

Rapporto

numero

data

Dipartimento

27 ottobre 1995

ISTITUZIONI

della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'on. Chiara Simoneschi-Cortesi e confirmatari per una legge sull'informazione

1. OGGETTO

Con l'iniziativa parlamentare nella forma generica del 6 dicembre 1993, l'on. Simoneschi-Cortesi e cofirmatari chiedono al Consiglio di Stato di presentare un disegno di legge sull'informazione.

Gli iniziativaisti postulano l'adozione di una base legale formale che definisca in modo chiaro e preciso

- a) l'obbligo generale degli enti pubblici di informare d'ufficio e regolarmente sulla loro attività (informazione attiva);
- b) il diritto del cittadino di ottenere, su richiesta, informazioni puntuali su singoli oggetti, e di consultare documenti ufficiali (informazione passiva).

2. ESAME COMMISSIONALE

La prima firmataria dell'atto parlamentare in questione è stata sentita in occasione delle riunioni del 17 giugno 1994 e del 16 dicembre 1994. Ha segnalato il vuoto legislativo in materia d'informazione nel nostro Cantone, richiamando l'importanza del principio della trasparenza, che deve reggere l'attività degli enti pubblici.

Ha inoltre giudicato inadeguato alle odierne esigenze lo stato dell'informazione con cui le autorità ragguagliano la popolazione sulla loro attività ordinaria.

L'iniziativa ha pure ricordato gli strumenti di cui si sono dotati la Confederazione e numerosi Cantoni per agevolare una più consapevole partecipazione del cittadino alla vita democratica e per assicurare un corretto processo di formazione della volontà politica.

Nella sua riunione del 29 settembre 1995 la Commissione ha riconosciuto che l'iniziativa parlamentare in esame affronta un problema cruciale di tutte le democrazie contemporanee: quello del rapporto vieppiù difficile tra il cittadino e le istituzioni.

E innegabile che la tecnicizzazione della politica - determinata dalla sempre maggiore complessità della realtà che essa è chiamata a gestire - tende ad accrescere la distanza tra Stato e cittadini. La cosiddetta crisi della politica e le manifestazioni di disagio ad essa correlate si iscrivono in questo contesto.

Affinché le istituzioni possano mantenere la credibilità indispensabile per guadagnarsi quotidianamente la fiducia dei cittadini è dunque urgente promuovere una politica dell'informazione aperta e corretta.

La Commissione concorda pertanto con gli iniziativaisti sulla necessità di disciplinare, nel quadro di una legge in senso formale, un aspetto di grande attualità per il buon funzionamento della vita democratica, com'è appunto quello dell'informazione.

Il disegno di legge dovrà in particolare codificare:

- il principio dell'informazione attiva (informazione d'ufficio) da parte di tutti gli enti pubblici, dunque non solo da parte delle autorità politiche cantonali (Consiglio di Stato, Gran Consiglio), bensì pure da parte degli enti intermedi e locali (Delegazioni e Consigli consortili, Municipi e Consigli comunali, organismi regionali, ecc.) nonché da parte degli enti parastatali (Ente ospedaliero cantonale, Banca dello Stato, Azienda Elettrica Ticinese, ecc.) e della magistratura;
- il principio dell'informazione passiva del cittadino (informazione su richiesta) compreso il diritto di consultare i documenti ufficiali delle autorità e delle pubbliche amministrazioni;
- le restrizioni a cui sono soggetti tanto l'obbligo delle autorità di informare, quanto il diritto dei cittadini di ottenere informazioni puntuali su singoli oggetti e di consultare documenti ufficiali, laddove interessi superiori pubblici, o privati, meritino di essere tutelati;
- la procedura ricorsuale e le sanzioni.

3. SITUAZIONE GIURIDICA ATTUALE

3.1 Nel Cantone

Attualmente nel Cantone Ticino esistono poche e sporadiche prescrizioni attinenti all'informazione.

Per quanto concerne l'informazione alla stampa da parte dell'amministrazione cantonale vigono le direttive dell'8 novembre 1989, emanate dal Consiglio di Stato e vincolanti per tutti i servizi dello Stato ad eccezione della magistratura e degli organi di polizia, i quali applicano direttive proprie. Per il Gran Consiglio le direttive in questione riservano esplicitamente l'applicazione dell'art. 84 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (RS 39) e dell'art. 29 del regolamento del Gran Consiglio (RS 38).

Le direttive dell'8 novembre 1989 regolano il rilascio di comunicati ufficiali (dando precise disposizioni sulla loro redazione ed attribuendo alla Cancelleria dello Stato la responsabilità della loro trasmissione agli organi di informazione), l'organizzazione di conferenze-stampa (destinate, in linea di massima, alla stampa accreditata e, solo su autorizzazione, ai corrispondenti non accreditati in possesso della tessera professionale) e l'accreditamento dei massmedia.

Altre singole disposizioni in tema di informazione figurano nella legge organica comunale (RS 26: cfr. art. 105) e nel relativo regolamento (RS 26a: cfr. art. 8 e 27); nella Legge sulla pianificazione del territorio (RS 231b: cfr. art. 5); nella già citata legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (RS 39: cfr. art. 30 e 81 ss.) e nel regolamento del Gran Consiglio (RS 38: cfr. art. 28 e 29); nella Legge sanitaria (RS 185: cfr. art. 6, 32 e 34), nella legge sulla protezione dei dati personali (RS 18: cfr. art. 22 e ss.) e nel relativo regolamento (RS 18a: cfr. art. 19 ss.), come pure nel Codice di procedura penale (RS 85: cfr. art. 137 cpv. 2).

Sia le direttive del Consiglio di Stato, sia le disposizioni legali appena menzionate non soddisfano l'esigenza di una regolamentazione generale ed esaustiva del principio dell'informazione: le prime in quanto ignorano l'aspetto dell'informazione passiva e si

limitano al Consiglio di Stato ed ai servizi dell'amministrazione cantonale, tralasciando gli enti locali e parastatali, e le seconde nella misura in cui trattano solo aspetti specifici nell'ambito del rispettivo circoscritto campo d'applicazione.

Il Gran Consiglio ha respinto l'11 dicembre 1989 un'iniziativa parlamentare generica delle on. Agustoni e Storelli tendente alla creazione di un servizio pubblico per promuovere e garantire una migliore informazione tra il cittadino e l'amministrazione pubblica. Per contro lo stesso Gran Consiglio ha accolto il 23 aprile 1990 un'iniziativa parlamentare generica presentata dall'on. Robbiani per l'istituzione di un servizio di informazione: all'iniziativa non è tuttavia stato dato seguito ed in particolare non è mai stato presentato un Messaggio per l'istituzione di un addetto-stampa cantonale.

Il progetto per una nuova costituzione cantonale prevede esplicitamente, all'art. 6 cpv. 2 lett. c, la libertà d'informazione ed all'art. 12 l'obbligo dell'informazione attiva (cpv. 2: "Ogni autorità informa adeguatamente sulla propria attività").

Il progetto contempla inoltre, all'art. 39, un obbligo particolare dello Stato di informare i cittadini in materia di votazioni ed elezioni.

3.2 Nella Confederazione

3.2.1 La Costituzione federale non conosce alcun diritto all'informazione. In una sentenza di principio del 1981 (DTF 107 la 304 ss.) il Tribunale federale si è chinato sull'informazione del pubblico da parte del governo e dell'amministrazione, ribadendo e precisando la sua giurisprudenza precedente (cfr. DTF 104 la 88 ss.).

In quella decisione la nostra massima istanza giudiziaria ha negato l'esistenza di "un diritto generale ed esteso" del cittadino e della stampa ad ottenere informazioni sull'insieme dell'attività dell'amministrazione. Questa pretesa, secondo il Tribunale federale, non può infatti essere dedotta né dal diritto costituzionale non scritto della Confederazione, né dall'art. 10 CEDU, il quale garantisce la libertà di ricevere e comunicare informazioni ed idee, ivi compresa la libertà di assumere informazioni, unicamente presso le cosiddette "fonti generalmente accessibili" (DTF 107 la 305/306, cons. 3; DTF 104 la 91 ss., cons. 4 e 5; cfr. pure, sul punto, CORTI, Autorità esecutiva e pubblicità delle sedute, RDAT, II 1991, pp. 364-365).

Un diritto generale all'informazione può dunque essere sancito esclusivamente attraverso una specifica normativa e non già in via giurisprudenziale. Ne discende che, in difetto di una norma positiva, l'attività del governo e dell'amministrazione è retta dal principio della segretezza, con esclusione quindi della pubblicità.

A tutt'oggi il Tribunale federale non si è scostato da questa sua prassi restrittiva, a dispetto delle autorevoli critiche avanzate dalla dottrina (cfr. J.P. MUELLER, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1978, ZBJV 1980, pp. 236 ss., 244 ss. e 251 ss. e idem, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. ediz., pp. 147/148). E' comunque significativo che nei progetti 1977 e 1985 di nuova Costituzione federale è stato inserito un disposto (art. 7, risp. art. 6) che codifica il diritto all'informazione attiva ("*Die Behörden müssen über ihre Tätigkeit ausreichend informieren und Auskunft erteilen, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen*").

3.2.2 La LF sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (RS 172.010) fa obbligo al Consiglio federale di raggugliare

costantemente, per il tramite di un servizio d'informazione, l'opinione pubblica *"sulle sue intenzioni, decisioni e misure, nonché sui lavori dell'amministrazione federale, sempre che ve ne sia un interesse generale e non ne siano violati importanti interessi pubblici o privati degni di protezione"* (cfr. pure le direttive sulla gestione dell'amministrazione federale (DGA) in FF 1975 II pp. 989s., 1013/1014 No. 54).

I Cantoni Giura (art. 68), Argovia (art. 73), Basilea Campagna (art. 34 e 56), Uri (art. 86), Glarona (art. 75) e Turgovia (art. 11) hanno ancorato nelle loro costituzioni il principio dell'informazione attiva.

L'informazione dei cittadini e della stampa sull'insieme dell'attività dell'amministrazione è oggetto in numerosi Cantoni di normative specifiche che ne stabiliscono il principio, le forme ed i contenuti, nonché le deroghe: valgano, a titolo di esempio, l'ordinanza 19 novembre 1984 del Consiglio di Stato del Canton Soletta *"über die Information der Oeffentlichkeit durch den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung"*, il regolamento 10 marzo 1980 del Consiglio di Stato del Canton Nidvaldo, le direttive 12 luglio 1976 relative all'informazione del pubblico, emanate dal Governo del Cantone dei Grigioni, non pubblicate, ma riportate in DTF 104 la 89/91.

3.2.3 Il Gran Consiglio bernese ha adottato il 2 novembre 1993 una legge sull'informazione della popolazione (*"Gesetz über die Information der Bevölkerung"*).

Vi sono fissati i principi e la procedura in tema d'informazione circa l'attività delle autorità. Il campo di applicazione della legge bernese si estende - oltre agli organi del Cantone - a quelli dei suoi enti (*Anstalten*) e delle corporazioni (*Körperschaften*), a quelli dei Comuni e delle loro aziende, nonché ai privati nella misura in cui sono stati delegati loro compiti di interesse pubblico (art. 2). Le sessioni delle commissioni parlamentari sono definite *"grundsätzlich nicht öffentlich"*; cionondimeno è garantita la pubblicità per le commissioni del Gran Consiglio che, in virtù di disposizioni particolari, statuiscono in via definitiva (art. 4). Le udienze davanti alle autorità giudiziarie sono pubbliche, riservate le prescrizioni dei codici di procedura (art. 9). Le autorità sono tenute ad informare d'ufficio e su richiesta (art. 14 cpv. 3).

L'informazione d'ufficio *"erfolgt den Umständen entsprechend rasch, umfassend, sachgerecht und klar"* (art. 16 cpv. 2).

Anche la magistratura soggiace alla legge bernese sull'informazione della popolazione: l'art. 22 impone infatti alle autorità giudiziarie l'obbligo di fornire ragguagli, compatibilmente con gli interessi pubblici e privati preponderanti. Per quanto attiene ai procedimenti pendenti tale obbligo è tuttavia attenuato, essendo limitato ai casi in cui sussiste un interesse pubblico particolare: l'art. 23 elenca alcuni di questi casi. Gli art. 27 ss. disciplinano l'informazione su richiesta (in particolare il diritto di consultare atti ufficiali) e le restrizioni a cui è soggetta. Infine l'art. 35 rinvia, per le norme procedurali e per i rimedi di diritto, alla legge cantonale bernese sulla procedura amministrativa, mentre l'art. 36 riserva al Tribunale d'appello la competenza di regolare con ordinanza l'informazione da parte dei tribunali civili e penali e delle autorità competenti in materia di esecuzione e fallimento.

4. CONCLUSIONE

La legge bernese, che ha carattere pionieristico nell'ordinamento giuridico svizzero, offre un modello interessante ed adeguato ai tempi in tema d'informazione.

Non è infatti seriamente contestabile, in uno Stato di diritto, la necessità di una base legale sulla quale le autorità possano fondare la regolare informazione del pubblico, risp. limitarla in singoli casi. Altrettanto opportuna appare l'inversione della prassi sinora vigente: con un atto legislativo ispirato al modello bernese, anche il nostro Cantone codificherebbe il principio della pubblicità con riserva della segretezza, sostituendolo alla massima della segretezza con riserva della pubblicità.

Anche il Canton Ginevra, del resto, sta orientandosi in questa direzione, in seguito ad una mozione Torracinta-Pache e Sayegh *"sur l'informafion du public"* dell'8 novembre 1991.

* * * * *

Per tutte queste ragioni, la Commissione propone unanimemente al Gran Consiglio di dar seguito all'iniziativa parlamentare dell'on. Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari per una legge sull'informazione, trasmettendola al Consiglio di Stato per l'elaborazione del relativo disegno di legge.

Per la Commissione della legislazione:

Giovanni Merlini, relatore

Baggi - Bergonzoli S. - Bernasconi -

Camponovo - Ferrari-Testa - Fiori -

Genazzi - Lavagno - Marzorini -

Nova - Verda