per quanto riguarda l'accesso a documenti commissionali. In data 27 dicembre 2012, Giorgio Ghiringhelli ha presentato alla Commissione speciale del GG Costituzione e diritti politici una richiesta tendente a ottenere i pareri giuridici allestiti dal consulente giuridico del GC riguardo alla ricevibilità delle iniziative popolari costituzionali «Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona» (9 marzo 2012)²⁰ e «Uno per tutti, tutti per

¹⁹ In caso di contestazioni, la LIT prevede dapprima una procedura di mediazione (art. 17-18). Qualora essa si riveli infruttuosa, il richiedente può esigere dall'autorità una decisione formale debitamente motivata (art. 19 LIT), contro la quale può essere interposto ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati, le cui decisioni sono impugnabili davanti al TRAM (art. 20).

²⁰ Parere poi pubblicato in versione consolidata in RtiD I-2014 pag. 423 segg.

uno» (22 marzo 2012). Con scritto del 1° febbraio 2013, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha respinto la richiesta, sostenendo che, a quel momento, i pareri costituivano atti interni alla stessa, non accessibili al pubblico. Dopo un tentativo fallito di mediazione *ex art. 18 LIT*, la Commissione speciale, su richiesta del signor Ghiringhelli, ha emanato, il 21 marzo 2013, una decisione formale debitamente motivata *ex art. 19 LIT*, con la quale ha respinto la domanda di accesso, ribadendo le argomentazioni formulate nel precedente scritto. Con riferimento al parere sulla ricevibilità dell'iniziativa «Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona», ha osservato, da un lato, che le considerazioni espresse dal consulente giuridico erano state formulate nell'ambito di sue audizioni ed erano pertanto state riportate nei soli verbali commissionali, documenti non accessibili al pubblico ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 LIT; e, d'altro lato, che l'elaborazione del parere non era terminata ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 LIT. La Commissione speciale ha inoltre invocato l'eccezione di cui all'art. 10 cpv. 1 lett. a LIT, essendo l'esame di ricevibilità di dette iniziative ancora in corso.

Contro la decisione della Commissione speciale, Giorgio Ghiringhelli ha presentato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati (CPD). In data 25 novembre 2013²¹, quest'ultima ha parzialmente accolto il ricorso. Basandosi sull'art. 8 cpv. 1 lett. a del regolamento della LIT²², la CPD ha considerato i pareri del consulente giuridico del GC come documenti ufficiali ai sensi della LIT, indipendentemente dal fatto che essi fossero stati rassegnati verbalmente e figurassero soltanto nei verbali di una commissione. Nel medesimo tempo, la CPD ha riconosciuto che i pareri erano, ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. a LIT, documenti fondamentali per la formazione della volontà e dell'opinione dei commissari chiamati a pronunciarsi sulla ricevibilità delle due iniziative popolari, ragione per la quale non potevano essere resi accessibili al momento della loro estensione e/o presentazione ai commissari, ma soltanto al momento

²¹ Decisione parz. pubblicata in RtiD II-2014 n. 3.

²² Disposizione dal seguente tenore: «I documenti sono considerati ufficiali ai sensi della legge: a) indipendentemente dal fatto che le informazioni siano espresse in forma verbale, scritta, filmata o in loro combinazioni, e dal tipo di supporto sul quale esse siano registrate».

in cui la commissione avrebbe redatto il proprio rapporto all'indirizzo del GC.

A mente di chi scrive, colpisce la brevità dell'analisi della CPD sul primo punto. Ci si chiede in particolare se la CPD, seguendo il medesimo ragionamento, sarebbe stata propensa a considerare come documento ufficiale la verbalizzazione del contenuto di qualsiasi audizione davanti a una commissione o all'Ufficio presidenziale; oppure, se sarebbe giunta a conclusioni differenziate a dipendenza della persona sentita (autore di un'iniziativa, esperto, Segretario generale del GC, altro funzionario, ecc.). È in ogni caso certo che l'orientamento seguito rischia di minare pesantemente la riservatezza delle sedute commissionali, riducendo sensibilmente la portata dell'art. 4 cpv. 1 LIT. Ci si può peraltro chiedere se sia giustificato trattare un parere del consulente giuridico del GC alla stregua di qualsiasi altro documento. È infatti alquanto dubbio che il consulente giuridico possa svolgere adeguatamente il proprio ruolo, basato anche su un rapporto di fiducia verso gli organi che lo sollecitano, sapendo che qualunque opinione giuridica egli esprima davanti a una commissione o all'Ufficio presidenziale potrebbe in seguito essere accessibile al pubblico, una volta terminato l'esame dell'oggetto. La soluzione prospettata dalla CPD suscita delle perplessità ancor maggiori nei casi in cui un parere è consegnato nell'ambito dell'esercizio, da parte del GC, di una competenza di tipo giurisdizionale affidatagli per legge. In proposito va ricordato che, giusta l'art. 2 cpv. 1 lett. c, la LIT è applicabile alle autorità giudiziarie «limitatamente all'informazione attiva e alle loro attività amministrative e di vigilanza», ad esclusione quindi dell'accesso agli atti di procedura attinenti all'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali²³. Può sorprendere che al GC non sia riservato, nel testo della legge, lo stesso trattamento quando è chiamato ad adempiere una funzione giurisdizionale, come l'esame di ricevibilità di un'iniziativa popolare

²³ V. l'indicazione, contenuta a pag. 13 del messaggio n. 6296 del Consiglio di Stato del 10 novembre 2009, secondo cui in ogni caso, anche a procedimento concluso, «permangono inaccessibili – poiché attinenti all'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali – gli atti di procedura assunti dalle autorità giudiziarie».

o l'evasione di un ricorso a lui inoltrato²⁴. Una riflessione su questi aspetti delicati sarebbe certamente utile, allo scopo di valutare se esistono delle lacune e, in tal caso, da chi e come potrebbero essere colmate.

²⁴ È peraltro evidente che la riserva relativa ai procedimenti in corso (art. 3 cpv. 1 LIT), sicuramente applicabile qualora il GC sia chiamato a fungere da autorità di ricorso ai sensi degli art. 100 segg. LPAm, ha una portata assai più limitata rispetto all'esclusione *tout court*, dal campo di applicazione della LIT, delle questioni riguardanti l'accesso agli atti di procedura inerenti all'esercizio, da parte delle autorità giudiziarie, delle loro funzioni giurisdizionali.

