

Rapporto

numero

data

Dipartimento

26 ottobre 2011

CANCELLERIA

Concerne

della Commissione della legislazione sull'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato"

PREMESSA

Lo scorso 15 marzo 2011 il Gran Consiglio ha discusso e approvato la legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT; FU 2011 pag. 2312).

Richiamandosi al messaggio governativo n. 6296 del 10 novembre 2009, i rapporti della Commissione della legislazione n. 6296 R1 di maggioranza del 14 dicembre 2010 (relatori Pelin Kandemir Bordoli e Tullio Righinetti) e 6296 R2 di minoranza del 2 febbraio 2011 (relatore Giorgio Galusero) e il relativo voto del plenum hanno dato evasione all'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'ex deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione" e dato riscontro, seppur parziale e indiretto, anche all'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato", che ha raccolto 9'301 firme valide ed è pertanto formalmente riuscita (FU 2007 pag. 9458).

Insoddisfatti dell'esito dei lavori parlamentari, gli iniziativaisti non hanno ritirato la domanda. Di conseguenza, formalmente, l'iniziativa popolare generica per una legge sulla trasparenza è rimasta inevasa e il presente rapporto intende quindi rispondere alle richieste dell'atto popolare, presentandone il testo elaborato e raccomandando al popolo l'accettazione o la reiezione dell'iniziativa, come prevede l'art. 135 cpv. 3 LEDP.

PROCEDURA ADOTTATA DALLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE

Nella scorsa legislatura, la Commissione, pragmaticamente ma del tutto lecitamente, non ha trattato l'iniziativa popolare seguendo subito le disposizioni formali dell'art. 135 LEDP, in considerazione del fatto che la procedura non avrebbe in alcun caso vanificato gli obiettivi dell'iniziativa, potendo questi sempre essere ripresi in un secondo tempo, a dipendenza dell'esito dei lavori parlamentari, senza vanificare la posizione dei firmatari e senza ledere i diritti popolari, rispettando altresì le norme imperative della Costituzione cantonale e della legislazione sull'esercizio dei diritti politici. A mente della Commissione, la decisione di adottare una procedura alternativa, fatta di piccoli passi, era giustificata dalla complessità e novità dell'oggetto, come pure dalle resistenze e riserve espresse dalle autorità cantonali e comunali, come pure da altre cerchie, sulla cosiddetta "inversione di paradigma", cioè sul ribaltamento epocale del principio tuttora vigente della segretezza con riserva di pubblicità, che vincola l'attività delle autorità e degli organi dello Stato, introducendo la regola della pubblicità con riserva della segretezza. L'adozione di una

procedura particolare si giustificava, infine, anche con il fatto che gli iniziativaisti avevano espresso la propria contrarietà su alcuni punti importanti della proposta governativa formulata nel messaggio n. 6296. L'opzione procedurale scelta dalla Commissione è stata quindi, nell'ovvio rispetto del quadro legale vigente, di cercare delle soluzioni di compromesso, evitando che i tempi per l'approvazione e l'entrata in vigore di una legge sulla trasparenza si allungassero ulteriormente. Dopo un approfondito esame del disegno di legge annesso al messaggio, sentiti il Consiglio di Stato e anche i promotori dell'iniziativa, la Commissione ha sottoposto loro la propria proposta di normativa e dopo discussione, l'ha approvata con due rapporti, uno di maggioranza e uno di minoranza, i quali, emendando alcuni puntuali disposti del progetto governativo, si scostavano tra loro su due specifici punti, che verranno illustrati più avanti. Nella sua seduta del 15 marzo 2011, il Parlamento ha approvato il disegno di legge annesso al rapporto di minoranza.

Nel contesto concreto, la Commissione della legislazione non ha quindi mai, finora, formalmente considerato il disegno di LIT come testo elaborato ai sensi dell'art. 135 cpv. 2 prima frase LEDP ("progetto nel senso della domanda"), nell'auspicio che l'esito dei lavori parlamentari avrebbe indotto i promotori a ritirare la loro iniziativa, qualora la soluzione di compromesso proposta con il rapporto di maggioranza fosse stata approvata dal Parlamento, cosa che però non è avvenuta, avendo il plenum adottato la soluzione della minoranza commissionale, che su due punti controversi e contestati dagli iniziativaisti confermava l'impostazione governativa.

Indipendentemente dall'iniziativa popolare, il disegno di LIT approvato dal Gran Consiglio nello scorso mese di marzo attua in primo luogo l'iniziativa parlamentare generica Simoneschi-Cortesi del 6 dicembre 1993, approvata a suo tempo dal Parlamento nel suo principio. Già solo per questa ragione vi era un obbligo per il Gran Consiglio di adottare una legge sull'informazione. Allo stesso tempo, l'approvata LIT è un progetto proprio del Gran Consiglio, fondato su un ampio rapporto del Consiglio di Stato (ossia il messaggio n. 6296).

In simili circostanze è ora compito del Gran Consiglio di presentare il testo elaborato dell'ancora pendente iniziativa popolare legislativa generica. Il progetto deve essere elaborato "nel senso della domanda" (art. 135 cpv. 2 LEDP). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, "l'autorità legislativa tenuta ad elaborare un progetto concreto conforme ad un'iniziativa generica deve rispettarne l'oggetto; l'iniziativa le traccia una via da cui non può scostarsi né per modificare il senso della proposta, né per disciplinare materie diverse da quelle oggetto della domanda. Essa non agisce liberamente, ma in esecuzione di un mandato assegnatogli dal popolo o dagli elettori firmatari dell'iniziativa. Di certo, essa non fa da tramite fra gli autori dell'iniziativa e il popolo e il testo che è tenuta a sottoporre a quest'ultimo è elaborato in virtù di una competenza propria. Allorquando ne ha il mandato, l'autorità legislativa è tenuta a stabilire un progetto che risponda alle intenzioni degli iniziativaisti ed esprima il loro pensiero. Il margine di manovra dell'autorità legislativa è pertanto limitato dall'obbligo di adottare norme di contenuto analogo a quelle propugnate dagli autori dell'iniziativa. Per gli autori dell'iniziativa, la scelta della domanda in forma generica implica di per sé la rinuncia a proporre soluzioni concrete atte a realizzarne l'obiettivo. Essi si rimettono alla scelta dell'organo statale competente, il cui margine di manovra deve essere rispettato. Paragonabile a quello dell'organo statale al quale è stato delegato il potere di legiferare, tale margine è maggiore se gli obiettivi dell'iniziativa sono formulati in modo generale oppure complessi e parzialmente contraddittori; in siffatta evenienza le scelte della competente autorità non possono essere contestate adducendo che non convengono agli autori dell'iniziativa se, da un punto di vista oggettivo, esse appaiono come un mezzo ragionevole per realizzarne l'oggetto.

Secondo giurisprudenza invalsa, il testo di un'iniziativa deve essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato. Di contro, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se essa è data a posteriori" (DTF 121 I 357).

INIZIATIVA POPOLARE PER UNA LEGGE SULLA TRASPARENZA

Gli iniziativaisti con la loro proposta del 17 settembre 2007 chiedono l'elaborazione di una legge sull'accesso generale alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche cantonali e comunali, fondata sui seguenti principi (FU 2007 pag. 7382):

- definire la cerchia delle autorità soggette alla trasparenza tenendo conto del fatto che le aziende pubbliche dovrebbero essere comprese nel campo d'applicazione, in quanto responsabili di molti compiti dello Stato;
- delimitare le categorie di documenti soggetti alla trasparenza, segnatamente determinare in quale misura i documenti interni o preparatori saranno consultabili;
- designare il più precisamente possibile gli interessi superiori privati e pubblici che potrebbero giustificare in un caso concreto il mantenimento del segreto, come, in particolare ma non esclusivamente, la sicurezza pubblica, le procedure giudiziarie pendenti, le posizioni di negoziazione o i segreti d'affari;
- stabilire una procedura d'accesso rapida, poco costosa e informale;
- istituire un organo indipendente di mediazione in caso di litigio;
- definire le vie di ricorso in caso di fallimento della mediazione;
- fissare le misure d'accompagnamento destinate a favorire l'accesso, come la consultazione dei registri delle autorità, la pubblicazione in linea di certi documenti importanti, la formazione dei funzionari alla trasparenza, la conservazione dei dati.

Nel frattempo, come detto, una legge sull'informazione sulla trasparenza dello Stato è stata approvata dal Gran Consiglio, tenendo in considerazione anche i principi appena illustrati. Durante un'audizione che ha avuto luogo dopo l'approvazione della normativa, gli iniziativaisti hanno dichiarato di essere soddisfatti su buona parte delle proposte contenute nel disegno di legge governativo e su alcune modifiche operate in sede commissionale e poi approvate dal Gran Consiglio, ma hanno espresso preoccupazione per altri aspetti che invece sono stati risolti in modo diverso dalle loro aspettative o ne sono rimasti esclusi, con particolare riferimento all'applicabilità della legge ai documenti confezionati prima della sua entrata in vigore (retroattività) e all'accessibilità ai verbali delle riunioni delle autorità che siedono a porte chiuse, entrambe respinte. I promotori hanno ribadito che i punti citati sono dei capisaldi della loro iniziativa, confermando quanto da loro affermato in occasione della presentazione del messaggio governativo n. 6296.

Questa loro puntualizzazione è stata espressa solo in un secondo tempo: tali contenuti non figuravano infatti esplicitamente tra i principi formulati nella domanda di iniziativa generica. Come stabilito dal Tribunale federale, l'interpretazione personale dei promotori, soprattutto se data a posteriori, non è determinante. Facendo uso del margine di apprezzamento che gli è proprio, il Gran Consiglio deve pertanto elaborare il testo dell'iniziativa generica in modo oggettivo, conformemente ai principi giurisprudenziali illustrati poc'anzi.

POSIZIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione non è più entrata nel merito dell'importanza di una legge sulla trasparenza dello Stato essendo stata riconosciuta da tutti i gruppi parlamentari e ampiamente trattata nei rapporti di maggioranza e minoranza discussi nell'ambito dell'iniziativa parlamentare "Per una legge sull'informazione" (rapporti Kandemir Bordoli e Righinetti n. 6296 R1 e Galusero n. 6296 R2), a cui si rinvia, e poi ribadita e confermata con il voto parlamentare del 15 marzo 2011.

D'intesa con i promotori, nell'elaborazione del testo conforme la Commissione ha esaminato unicamente i punti oggetto di divergenza con le richieste degli iniziativaisti, ritenendo assodato il resto della normativa.

L'ACCESSO AI VERBALI DELLE AUTORITÀ CHE SIEDONO A PORTE CHIUSE

Secondo la Commissione, l'accesso ai verbali delle autorità e degli organi che siedono a porte chiuse avrebbe dovuto essere formulato espressamente nella domanda di iniziativa generica, e ciò non è stato il caso. In effetti, è il diritto speciale che sancisce la confidenzialità di un verbale o di un documento. La soluzione governativa, poi avallata dal Parlamento - e che a parere della Commissione è conforme alla domanda di iniziativa - esclude tout court dal campo di applicazione della LIT tali verbali: essi potranno essere accessibili solo se si modificherà puntualmente il diritto speciale. Di conseguenza, la Commissione propone come testo elaborato la versione dell'art. 4 cpv. 1 LIT, come approvata il 15 marzo 2011.

RETROATTIVITÀ

A detta della Commissione la retroattività dovrebbe invece essere inclusa nella legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato in quanto la richiesta è conforme allo spirito dell'iniziativa popolare. Del resto, anche la legge sulla protezione dei dati personali (LPDP) e la legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch, pure approvata il 15 marzo scorso, ma non ancora in vigore) si applicano ai documenti confezionati prima della loro entrata in vigore.

La Commissione non vincola la retroattività a un termine preciso (per esempio uno, due, cinque, dieci anni), ma neppure sostiene che essa si estenda illimitatamente indietro nel tempo. Infatti, i documenti ufficiali sottoposti alla LIT che non saranno più necessari per l'attività amministrativa corrente (avendo esaurito la loro utilità per i servizi che li hanno confezionati) non potranno essere conservati ulteriormente, ma dovranno essere offerti all'istituto archivistico competente (per i documenti del Cantone è di regola l'Archivio di Stato), il quale deciderà - d'intesa con i servizi produttori - il destino di tali documenti (determinazione del valore archivistico). Ciò significa che questi documenti usciranno dal campo di applicazione della LIT e saranno accessibili non più in base a questa normativa ma secondo le regole della nuova LArch e relative procedure qualora ne sia accertato il valore archivistico. Se il valore archivistico sarà negato, i documenti andranno di principio distrutti, avendo esaurito lo scopo per il quale essi erano stati confezionati. Ciò permette, nel contempo, di relativizzare il principio di retroattività. In altre parole, i documenti che non servono più all'attività amministrativa corrente e che risultano privi di valore archivistico non possono essere ulteriormente conservati dalle autorità responsabili solo per permettere di soddisfare un'ipotetica e futura richiesta di accesso ai sensi della LIT. Del

resto le procedure e le modalità di consultazione dei documenti archiviati definitivamente in base alla LArch non sono più restrittive di quelle stabilite dalla LIT, ritenuto poi che in base all'art. 7 cpv. 2 LArch i documenti accessibili al pubblico già prima del loro versamento a un istituto archivistico lo restano anche in seguito.

La Commissione ritiene quindi che per dar seguito all'iniziativa popolare "Per una legge sulla trasparenza dello Stato" debba essere accettato, siccome conforme alla volontà dei firmatari, il principio della retroattività e propone quindi di modificare l'art. 27 dell'approvata legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato come segue:

Art. 27 - Norma transitoria

I documenti ufficiali confezionati prima dell'entrata in vigore della presente legge sono accessibili secondo le modalità stabilite dagli art. 9 e seguenti, allo stato in cui essi si trovano.

In questo modo si vuole prevedere l'accessibilità di principio anche a documenti confezionati prima dell'entrata in vigore della legge, senza tuttavia obbligare le autorità responsabili ad adeguare i loro archivi alle esigenze poste dalla LIT. Ciò comporterebbe del resto un aggravio amministrativo improponibile per le autorità responsabili. La proposta commissionale va certo nel senso di ammettere il principio della loro consultabilità, però solo nello stato in cui essi si trovano, e comunque ammesse le condizioni limitative generali della legge. Ciò significa quindi, e in particolare, che

- documenti ufficiali eliminati in virtù di precise norme del diritto speciale non sono ovviamente più accessibili;
- documenti versati all'istituto archivistico competente sono accessibili secondo le disposizioni della LArch, ritenuto che i documenti accessibili al pubblico già prima del loro versamento all'istituto archivistico lo restano anche in seguito;
- avendo esaurito lo scopo per il quale sono stati confezionati, documenti ufficiali non più oggettivamente necessari per l'adempimento dei compiti legali vanno di principio distrutti se ritenuti privi di valore archivistico; essi non sono quindi più accessibili (fatte salve le riserve dell'art. 21 LPDP in caso di dati personali);
- le disposizioni limitative dell'art. 10 cpv. 1 LIT sono valide anche per i vecchi archivi e documenti;
- documenti la cui ricerca sarebbe particolarmente difficoltosa possono ricadere nel campo di applicazione dell'art. 10 cpv. 2 LIT. In pratica, quando una ricerca dovesse, per esempio, occupare una persona per due giorni e questo ostacolerebbe il suo lavoro ordinario (e anche urgente), l'autorità ha la possibilità - e non comunque l'obbligo - di rifiutare l'accesso ai documenti.

CONCLUSIONE

La proposta della Commissione della legislazione è considerata un compromesso con le richieste degli iniziativaisti che hanno dichiarato con lettera del 22 ottobre 2011 di ritirare l'iniziativa popolare se il Parlamento accoglierà la proposta contenuta nel presente rapporto commissionale. In simili condizioni, con la modifica esposta nel rapporto viene evasa l'ancora pendente iniziativa popolare "Per una legge sulla trasparenza dello Stato".

* * * * *

In conclusione, la Commissione considera come testo conforme la legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato approvata il 15 marzo 2011 con l'emendato all'art. 27, proponendo al Parlamento di accogliere l'iniziativa popolare nel suddetto testo conforme e di porla in votazione popolare con la raccomandazione da parte del Gran Consiglio di accettarla.

Per la Commissione della legislazione:

Pelin Kandemir Bordoli e Giorgio Galusero, relatori
Agustoni (con riserva) - Caverzasio (con riserva) -
Celio - Corti - Giudici - Guerra (con riserva) -
Gysin - Mellini - Paparelli (con riserva) -
Rückert (con riserva) - Stojanovic -
Viscardi (con riserva)

Iniziativa popolare legislativa generica 17 settembre 2007 “Per una legge sulla trasparenza dello Stato”

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l’iniziativa popolare legislativa 17 settembre 2007 presentata nella forma generica “Per una legge sulla trasparenza dello Stato”;
- richiamati gli art. 37 e segg. della Costituzione cantonale e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- visto il rapporto 26 ottobre 2011 della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

È elaborato il seguente testo parziale conforme alla domanda di iniziativa, ribadito per il resto il contenuto della legge sull’informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT) approvata dal Gran Consiglio il 15 marzo 2011 e delle modifiche allegate, siccome ritenuti conformi alla domanda di iniziativa:

LEGGE

sull’informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT); modifica

Art. 27

Norma transitoria

I documenti ufficiali confezionati prima dell’entrata in vigore della presente legge sono accessibili secondo le modalità stabilite dagli art. 9 e seguenti, allo stato in cui essi si trovano.

II.

È accolta l’iniziativa popolare legislativa generica 17 settembre 2007 “Per una legge sulla trasparenza dello Stato” nel suddetto testo conforme.

III.

La modifica del testo di legge che precede è posta in votazione popolare con la raccomandazione da parte del Gran Consiglio di accettarla.

IV.

La modifica di legge che precede, se accolta in votazione popolare o in caso di ritiro dell’iniziativa, trascorsi i termini per l’esercizio del diritto di referendum, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore simultaneamente alla legge sull’informazione e sulla trasparenza dello Stato.