

Interrogazione

Lugano, 29 settembre 2014

Verbali del Consiglio comunale online?

Partendo dalla mancata attuazione da parte del Municipio di Lugano della mozione "Per un Consiglio comunale più trasparente", accolta dal Consiglio comunale di Lugano il 7 maggio 2007, e segnatamente del punto 1 della mozione in cui si richiede che tutti i verbali del Consiglio comunale siano resi pubblici tramite un'apposita pubblicazione sul sito Internet della Città di Lugano

con la presente interrogazione chiedo al lodevole Municipio di Lugano:

1. perché la mozione in questione non viene attuata, nonostante il mandato del Consiglio comunale di Lugano, e nonostante il principio di trasparenza, uno dei capisaldi della democrazia, venga ribadito da diverse leggi cantonali e federali, rispettivamente già applicato nella fattispecie da varie Città svizzere (Zurigo, Berna, Losanna, ecc)?
2. come intende rispondere all'allegato ricorso dell'ex consigliere comunale Nenad Stojanovic, che si è rivolto al Tribunale amministrativo cantonale?
3. chi ha redatto le risposte della Città di Lugano alle precedenti istanze (Sezione enti locali, Consiglio di Stato), che hanno trattato la richiesta dell'ex consigliere comunale Nenad Stojanovic di pubblicare i verbali online sul sito del Comune? Perché il Consiglio comunale e i gruppi politici non sono stati coinvolti?

Con ossequio

Raoul Ghisletta, consigliere comunale

Allegato: ricorso

NENAD STOJANOVIC
Via Cantonale
6978 Gandria

RACCOMANDATA
Lodevole
Tribunale cantonale amministrativo
Via Pretorio 16
6900 Lugano

Lugano, 19 settembre 2014

R I C O R S O

(ART. 194 E SEGG. LOC; LIT)

che presenta

Nenad Stojanovic, Gandria, Comune di Lugano (in seguito: "ricorrente")

contro la decisione del 20 agosto 2014 del Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino,

con la quale è stata "evasa", di fatto respinta, l'istanza del ricorrente del 2 febbraio 2014 presentata alla Sezione degli enti locali del Dipartimento delle istituzioni della Repubblica e Cantone Ticino in merito alla mancata attuazione da parte del Municipio di Lugano della mozione "Per un Consiglio comunale più trasparente", accolta dal Legislativo di Lugano il 7 maggio 2007, e segnatamente del punto 1 della mozione in cui si chiede che tutti i verbali del Consiglio comunale siano resi pubblici tramite un'apposita pubblicazione sul sito Internet della Città di Lugano.

I. IN FATTO

1. Il 14 giugno 2006 i consiglieri comunali di Lugano Giordano Macchi (PLR), Umberto Marra (UDC) e Nenad Stojanovic (PS) hanno presentato la mozione (numero 3289) dal titolo "Per un Consiglio comunale più trasparente". Le firme dei tre mozionanti sono state elencate in ordine alfabetico ma il principale promotore dell'atto parlamentare era l'autore del presente ricorso. La mozione conteneva tre punti. Al punto 1 chiedeva "la pubblicazione dei verbali delle riunioni del Consiglio comunale sul sito Internet della Città".
2. Il 5 ottobre 2006 la Commissione delle petizioni del Consiglio comunale di Lugano ha preavvisato positivamente la mozione nell'apposito rapporto stillato dai relatori Silvano Montanaro (PS) e Gian Maria Bianchetti (Lega). Il Municipio di Lugano ha formulato le sue osservazioni in data 15 marzo 2007. Per quanto riguarda il punto 1 della mozione l'Esecutivo ha scritto: *"La pubblicazione non pone problemi di ordine giuridico o tecnico, e può essere realizzata a breve termine. Resta inteso che i verbali verranno pubblicati solo dopo che saranno stati approvati dal Legislativo."*
3. Nella seduta del 7 maggio 2007 il Consiglio comunale di Lugano ha accolto la mozione n. 3289.
4. Si constata che fino ad oggi il Municipio di Lugano, rispettivamente la Cancelleria comunale, non ha ancora attuato il punto 1 della mozione.
5. Il 2 febbraio 2014 il ricorrente ha presentato un'istanza (dal titolo: "Segnalazione 196b LOC [Legge organica comunale]") alla Sezione degli enti locali chiedente un intervento nei confronti del Municipio di Lugano, visto che l'Esecutivo non ha mai dato seguito al punto 1 della mozione n. 3289.

6. Con scritto del 12 maggio 2014 la Sezione degli enti locali ha informato il ricorrente di avere intimato l'istanza al Municipio di Lugano in data 5 febbraio 2014. Il Municipio ha formulato le sue osservazioni in data 10 aprile 2014.
7. Nelle sue osservazioni del 10 aprile 2014 il Municipio di Lugano di fatto afferma di non voler attuare il punto 1 della mozione n. 3289. L'Esecutivo giustifica tale posizione con la necessità di rispettare *“il principio della salvaguardia di informazioni sensibili (dati personali, ecc.), legati ai numerosi messaggi di naturalizzazione all'ordine del giorno di ogni seduta del Legislativo di Lugano”*. Inoltre, secondo l'Esecutivo, *“lo stralcio dei dati personali e sensibili dai verbali di Consiglio comunale ai fini di una sua pubblicazione comporterebbe una mole di lavoro tale da non giustificare la pubblicazione del documento sul sito del Comune”*.
8. Nella sua lettera del 12 maggio 2014 la Sezione degli enti locali ritiene *“di non poter tassativamente imporre l'ossequio della mozione votata il 7 maggio 2007”*. Di conseguenza, la Sezione ha di fatto respinto l'istanza di intervento.
9. Constatando che nella decisione del 12 maggio 2014 non erano indicati né i mezzi né i termini di ricorso, con scritto del 4 giugno 2014 il ricorrente ha rammentato alla Sezione degli enti locali (tramite un'e-mail invitato alla Capoufficio amministrativo e del contenzioso, signora C. Biasca) che stando all'art. 26 cpv. 2 della Legge di procedura per le cause amministrative *“la decisione deve essere munita dell'indicazione dei mezzi e del termine di ricorso”*.
10. Con scritto (e-mail) del 10 luglio 2014 la Sezione degli enti locali ha informato il ricorrente circa la possibilità di chiedere una formale risoluzione al Consiglio di Stato. Il medesimo giorno il ricorrente ha inviato tale richiesta tramite posta normale.

11. Con risoluzione numero 3728 del 20 agosto 2014 il Consiglio di Stato ha comunicato al ricorrente che la sua istanza del 2 febbraio 2014 *“è evasa con le considerazioni espresse dalla Sezione degli enti locali nella sua presa di posizione 12 maggio 2014”*. L'Esecutivo cantonale considera *“pertinenti e condivisibili”* le osservazioni del Municipio di Lugano del 10 aprile 2014 e ritiene che *“non si ravvisano i presupposti di detrimento di importanti interessi collettivi che giustificano un più ampio intervento del Consiglio di Stato a carico del Municipio di Lugano, in applicazione degli art. 194 e segg. LOC”*. In breve, il Consiglio di Stato scrive che *“non si ritengono dati i presupposti per più ampi interventi o provvedimenti di vigilanza da parte del Consiglio di Stato nei confronti del Municipio di Lugano”*.

II. PREMESSA

12. La motivazione principale del ricorrente nell'inoltrare il presente ricorso all'autorità giudiziaria è, da un punto di vista generale, il desiderio che le decisioni democratiche prese democraticamente dai rappresentanti del Popolo nelle sedi opportune (il Legislativo), e che rientrano nelle competenze di quest'ultimo, vengano rispettate e attuate dall'autorità predisposta a eseguirle (l'Esecutivo). Più in particolare, il ricorso è motivato dal desiderio di vedere applicato il principio di trasparenza, uno dei capisaldi della democrazia, ribadito fra l'altro in diverse leggi cantonali e federali.
13. Nell'elaborazione e la presentazione del presente ricorso il ricorrente non è stato patrocinato da un avvocato.

III. IN ORDINE

14. La suddetta risoluzione del Consiglio di Stato è stata ricevuta dal ricorrente in data 21 agosto 2014. L'Esecutivo cantonale afferma che la stessa è da

ritenersi “*definitiva riservato il diritto di ricorso nel termine di 30 giorno al Tribunale cantonale amministrativo*”. Il presente ricorso è pertanto tempestivo.

15. Il ricorrente – nato il 25 febbraio 1976, domiciliato a Lugano, attinente di Lugano, dr. phil. dell'Università di Zurigo, politologo, ricercatore e docente presso diverse università svizzere – è legittimato a ricorrere in quanto destinatario dell'impugnata risoluzione governativa, e inoltre per almeno due motivi seguenti.
16. *In primo luogo*, è nell'interesse legittimo di ogni cittadino di una data comunità politica (nella fattispecie: Lugano) difendere il principio democratico secondo cui un'autorità politica (nella fattispecie: l'Esecutivo comunale) debba agire in ossequio a legittime decisioni prese dai rappresentanti eletti del Popolo (nella fattispecie: il Legislativo comunale). Essendo il ricorrente un cittadino luganese egli è quindi legittimato sotto questo profilo a presentare un ricorso sull'oggetto in esame.
17. Se ciò non bastasse il ricorrente è, *in secondo luogo*, legittimato a ricorrere nella sua qualità di principale promotore e co-firmatario della mozione n. 3289 (cfr. art. 67 LOC). Con il rifiuto del Municipio di Lugano di procedere alla pubblicazione dei verbali del Consiglio comunale verrebbe infatti vanificata un'importante battaglia politica del ricorrente. Battaglia vinta in sede del Legislativo ma che rischia di trasformarsi in una vittoria di Pirro a causa dell'atteggiamento dell'Esecutivo luganese. In breve, con il rifiuto del Municipio di procedere alla pubblicazione dei verbali è stato toccato un elemento importante dell'agire politico, del tutto legittimo e democratico, del ricorrente. Altrimenti, occorre porsi la domanda chi altro, se non il ricorrente, possa essere legittimato a ricorrere sull'oggetto in esame.

IV. IN DIRITTO

18. Nella sua decisione negativa il Consiglio di Stato, in riferimento a quanto scritto dalla Sezione degli enti locali, riporta, e successivamente di fatto fa proprie, due osservazioni del Municipio di Lugano. Entrambe vanno confutate (vedi punti 19 e 21).
19. Il Municipio di Lugano *“giustifica il mancato ossequio della decisione del Consiglio comunale con la necessità di rispettare il principio della salvaguardia di informazioni sensibili (dati personali, ecc.), legati ai numerosi messaggi di naturalizzazione all’ordine del giorno di ogni seduta del Legislativo di Lugano”*. Questa osservazione va respinta perché costituisce solo un pretesto per non attuare il punto 1 della mozione in esame. La prova ne è che il Municipio stesso, dopo ogni seduta del Consiglio comunale, pubblica sull’Albo comunale i nomi e i cognomi di tutti i candidati alla naturalizzazione la cui domanda di attinenza comunale è stata accolta dal legislativo. L’Albo comunale è situato in diversi quartieri della Città di Lugano ed è quindi accessibile a qualsiasi cittadino e in qualsiasi momento. Se il rispetto del *“principio della salvaguardia di informazioni sensibili”* dei candidati alla naturalizzazione fosse davvero una preoccupazione del Municipio di Lugano allora questo organo comunale dovrebbe rinunciare alla pubblicazione dei nomi e dei cognomi dei candidati alla naturalizzazione sull’Albo comunale. Se è vero che nei verbali del Consiglio comunale di Lugano figurano anche altre informazioni sui candidati alla naturalizzazione — genitori, luogo e data di nascita, cittadinanza, professione, durata di residenza a Lugano — è altrettanto vero che la LOC (art. 24) non richiede la pubblicazione di tali informazioni. È sufficiente che le informazioni dettagliate continuino a figurare soltanto nei relativi Messaggi municipali, il cui contenuto integrale non deve essere riportato nei verbali.
20. Inoltre, rimane sempre la possibilità di non rendere visibili nemmeno i nomi e i cognomi dei candidati alla naturalizzazione nei verbali del Consiglio comunale.

È questa, per esempio, la via scelta dalla segreteria del Gran Consiglio che pubblica tutti i verbali del Legislativo cantonale in Internet. Il verbale riporta anche le decisioni circa le naturalizzazioni ma non contiene alcun dato personale. Questo è un esempio: *“Rapporto del 21 ottobre 2013. Ai sensi dell'art. 69d della legge. sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, le deliberazioni parlamentari si svolgono nella forma della procedura scritta. Conclusioni del rapporto della Commissione delle petizioni e dei ricorsi: concessione della cittadinanza ticinese ai postulanti. Messe ai voti, le conclusioni del rapporto sono accolte con 46 voti favorevoli, 18 contrari e 3 astensioni”* (cfr. verbale del Gran Consiglio del 4 novembre 2013, punto numero 7 dell'ordine del giorno “Naturalizzazioni”, p. 2528; disponibile sul sito <http://www3.ti.ch/POTERI/sw/legislativo/attivita/vgc/2013/1253-Seduta21.pdf>).

21. Il Municipio di Lugano sembra aver contemplato la possibilità di non pubblicare, nei verbali del Consiglio comunale, i dati sui candidati alla naturalizzazione. In effetti, nelle sue osservazioni del 10 aprile 2014, l'Esecutivo comunale scrive che *“lo stralcio dei dati personali e sensibili [relativi ai candidati alla naturalizzazione] dai verbali di Consiglio comunale ai fini di una sua pubblicazione comporterebbe una mole di lavoro tale da non giustificare la pubblicazione del documento sul sito del Comune”*. Questo argomento va confutato perché chiaramente pretestuoso. Al giorno d'oggi tutti i verbali esistono in formato elettronico ed è una quesitone non di minuti ma di secondi stralciare dal verbale l'elenco dei candidati alla naturalizzazione. Ma nemmeno una tale mole di lavoro si rende necessaria. Basterebbe infatti, seguendo l'esempio del Gran Consiglio riportato al punto precedente, che nel verbale non si presenti l'elenco dei candidati alla naturalizzazione che hanno ottenuto l'attinenza e i loro dati personali, ma si faccia semplicemente riferimento alle conclusioni contenute nell'apposito rapporto della Commissione delle petizioni del Legislativo comunale. Le esigenze legali in materia di verbali (art. 24 LOC) non richiedono infatti la pubblicazione dei nomi dei candidati alla naturalizzazione. È richiesta infatti solo *“la trascrizione*

integrale delle risoluzioni, unitamente ai risultati delle votazioni". Ciò significa che, nella fattispecie, il lavoro amministrativo necessario per attuare la pubblicazione in Internet dei verbali del Legislativo comunale non viola, per quanto riguarda il Municipio, il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Costituzione federale). Per contro, è il rifiuto alla pubblicazione a violare, oltre che la mozione in parola, un palese e innegabile interesse pubblico preponderante (cfr. Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato LIT).

22. Il Municipio, implicitamente, sostiene che i verbali contengono anche altri tipi di dati personali — cioè quelli che non riguardano i candidati alla naturalizzazione — la cui divulgazione su Internet sarebbe *"problematica"* perché *"può ledere la sfera privata delle persone, fisiche o giuridiche"*. Questa è un'affermazione troppo generica e in assenza di esempi concreti va altresì confutata. Non si capisce infatti di quali dati si tratti né per quale motivo la loro pubblicazione possa ledere la sfera privata delle persone.
23. Che le motivazioni del Municipio di Lugano sono solo un pretesto per non attuare il punto 1 della mozione n. 3289, come abbiamo visto nei punti 19-22, è ulteriormente dimostrato dal fatto che molti Comuni svizzeri, e in ogni caso ognuna delle dieci principali città svizzere, ad eccezione di Lugano, pubblicano senza problemi i verbali delle sedute dei relativi legislativi (vedi anche punto 30 sotto). Non è quindi per nulla plausibile che solo i verbali della Città di Lugano contengano dati particolarmente sensibili, rispettivamente che la rimozione di tali dati comporti una mole di lavoro non proporzionata allo scopo.
24. Nel suo scritto del 12 maggio 2014 la Sezione ricorda che *"la mozione è una formale proposta di decisione [...] su oggetti [...] che rientrano nelle competenze decisionali del Legislativo"*. In particolare, la Sezione precisa che *"le proposte formulate mediante mozione devono riguardare oggetti sui quali,*

secondo l'art. 13 LOC oppure disposti di leggi speciali, il Consiglio comunale ha vere e proprie competenze decisionali". Solo in questi casi l'Esecutivo sarebbe vincolato dalla relativa decisione del Legislativo. In tutti gli altri casi l'Esecutivo può, ma non deve, attuare decisioni del Legislativo.

25. In questa sede va ribadito che il tema del ricorso è la pubblicazione dei verbali del *Consiglio comunale*. Tale organo politico ha, eccome, le competenze decisionali necessarie circa i verbali che riguardano le *sue* sedute. In effetti, il Legislativo *"esercita gli attributi che non sono dalle legge conferiti ad altro organo comunale"* (art. 13 cpv. 1 lett. r LOC). Competente in materia di verbali è chiaramente il Consiglio comunale, visto che la legge prevede che sia proprio questo organo a doverli approvare (art. 25 LOC). La competenza dell'Esecutivo è solo di tipo tecnico-amministrativo, ossia riguarda il servizio che esso, per il tramite del segretario comunale o un'altra persona designata dal Sindaco, è tenuto a fornire al Legislativo redigendo i verbali (art. 24 LOC). Infine, va sottolineato che il Legislativo comunale ha la facoltà di decidere *"definitivamente"* sul testo di una mozione (art. 37 cpv. 3 LOC), a condizione che il Municipio abbia dato un preavviso favorevole (è il caso della mozione in esame) e che il testo della mozione rientri nelle competenze del Legislativo stesso (vedi sopra).
26. Se è vero che la decisione è da considerarsi definitiva (art. 37 cpv. 3 LOC), non si capisce in base a quale articolo di legge un Esecutivo possa decidere di ignorarla e in base a quale principio giuridico esso non debba poter essere sanzionato in caso di non ossequio della legge.
27. Presentando l'istanza d'intervento alla Sezione degli enti locali il ricorrente ha optato, al fine di vedere attuata la mozione in esame, alla via amministrativo-giudiziaria basata sulla LOC, ossia ha chiesto un'intervento dell'autorità cantonale nei confronti dell'autorità comunale (art. 194 e segg. LOC). La stessa autorità cantonale, tuttavia, nella sua lettera del 12 maggio 2014,

menziona anche la legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato. In effetti, la Sezione afferma di avere chiesto un'opinione all'Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza, *"in quanto il tema sottoposto è ora retto dalla [...] LIT"*. Dalla lettera del 12 maggio 2014 non si evince però quale sia stato il parere del detto Ufficio.

28. Considerando il riferimento alla LIT fatto proprio dalla Sezione degli enti locali, in questa sede è opportuno entrare brevemente nel merito di tale legge per vedere se le sue disposizioni appoggiano o no il presente ricorso.
29. La LIT *"disciplina l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali"* art. 1, cpv. 1 LIT). Il suo scopo è di *"garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e favorire la partecipazione alla vita pubblica, promovendo la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato"* (art. 1, cpv. 2 LIT). Si tratta quindi di una legge che difende un evidente *interesse collettivo*. Essa si applica, fra l'altro, anche ai legislativi e agli esecutivi comunali (art. 2, cpv. 2, lett. d LIT). Per quanto riguarda i verbali, la LIT afferma esplicitamente che *"i verbali e le registrazioni di organi ed autorità che deliberano a porte chiuse non sono accessibili"* (art. 4 LIT). Le sedute del Consiglio comunale, che sono pubbliche, non rientrano in questa casistica e i loro verbali devono essere accessibili al pubblico.
30. È vero che rendere accessibile, su richiesta del cittadino interessato, un dato documento non comporta necessariamente l'obbligo di pubblicare tale documento in Internet. Tuttavia, la legge afferma che *"le informazioni di interesse generale o ritenute importanti vengono diffuse tramite pagine Internet degli organi e delle autorità previsti dall'art 2 cpv. 1"* (art. 5 cpv. 4 LIT). È evidente che le sedute di un Legislativo, in cui si delibera e decide su oggetti di indubbio interesse generale, contengono informazioni importanti per i cittadini. Non a caso i verbali dell'Assemblea federale sono disponibili sul sito web del parlamento, addirittura (nella versione provvisoria) poche ore dopo i

dibattiti (cfr. <http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/index.htm>). Lo stesso dicasi dei verbali del Gran Consiglio ticinese (vedi punto 20 sopra) e di altri legislativi dei cantoni svizzeri. Ma non solo: anche diversi comuni svizzeri, e in particolare le città, pubblicano i propri verbali in Internet. È il caso, a titolo puramente illustrativo, della città di Zurigo (cfr. <http://www.gemeinderat-zuerich.ch/sitzungen/protokolle/>), della città di Berna (cfr. <https://ris.bern.ch/Sitzungen.aspx>), della città di Losanna (cfr. <http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/conseil-communal/decisions-reglements/decisions-cc-2014-2015.html>), così come di tutte le altre grandi città svizzere.

31. Può darsi che taluni diranno che l'art. 5 cpv. 4 LIT non costituisce un obbligo, per i comuni ticinesi, di pubblicare in Internet i verbali delle sedute dei relativi legislativi. Ma anche qualora fosse vero che questo articolo di legge non sia sufficientemente chiaro, nel caso del Comune di Lugano la situazione è diventata chiara, limpidamente chiara, con l'inequivocabile decisione dello stesso Consiglio comunale di Lugano, del 7 maggio 2006, di accogliere la mozione in esame.
32. Si conclude quindi che quanto prevede la LIT è perfettamente in linea con quanto chiede il punto 1 della mozione in esame, ordinamento ad esso parallelo. L'esistenza stessa della LIT è la dimostrazione che la trasparenza degli organi dello Stato è un importante e preponderante interesse collettivo. Di conseguenza il Consiglio di Stato, contrariamente a quanto esso sostiene nella sua risoluzione del 20 agosto 2014, è perfettamente legittimato, in quanto autorità di vigilanza, a intraprendere "provvedimenti particolari" a difesa dell'interesse collettivo contro i Comuni che non rispettano le leggi (art. 196c LOC).

Per i motivi suddetti, richiamate tutte le norme di diritto e di giurisprudenza alla fattispecie applicabili, si chiede di

GIUDICARE

1. Il ricorso è accolto. Di conseguenza, è annullata la decisione del Consiglio di Stato contenuta nella risoluzione n. 3728 del 20 agosto 2014.
2. Il Consiglio di Stato, tramite il Dipartimento delle istituzioni e in particolare la Sezione degli enti locali, interviene presso il Municipio di Lugano affinché i verbali delle sedute del Consiglio comunale di Lugano, a cominciare dal mese di maggio 2007 o altra data che il Tribunale riterrà opportuno stabilire, siano pubblicati in Internet in ossequio del punto 1 della mozione 3289 del 14 giugno 2006 accolta dal Consiglio comunale di Lugano in data 7 maggio 2007.
3. Protestate tasse, spese e ripetibili. Eventuali spese e tasse di giustizia sono a carico della Repubblica e Cantone Ticino e del Comune di Lugano.

Con ogni ossequio.

Nenad Stojanovic

Allegati/prove:

- Mozione n. 3289 del 14.6.2006; Rapporto della Commissione delle petizioni del Consiglio comunale di Lugano del 5.10.2006; Osservazioni del Municipio di Lugano del 15.3.2007.
- Lettera della Sezione degli enti locali del 12.5.2014; Risoluzione n. 3728 del Consiglio di Stato del 20.8.2014.
- Sopralluogo presso un Albo comunale del Comune di Lugano; ispezione presso la Cancelleria comunale di Lugano per quanto concerne i lavori amministrativi finora intrapresi circa l'attuazione della mozione n. 3289 del 14.6.2006.