

03.013

**Messaggio
concernente la legge federale sulla trasparenza
dell'amministrazione
(Legge sulla trasparenza, LTras)**

del 12 febbraio 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione.

Contemporaneamente vi chiediamo di togliere di ruolo gli interventi parlamentari qui appresso:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1998 | M | 97.3083 | Introduzione del principio della trasparenza, fatto salvo il mantenimento del segreto
(N 20.3.98, Hess Peter; CS 1.10.98) |
| 1998 | M | 97.3110 | Istituzione del principio della trasparenza. Emanazione di una legge sull'informazione
(N 20.3.98, Vollmer; CS 1.10.98) |
| 1998 | P | 97.3384 | Principio della trasparenza nell'amministrazione federale
(N 20.3.98, CdG-CN) |
| 1993 | P | 91.3303 | Introduzione del principio della trasparenza, fatto salvo il mantenimento del segreto
(N 3.6.93, Hess Peter) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri. l'espressione della nostra alta considerazione.

12 febbraio 2003	In nome del Consiglio federale svizzero: Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz
------------------	---

Compendio

Il presente disegno di legge è volto a promuovere la trasparenza dell'amministrazione garantendo a ogni persona il diritto di accedere ai documenti delle autorità federali.

Situazione iniziale e obiettivo del disegno

A tutt'oggi l'amministrazione federale è retta dal principio del segreto. L'accesso ai documenti ufficiali è attualmente garantito solo in determinati casi e in determinate circostanze (p. es.: diritto di consultazione degli atti nelle procedure amministrative) oppure allorché singole informazioni sono dichiarate accessibili per legge (p. es.: diritto di consultazione di pareri comunicati nell'ambito di una procedura di consultazione). Altrimenti, sta al libero apprezzamento delle autorità decidere se l'accesso a informazioni o documenti deve essere autorizzato o no. Con la nuova legge si passa dal principio del segreto a quello della trasparenza. Ogni persona gode del diritto di accesso ai documenti ufficiali. Tale diritto può essere limitato solo ai fini della protezione di interessi pubblici o privati preponderanti. In caso di limitazione dell'accesso, l'autorità è tenuta a comunicare il fondamento giuridico della decisione.

Contenuto del disegno

Il principio della trasparenza si applica all'amministrazione federale come pure alle organizzazioni che svolgono compiti pubblici (p. es. FFS, Posta, INSAI, Pro Helvetia, Fondo nazionale svizzero), nella misura in cui tali organizzazioni emanano decisioni di prima istanza.

Il diritto di accesso non necessita la prova dell'esistenza di interessi particolari. Le eccezioni che consentono la limitazione, il differimento o il diniego di accesso sono elencate nella legge in maniera definitiva. Interessi pubblici preponderanti insorgono, per esempio, allorché la libera formazione dell'opinione dell'autorità potrebbe essere compromessa dalla comunicazione prematura di documenti ufficiali o allorché l'accesso a siffatti documenti potrebbe costituire una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Insorgono invece interessi privati preponderanti qualora il diritto d'accesso comporti lesione della sfera privata di un terzo o del segreto professionale, d'affari o di fabbricazione. La normativa esistente in virtù di leggi speciali resta immutata (p. es. segreto bancario o segreto fiscale).

La procedura di accesso ai documenti ufficiali prevista dal presente disegno di legge è semplice e rapida. Allorché l'autorizzazione d'accesso richiede un onere di lavoro superiore al minimo, si può riscuotere un emolumento. Se l'accesso è negato o viene limitato rispetto alla portata desiderata, il richiedente può rivolgersi a un organo di mediazione. Qualora non si prevenga a una conciliazione, si segue la procedura ordinaria: emanazione di una decisione da parte dell'autorità e impugnazione della medesima mediante i rimedi giuridici abituali.

può quindi affermare che il principio della trasparenza è in vigore già oggi nell'amministrazione, in quanto l'insieme delle eccezioni precedenti non costituisce ancora un rovesciamento del principio del segreto. Nel primo caso citato si tratta di disposizioni speciali che garantiscono un accesso generale solamente ad alcuni documenti.

Vanno menzionati il diritto d'informazione in relazione con l'esercizio dei diritti popolari⁷; la pubblicità dei testi normativi (legge sulle pubblicazioni ufficiali⁸); i risultati di certe valutazioni (art. 47 LPAmb⁹); i piani che devono essere messi all'incanto pubblico nell'ambito delle procedure federali di costruzione; i piani di espropriazione (art. 30 LEspr¹⁰); la pubblicità del rapporto e dei risultati dell'esame dell'impatto sull'ambiente (art. 9 cpv. 8 LPAmb¹¹); la messa a concorso pubblico delle concessioni nel settore della radio e della televisione (art. 12 cpv. 1 LRTV¹²), in materia idrica (art. 60 cpv. 2 LUF¹³) nonché nel settore delle telecomunicazioni (art. 14 e 24 LTC¹⁴); i registri pubblici quali i registri di commercio o quello dello stato civile; la pubblicazione di un progetto di decisione o della petizione di decisione quando una procedura amministrativa tocca numerose persone o la determinazione di tutte le parti provoca onere eccessivi (art. 30a PA¹⁵); i bandi di concorso nella procedura di aggiudicazione dei mercati pubblici (art. 13 segg. LAPub¹⁶), ecc.

Il secondo caso citato riguarda le diverse regole che conferiscono un diritto d'accesso limitato a una persona, a una categoria di persone o in un contesto preciso.

Si pensi al diritto di consultare l'incarto dedotto dall'art. 29 cpv. 2 Cost. e sancito in varie leggi sulla procedura (p. es. all'art. 26 seg. PA¹⁷); al diritto d'accesso dei privati ai dati personali che li riguardano che deriva dalla libertà personale¹⁸ nonché dall'articolo 8 CEDU¹⁹ ed è sancito nella legge federale del 19 giugno 1991 sulla protezione dei dati (LPD²⁰); alle numerose norme sulla comunicazione di informazioni fra autorità, in particolare sull'assistenza amministrativa; al diritto di consulta-

7 Mahon, P., *L'information par les autorités*, RDS II, 1999, pag. 230 segg.; Ramseyer, J., *Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen*, 1992; Tschannen, P., *Stimmrecht und politische Verständigung*, 1995, pag. 425; Barthe, C., *Zur Informationstätigkeit der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzgesetzes des Bundes*, 1993, pag. 48 segg.

8 RS 170.512

9 RS 814.01

10 RS 711

11 RS 814.01

12 RS 784.40

13 RS 721.80

14 RS 784.10

15 RS 172.021

16 RS 172.056.1

17 RS 172.021

18 Mahon, P., *L'information par les autorités*, RDS II, 1999, p. 283 segg.; Barrelet, D., *Droit de la communication*, 1998, n. 97, pag. 29; Schweizer, R., *Entwicklungen im Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen*, *Medialex*, 1995, pag. 81; Walter, J.-P., *La protection de la personnalité lors du traitement de données à des fins statistiques: en particulier, la statistique officielle fédérale et la protection des données personnelles*, 1988, pag. 22.

19 RS 0.101

20 RS 235.1

re il registro fondiario limitato a chi giustifica un interesse (art. 970 cpv. 2 CC²¹), ecc.

L'assenza di diritto soggettivo generale d'informazione non significa tuttavia che lo Stato possa rimanere passivo. La Costituzione incarica il Consiglio federale di informare tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività (art. 180 cpv. 2 Cost.). In particolare, l'articolo 10 della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA²²) sancisce questo obbligo vincolando il Consiglio federale a informare in modo attivo l'Assemblea federale, i Cantoni e il pubblico (si vedano anche art. 34 e 40 LOGA). Disposizioni analoghe si trovano anche in settori specifici, per esempio all'articolo 6 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb²³). Queste norme non conferiscono tuttavia ai privati alcun diritto individuale d'informazione.

1.1.1.2 A livello cantonale

Attualmente nei Cantoni di Berna, Soletta e Ginevra è riconosciuto un diritto d'accesso generale che garantisce a ogni persona il diritto incondizionato di consultare i documenti ufficiali – senza dover invocare un interesse legittimo – a meno che un interesse pubblico o privato preponderante si opponga.

L'articolo 17 capoverso 3 della Costituzione del Cantone di Berna ha ancorato per la prima volta in Svizzera il principio di trasparenza dell'amministrazione, fatto salvo il mantenimento del segreto. Questa disposizione è concretizzata dalla legge del 2 novembre 1993 sull'informazione del pubblico²⁴ e dalla relativa ordinanza.

Nel Cantone di Ginevra è entrata in vigore il 1° marzo 2002 legge del 5 ottobre 2001²⁵ sull'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti (Loi sur l'information du public et l'accès aux documents). Nel Cantone di Soletta, la legge del 21 febbraio sull'informazione e sulla protezione dei dati è stata adottata dal popolo il 2 dicembre 2001. Il Parlamento del Cantone di Vaud ha adottato il 24 settembre 2002 una legge sull'informazione (Loi sur l'information)²⁶, mentre quello del Cantone del Giura ha adottato il 4 dicembre 2002 una legge sull'informazione e l'accesso ai documenti ufficiali (Loi sur l'information et l'accès aux documents officiels²⁷). Queste quattro leggi introducono un diritto generale di accesso ai documenti ufficiali.

Nel Cantone del Ticino, il 18 giugno 2001 è stato presentato un avamprogetto di legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico; la consultazione ha avuto luogo a fine 2001.

Nel Cantone di Neuchâtel il principio della trasparenza è stato ancorato nella nuova costituzione cantonale entrata in vigore il 1° gennaio 2002. Anche le nuove costitu-

21 RS 210

22 RS 172.010

23 RS 814.01

24 RS B 107.1

25 RS A 2 08

26 Feuille des Avis Officiels N. 80, pag. 3 segg.

27 Journal officiel n. 44 pag. 737 segg.

zioni dei Cantoni di Sciaffusa e San Gallo introducono il principio della trasparenza²⁸.

Alcuni Cantoni hanno esteso la nozione di libertà d'informazione a un diritto d'informazione, ma continuano ad esigere dagli interessati la prova di un interesse degno di protezione (BL; AR²⁹).

I Cantoni di Zurigo e di Argovia stanno esaminando l'introduzione del principio della trasparenza nel loro ordinamento giuridico.

1.1.1.3 A livello internazionale

1.1.1.3.1 Introduzione

Il principio della trasparenza è riconosciuto in numero Paesi. Un esempio classico è la Svezia, che lo ha introdotto da oltre duecento anni. Anche Australia, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Norvegia, Canada, Irlanda, Ungheria, USA, Sudafrica hanno accettato tale principio. L'UE ha istituito una normativa equivalente per i propri organi nel marzo 2001. Il Consiglio d'Europa ha emanato, all'inizio del 2002, una raccomandazione concernente l'accesso a documenti ufficiali (si veda n. 5.2).

Gli Stati citati prevedono un diritto d'accesso ai documenti dell'amministrazione centrale nonché a quelli delle entità decentrate. La portata del segreto varia da un Paese all'altro, ma tutte queste legislazioni sono accomunate dalla volontà di garantire un accesso in linea di principio rapido, gratuito e semplice; va inoltre sottolineato che la consultazione dei documenti non è subordinata alla giustificazione di un interesse qualsiasi. Si nota infine che di recente numerosi Paesi hanno modificato – o stanno modificando – la legislazione sulla trasparenza; tali modifiche, spesso indotte dalla necessità di adeguare il diritto d'accesso al proliferare dei documenti elettronici, sono tutte improntate a una trasparenza più ampia. Di per sé, il principio della trasparenza non è mai stato rimesso in questione, il che dimostra che è ormai integrato nel costume; una constatazione ulteriormente confermata dalla raccomandazione del Consiglio d'Europa di cui sopra. Il fatto che nella maggior parte dei Paesi, negli anni successivi all'introduzione del principio della trasparenza, i richiedenti siano stati confrontati alla reticenza di funzionari ancora impegnati di una certa cultura del segreto non contraddice questa realtà.

In questa sede ci si limita a presentare brevemente l'esempio di cinque Stati: la Svezia, gli Stati Uniti d'America, la Francia, il Belgio e il Canada. Il caso dell'Unione europea sarà trattato in seguito (si veda n. 5.2.2).

²⁸ Art. 47 cpv. 3 Verfassung des Kantons Schaffausen del 17 giugno 2002; art. 60 Verfassung des Kantons St.Gallen del 10 giugno 2001.

²⁹ La Costituzione di BL non esige un interesse degno di protezione per la consultazione dei documenti riguardanti la competenza del Parlamento (sulla situazione cantonale, si vedano i riferimenti citati in Mahon, P., *L'information par les autorités*, RDS II, 1999, pag. 321 segg.).

1.1.1.3.2 Svezia

In Svezia ciascuno può chiedere di consultare i documenti amministrativi, senza avere il dovere di fornire la propria identità o di giustificare la richiesta. L'amministrazione deve soddisfare immediatamente la domanda, se il documento è disponibile. Per facilitare l'accesso, l'autorità deve registrare tutti i documenti in suo possesso.

La legge sulla libertà di stampa, che disciplina il principio della trasparenza, prevede eccezioni, qualora la pubblicazione rischi di pregiudicare uno dei seguenti interessi:

- la sicurezza dello Stato e le relazioni con un altro Stato o con un'organizzazione internazionale;
- la politica finanziaria e monetaria del Paese;
- le misure ufficiali in materia di controllo e di sorveglianza;
- gli interessi economici del regno;
- la protezione della sfera privata della persona e degli interessi economici privati;
- la necessità di proteggere le specie animali e vegetali.

Queste clausole derogatorie non sono direttamente applicabili. Il legislatore deve concretarle con normativa speciale. Di conseguenza la legge sul segreto è molto dettagliata ed è stata modificata a più riprese. La decisione di diniego o di limitazione di accesso può essere impugnata con ricorso ordinario; è possibile anche sottoporre la questione all'ombudsman. In genere, il ricorso di diritto ordinario permette di adire il tribunale amministrativo regionale, la cui decisione può essere differita al tribunale amministrativo superiore. Spesso si fa tuttavia appello all'ombudsman che cerca di risolvere il conflitto emanando raccomandazioni.

1.1.1.3.3 USA

Negli USA il principio della trasparenza è stato introdotto nel 1966 con il Freedom of Information Act (FOIA), in base al quale le autorità federali devono autorizzare la consultazione di documenti e di registrazioni di tipo documentario quali le registrazioni di immagini, suoni e dati. Le istruzioni generali e le decisioni sul principio devono essere accessibili in un locale aperto al pubblico. Questi documenti devono inoltre figurare in un registro che si può consultare liberamente. L'accesso è aperto a tutti.

Sono previste deroghe solo nell'interesse della sicurezza nazionale e della politica esterna nonché per gli atti destinati ad uso interno e per le informazioni ottenute con garanzia del segreto. La consultazione non è possibile neppure allorché la legislazione esige esplicitamente il segreto o prescrive criteri che escludono la comunicazione. Possono essere riscossi emolumenti per la consultazione, le ricerche e le fotocopie; le tariffe sono stabilite secondo lo scopo dell'utilizzazione. La decisione sulle domande di consultazione deve intervenire entro venti giorni. Secondo la giurisprudenza, l'autorità che non rispetta il termine può invocare l'insufficienza dei mezzi a sua disposizione per trattare tempestivamente le domande di consultazione.

La legge americana è stata considerevolmente modificata nel 1996, per facilitare l'accesso mediante le «autostrade dell'informazione» (in particolare Internet). Le agenzie dell'amministrazione sono inoltre tenute a mettere a disposizione degli utenti di Internet una copia di ogni documento elettronico, eventualmente in maniera anonima.

Quasi tutti gli Stati federali hanno a loro volta introdotto il principio della trasparenza.

1.1.1.3.4 Francia

In Francia il principio della trasparenza è stato introdotto con la legge del 17 luglio 1978. Ciascuno ha il diritto di consultare i documenti ufficiali. Sono accessibili anche le registrazioni sonore e visive o le registrazioni su altri supporti di dati.

Sono previste eccezioni volte a:

- tutelare il segreto delle deliberazioni e delle decisioni governative;
- garantire il segreto della difesa nazionale e della politica esterna;
- tutelare la moneta e il credito pubblico;
- tutelare la sicurezza dello Stato e la sicurezza pubblica;
- evitare di pregiudicare lo svolgimento di procedure giudiziarie avviate o di procedure preliminari;
- consentire il perseguimento di infrazioni fiscali;
- proteggere il segreto della sfera privata e il segreto in materia commerciale e industriale nonché
- tutelare i segreti protetti dalla legge.

L'autorità è tenuta a notificare per scritto la decisione di rifiuto della domanda o di limitazione della consultazione. Se l'autorità non risponde entro un mese, si considera respinta la domanda. In caso di rifiuto, il richiedente può rivolgersi alla Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) che si esprime in merito. Se l'autorità mantiene la sua decisione anche dopo il parere della CADA o non reagisce entro il termine di un mese, il richiedente può deferire la pratica al giudice amministrativo. Quest'ultimo deve deliberare entro sei mesi. La CADA tratta annualmente oltre 4'000 casi (il sistema francese comprende anche le amministrazioni regionali e locali). Circa quattro quinti dei contenziosi sono risolti secondo le raccomandazioni della CADA, che il più delle volte sono a favore della comunicazione.

1.1.1.3.5 Belgio

Il Belgio ha sancito il principio della trasparenza nella legge dell'11 aprile 1994 che legge accorda ai cittadini il diritto di consultare i documenti amministrativi. Per i documenti a carattere personale il richiedente deve provare un legittimo interesse.

La consultazione degli atti deve essere rifiutata, se la protezione di uno degli interessi qui appresso prevale sul principio della trasparenza:

- la sicurezza della popolazione;
- i diritti fondamentali dei cittadini;
- le relazioni internazionali del Belgio;
- l'ordine pubblico, la sicurezza o la difesa nazionali;
- il perseguimento di atti punibili;
- gli interessi economici o finanziari del Paese;
- il segreto d'affari o di fabbricazione.

La consultazione deve inoltre essere rifiutata allorché la pubblicazione di un documento può ledere la sfera privata di un terzo (salvo consenso scritto di quest'ultimo), l'obbligo del segreto previsto dalla legge o il segreto delle deliberazioni del governo. La domanda può inoltre essere respinta allorché la divulgazione di un documento può indurre in errore, nel caso in cui il documento non sia terminato o risulti incompleto; allorché la domanda concerne un'informazione fornita liberamente e a titolo confidenziale all'autorità o allorché la domanda è formulata in modo palesemente abusivo o troppo vago.

Di norma, l'autorità decide entro 30 giorni. Il termine può essere differito di 15 giorni al massimo. La decisione di respingere la domanda può essere impugnata mediante ricorso.

1.1.1.3.6 Canada

Dall'entrata in vigore dell'Access to Information Act il 1° luglio 1983 si può chiedere la consultazione di qualsiasi documento. Di norma, la domanda deve essere compilata su modulo ufficiale, dietro pagamento di un emolumento per il trattamento della richiesta. La decisione deve intervenire entro 30 giorni. Il termine può essere differito fino a 80 giorni a condizione che il richiedente sia informato. La decisione di rifiuto deve essere motivata. Il rifiuto della domanda o la limitazione della consultazione possono essere sottoposti a un mediatore entro un anno. Il mediatore emana una raccomandazione. Se l'autorità mantiene il rifiuto della domanda o la limitazione della consultazione, la decisione può essere impugnata presso un tribunale federale entro un termine di 45 giorni dalla ricezione del rapporto del mediatore.

La legge prevede eccezioni all'accessibilità per:

- le informazioni la cui diffusione potrebbe nuocere alle relazioni fra lo Stato federale e le province;
- gli oggetti della politica esterna e della difesa;
- le informazioni la cui diffusione potrebbe nuocere all'esecuzione di leggi o allo svolgimento di procedure d'inchiesta;
- le informazioni la cui diffusione potrebbe mettere in pericolo la sicurezza delle persone;
- le informazioni che devono essere tenute segrete per proteggere gli interessi economici del Canada (in particolare il segreto professionale, d'affari, e di fabbricazione);

- determinate informazioni sugli affari governativi assoggettate a un termine di protezione di 20 anni;
- le informazioni ricevute da privati con il vincolo del segreto;
- le informazioni relative alla sfera privata.

Il principio della trasparenza è stato introdotto anche nella maggior parte delle province canadesi (p. es. Quebec, Ontario); molto spesso è abbinato alla legislazione sulla protezione dei dati.

1.1.2 Istituzione di una legge sulla trasparenza: pro e contro

1.1.2.1 Motivi che giustificano l'introduzione del principio della trasparenza

L'introduzione del principio della trasparenza rappresenta un ulteriore sviluppo della politica dell'informazione delle autorità federali. Si tratta più di evoluzione che di rivoluzione, poiché il Governo già ora promuove una politica di apertura (strategia d'informazione attiva, procedure di consultazione, ecc.). La Costituzione federale del 18 aprile 1999 sancisce questa pratica chiedendo al Consiglio federale di informare tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti (art. 180 cpv. 2 Cost.). Per quanto concerne le informazioni richieste dal pubblico, invece, la prassi attuale, retta dal principio del segreto, fatta salva la pubblicazione, appare sempre più insoddisfacente. I vari lavori preparatori svolti a partire dagli anni Ottanta (si veda n. 2.1) e la critica costante della dottrina (si veda n. 1.1.1.1) dimostrano che il cambiamento auspicato non è l'espressione di un fenomeno superficiale e passeggero.

L'introduzione del principio della trasparenza avere numerosi effetti positivi:

- ampliare e realizzare il diritto fondamentale della libertà d'informazione sancito all'articolo 16 capoverso 3 Cost. (si veda n. 5.1);
- la società è cambiata. L'informazione, sempre più rapida e varia, ha assunto una nuova importanza. Gli sforzi della Confederazione per adeguarsi a questo sviluppo finora si sono incentrati essenzialmente sull'intensificazione e il miglioramento delle strategie di informazione messi in atto d'ufficio dall'amministrazione. Tuttavia lasciare alle autorità la decisione in merito al momento, all'oggetto e al contenuto dell'informazione sembra oggi insufficiente per conquistare la fiducia della popolazione. È indispensabile consentire al cittadino di procurarsi le informazioni e di verificare in maniera autonoma la veridicità delle affermazioni ufficiali. Il principio della trasparenza contribuirà quindi a migliorare i rapporti fra lo Stato e i cittadini. Favorirà inoltre anche l'applicazione di misure statali, poiché una maggiore fiducia nelle autorità ne rende più accettabile l'operato;
- il principio della trasparenza deve essere considerato come strumento di consolidamento dei diritti democratici. Nel contesto della democrazia semi diretta contribuisce alla libera formazione della volontà politica; dal profilo del ruolo dell'amministrazione nel processo legislativo permette, non solo ai

cittadini, ma anche al Parlamento, di rafforzare la propria posizione nei confronti del Governo; il Parlamento beneficerà altresì di una più grande trasparenza e di una cultura dell'apertura sempre maggiormente auspicata;

- nel principio della trasparenza si deve ravvisare uno strumento supplementare indispensabile di controllo diretto dell'amministrazione da parte del cittadino;
- la politica dell'amministrazione federale e il suo operato saranno inoltre più trasparenti anche per Cantoni e Comuni;
- i cittadini, ma, segnatamente anche l'economia, avranno accesso a preziose fonti d'informazione dell'amministrazione federale (perizie, analisi ecc.). Potranno sfruttare questa importante massa di informazioni affidabili; conoscendo gli argomenti e le decisioni delle autorità, per esempio nell'ambito di un progetto di regolamentazione, gli amministrati potranno farsi un'idea più precisa della situazione e dei suoi eventuali sviluppi;
- entro certi limiti, gli ambienti economici potranno anche sfruttare le informazioni ottenute a fini commerciali. Ciò è importante, in particolare, per un nuovo settore emergente, che fornisce i contenuti dei nuovi mezzi di comunicazione (Internet, comunicazioni mobili ecc.) (si veda n. 3.2);
- il principio della trasparenza sarà di giovamento anche per l'amministrazione, poiché facilita il coordinamento tra i diversi dipartimenti e uffici; nell'ambito dell'attuazione del legge sulla trasparenza la gestione degli atti amministrativi dovrà essere regolamentata in maniera più chiara; le prestazioni dell'amministrazione e l'efficacia delle sue misure saranno così rinforzate;
- si instaurerà, in seno all'amministrazione, una maggiore coscienza della gestione dell'informazione poiché fin dall'inizio i documenti dovranno essere trattati in modo tale da poterne garantire l'accessibilità con poco impegno; si privilegeranno inoltre strategie d'informazione attiva, laddove si può prevedere a priori un marcato interesse da parte del pubblico;
- la cultura generalizzare del segreto porta al proliferare delle indiscrezioni, mentre una politica di apertura in materia di accesso all'informazione contribuirà a relativizzare e a giudicare con maggiore oggettività di tali casi;
- infine, la limitazione del mantenimento del segreto a quelle informazioni che devono restare tali in nome di interessi pubblici o privati preponderanti, favorirà la riservatezza delle pratiche che realmente la esigono, segnatamente perché, con l'introduzione del principio della trasparenza, la portata del segreto d'ufficio sarà definita più chiaramente (si veda n. 1.13.3).

Indipendentemente dal presente disegno di legge, il principio della trasparenza sarà applicato nel settore della protezione dell'ambiente non appena l'Assemblea federale avrà approvato la Convenzione della Commissione Economica per l'Europa dell'ONU (ECE/ONU) concernente l'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica al processo decisionale e l'accesso alla giustizia nelle questioni riguardanti l'ambiente (Convenzione di Aarhus). Il Consiglio federale ha firmato questa Convenzione il 25 giugno 1998 (si veda n. 5.2.1). Il 15 dicembre 1998, il Parlamento ha

approvato la mozione Semadeni³⁰ che invitava il Consiglio federale a elaborare le necessarie condizioni di legge perché la Svizzera potesse ratificare la Convenzione. Ciò necessita un adeguamento della LPAmb, attualmente in preparazione. La formulazione del principio della trasparenza nel settore dell'ambiente segue gli orientamenti del presente disegno. Allorché si rendono necessarie norme divergenti rispetto alle disposizioni in esso proposte, si tratta di disposizioni speciali ai sensi dell'articolo 3, che prevalgono sulla legge sulla trasparenza.

1.1.2.2 Argomenti contrari all'introduzione del principio della trasparenza

La sostituzione del segreto con il principio della trasparenza costituisce una svolta nella cultura amministrativa. Si tratta quindi di non sottovalutare le difficoltà legate all'introduzione di quest'ultimo.

Si pensi innanzitutto al principio della collegialità. Le decisioni del nostro Consiglio sono decisioni collegiali che tutti i membri devono sostenere. Di conseguenza, eventuali divergenze d'opinione non sono comunicate all'esterno. L'amministrazione teme che il principio della trasparenza possa complicare il processo decisionale e limitare la sua libertà di decisione, in ragione della pressione dei media³¹. I cittadini e le imprese temono che il principio della trasparenza possa ledere la sfera privata o il segreto d'affari. Si teme anche che tale principio possa mettere in pericolo interessi pubblici quali la sicurezza interna o esterna della Confederazione, le relazioni internazionali e confederali o la politica economica e monetaria.

Per tenere conto di codeste critiche il presente disegno di legge prevede un certo numero di eccezioni al principio della trasparenza al fine di garantire il mantenimento del segreto di determinate informazioni (si veda commento ad art. 2, 3, 4, 7, 8 e 9).

Dal profilo finanziario, l'amministrazione teme un sovraccarico di lavoro per rispondere alle domande di informazione e un corrispondente aumento dei costi. Tale preoccupazione è stata espressa anche nell'ambito della consultazione. L'esperienza internazionale (in particolare in Svezia e in Quebec) e nazionale (Cantone di Berna) dimostra che nella pratica l'applicazione del principio della trasparenza non pone problemi particolari e che le relative spese sono ragionevolmente contenute (si veda n. 3.1.1).

1.1.3 Linee direttive del disegno di legge sulla trasparenza

1.1.3.1 Obiettivo

Il presente disegno di legge persegue una maggiore trasparenza del processo decisionale dell'amministrazione al fine di rafforzare il carattere democratico delle istituzioni pubbliche e di aumentare la fiducia dei cittadini nei confronti delle autorità.

³⁰ 98.3087

³¹ Cfr. in proposito Markus Dpinatsch, *Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung*. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Berna, 25 maggio 2001, pag. 3 segg.

Contribuisce parimenti ad adeguare la prassi amministrativa alla moderna società dell'informazione, migliorando, globalmente, l'efficienza dell'amministrazione. Infine, la legge sulla trasparenza deve contribuire all'armonizzazione delle pratiche amministrative relative al segreto come pure all'informazione.

1.1.3.2 Concetto e principi fondamentali

Il disegno di legge sostituisce al segreto delle attività amministrative il principio della trasparenza, come illustrato qui appresso:

- il principio della trasparenza conferisce a ciascuno un diritto di accesso generalizzato ai documenti ufficiali elaborati o conservati dall'amministrazione, senza che si debba giustificare un interesse particolare;
- il disegno di legge sancisce un diritto di accesso ai documenti ufficiali soggettivo ed esecutivo;
- il principio della trasparenza non si applica soltanto all'amministrazione federale, bensì include anche altre organizzazioni che hanno competenze decisionali. La legge prevede un certo numero di eccezioni; di conseguenza il Consiglio federale può definirne altre, in particolari circostanze;
- la trasparenza poggia sul principio fondamentale che l'accesso accordato a una persona vale in eguale misura per tutte le altre. Il diritto di accesso sussiste senza che il richiedente debba fornire la prova di un interesse particolare;
- il principio della trasparenza presuppone che sia stata presentata una domanda preliminare relativa a caso concreto. La legge sulla trasparenza disciplina quindi il principio dell'informazione su richiesta. Non intende invece regolare l'informazione attiva da parte delle autorità. Tale questione continuerà ad essere retta da leggi speciali. La conferenza dei servizi d'informazione (CIS) è stata incaricata dal nostro Consiglio di elaborare linee direttive sull'informazione che illustrino la politica d'informazione globale di questo Collegio e tratteggino le relazioni effettive tra informazione attiva e passiva;
- il principio della trasparenza non è assoluto, ma mitigato da una serie di eccezioni. L'accesso può essere limitato, differito o negato allorché vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti;
- alcune categorie di documenti sono escluse dal principio della trasparenza (documenti relativi alla procedura di corapporto ai sensi dell'art. 15 LOGA³²); documenti concernenti le posizioni relative a trattative in corso o future. I documenti ufficiali relativi alla procedura di consultazione degli Uffici che sfociano in una decisione del Consiglio federale sono accessibili soltanto dopo la decisione di quest'ultimo, che può, inoltre, stabilire eccezioni;
- non sono inoltre incluse nel principio della trasparenza informazioni utilizzate dalle autorità a fini commerciali, servendo, per esempio, alla fabbrica-

zione di prodotti destinati al mercato (carte geografiche prodotti meteorologici);

- l'accesso a documenti concernenti procedure civili, penali, di assistenza giudiziaria e amministrativa internazionale, procedure internazionali di composizione delle controversie nonché procedure di diritto amministrativo e pubblico e procedure arbitrali continua a essere retto dalle relative leggi speciali;
- le disposizioni speciali di altre leggi federali che dichiarano segrete determinate informazioni o stabiliscono condizioni di accesso diverse prevalgono sulle disposizioni della legge sulla trasparenza;
- l'amministrazione deve fornire informazioni circa l'esistenza dei documenti ufficiali e comunicare dove e come ci si possono procurare i documenti desiderati;
- la procedura d'accesso ai documenti ufficiali è semplice e rapida. In caso di controversia è prevista una procedura di mediazione prima che l'amministrazione, secondo i casi, pronunci una decisione; tale decisione è impugnabile dapprima presso una Commissione di ricorso e infine presso il Tribunale federale. La Commissione di ricorso è un'estensione dell'attuale Commissione federale della protezione dei dati.

Il presente disegno di legge non comprende i punti qui appresso:

- l'informazione attiva da parte delle autorità;
- la pubblicità delle sedute delle autorità;
- l'applicabilità del principio della trasparenza al Consiglio federale in quanto autorità collegiale;
- la pubblicità delle autorità di giustizia militare;
- la pubblicità delle commissioni di ricorso e d'arbitrato;
- l'applicabilità del principio della trasparenza alle amministrazioni cantonali;
- lo scambio di informazioni fra le autorità (assistenza amministrativa);
- il diritto d'accesso privilegiato limitato a determinate categorie di persone, come per esempio le procedure di accreditamento dei giornalisti;
- l'informazione da parte delle autorità nell'ambito di votazioni popolari.

1.1.3.3 Rapporto con altri atti legislativi

L'articolo 22 della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers³³) che regola il segreto professionale, d'affari e d'ufficio degli impiegati della Confederazione non è modificato dal presente disegno di legge. Dall'introduzione del principio della trasparenza insorge tuttavia la necessità di ridefinire la portata del segreto d'ufficio. La sua applicabilità, in futuro, sarà limitata alle informazioni che figurano fra le eccezioni degne di protezione definite dal presente disegno, o che devono essere mantenute segrete in virtù di leggi speciali (si veda anche n. 2.1.4).

³³ RS 172.220.1

Non sono necessarie neppure modifiche dell'articolo 320 del Codice penale e dell'articolo 77 della Codice penale militare³⁴: rivela un segreto chiunque divulga o pubblica documenti ufficiali inaccessibili in virtù del presente disegno di legge o fornisce informazioni sul contenuto di tali documenti.

La legge federale sull'archiviazione (LAr³⁵) comprende già una disposizione di coordinamento: l'articolo 9 capoverso 2 precisa che «i documenti che erano accessibili al pubblico già prima del loro versamento all'Archivio federale lo restano anche in seguito». Dopo il versamento di documenti ufficiali agli archivi, la decisione circa l'accesso spetta, come già fin d'ora, all'autorità mittente su richiesta dell'Archivio federale (si veda art. 10 cpv. 1 del presente disegno giusta art. 13 cpv.1 LAr). L'autorità è tenuta, in primo luogo, a verificare l'accessibilità dei documenti in questione al momento del versamento ai sensi della legge sulla trasparenza. Secondo il commento sulle disposizioni derogatorie di cui all'articolo 7 del presente disegno, si deve tenere conto, in particolare, del lasso di tempo intercorso dalla formazione o dalla ricezione del documento, poiché in genere, con il passare del tempo, i motivi di mantenere il segreto vengono meno. L'articolo 13 LAr che disciplina la consultazione degli archivi durante il termine di protezione in questo caso soltanto è applicabile solo a titolo sussidiario, vale a dire solo allorché l'autorità si è pronunciata in merito all'accessibilità del documento richiesto ai sensi del presente disegno di legge. Una modifica legislativa non sembra imporsi. La ripartizione esatta delle competenze e il coordinamento fra l'Archivio federale e l'amministrazione che ha versato i documenti saranno regolamentati dal Consiglio federale nell'ambito della sua competenza d'esecuzione (si veda commento ad art. 10). Va rilevato infine nelle due leggi che il termine documento è utilizzato in accezioni analoghe ma non identiche (si veda commento ad art. 5 cpv. 3 lett. b in fine). Va da sé che per gli obblighi dell'amministrazione ai sensi della legge sull'archiviazione vale tuttora la definizione di documento secondo l'articolo 3 capoverso 1 LAr (si veda n. 2.1.5.2.2). Parimenti le competenze dell'autorità ai sensi della legge sull'archiviazione (per es. la facoltà di fare proposte circa il valore archivistico dei documenti dal profilo giuridico e amministrativo; si veda articolo 5 capoverso 2 dell'ordinanza sull'archiviazione³⁶) non sono toccate dalla legge sulla trasparenza.

Il coordinamento con la legge federale sulla protezione dei dati (LPD³⁷) è garantito dagli articoli 9, 11, 13 capoverso 1 lettera c e articolo 15 capoverso 1 come pure dall'articolo 22 del presente disegno (si veda commento sulle singole disposizioni).

Sono fatti salvi i diritti di proprietà intellettuale. Tale riserva assume particolare importanza allorché, conformemente all'articolo 6 del presente disegno, si richiede la copia di un documento protetto dal diritto d'autore. Sono documenti ufficiali ai sensi della legge sulla trasparenza sia quelli protetti dal diritto d'autore, sia gli altri. Questi ultimi comprendono, per esempio, leggi, ordinanze o accordi internazionali come pure altri atti ufficiali quali decisioni, verbali e rapporti delle autorità o dell'amministrazione (si veda art. 5 LDA³⁸). Né la riproduzione né l'invio di copie né l'ulteriore utilizzazione di tali documenti necessitano il consenso dell'autore. Tutti gli altri documenti ufficiali, invece, possono rientrare nel campo d'applica-

34 RS 152.11

35 FF 1998 2752

36 RS 152.11

37 RS 235.1

38 RS 235.1

zione del diritto d'autore. Occorre tuttavia fare la distinzione fra i documenti emananti da autorità soggette alla legge sulla trasparenza e quelli di terzi, che non sottostanno a tale legge. Nel caso di documenti formati dall'autorità stessa, la distribuzione di copie a terzi non presenta problemi: l'autorità dispone già del diritto di fare copie dei documenti allestiti dai suoi collaboratori o per suo incarico, sia grazie a esplicite istruzioni di servizio, sia ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 della legge sulla trasparenza. L'uso che il destinatario può fare delle copie dipende esclusivamente dalla legislazione sul diritto d'autore, che disciplina anche la questione relativa alla riproduzione dei documenti comunicati all'autorità da terzi: se un documento è comunicato dall'autore o dall'avente diritto dell'autore – come in genere dovrebbe essere il caso – dal profilo della legge sulla trasparenza si può desumere che con la consegna del documento egli ha esercitato il proprio diritto di decidere la prima pubblicazione ai sensi dell'articolo 9 capoversi 2 e 3, rispettivamente ha consentito alla pubblicazione, per cui da quel momento l'opera si considera pubblicata. L'autorità può quindi allestirne esemplari anche per terzi secondo l'articolo 19 capoverso 2 e LDA. L'utilizzazione ulteriore dell'opera sia da parte dell'autorità sia da parte del destinatario delle copie è regolata in base ai principi generali del diritto d'autore.

Infine potrebbero opporsi al diritto di accesso a un documento ufficiale, oltre a interessi pubblici o privati preponderanti (art. 7), diverse disposizioni speciali (si veda commento ad art. 3 e 4 come pure ad art. 9).

1.2 Risultati della consultazione

1.2.1 Lavori preliminari a livello federale

La questione del principio della trasparenza è stata sollevata a più riprese dagli anni Ottanta. Nel 1982, la Commissione peritale per una concezione globale dei mass media raccomandava nel suo rapporto finale un disegno di legge sull'introduzione del principio della trasparenza dell'amministrazione federale.

Nel luglio 1986, facendo seguito alle mozioni Jelmini del 18 giugno 1980³⁹ e Binder dell'8 ottobre 1980⁴⁰, un gruppo di lavoro interdipartimentale ha raccomandato, nel suo rapporto finale, un disegno di ordinanza sulla comunicazioni di informazioni e la consultazione di atti.

Incaricata di esaminare le raccomandazioni del gruppo di lavoro, la Cancelleria federale ha proposto, in un rapporto intermedio del 22 maggio 1989, l'emanazione di istruzioni sulla regolamentazione dell'informazione e della consultazione degli atti.

Nell'aprile 1991, un nuovo gruppo di lavoro interdipartimentale caldeggiava in un rapporto intermedio una certa apertura dell'amministrazione, senza tuttavia sostituire le numerose ordinanze e istruzioni in materia con una normativa unitaria.

Nel 1992, il rapporto del Consiglio federale sul piano di legislazione 1991–1995 includeva l'obiettivo «Vicino ai cittadini grazie ad una maggiore trasparenza»⁴¹;

³⁹ 80.467 Classificazione dei documenti e opinione pubblica.

⁴⁰ 80.544 Informatori e giornalisti. Statuto giuridico.

⁴¹ FF 1992 III 103

voleva così «esaminare, nell'ambito della riforma governativa, la possibilità d'introdurre il principio della pubblicità delle attività dell'amministrazione, fatte salve le situazioni in cui è richiesto il segreto»⁴². Il Dipartimento federale di giustizia e polizia è stato incaricato di svolgere i lavori legislativi preliminari in collaborazione con la Cancelleria federale e di sottoporre al Consiglio federale, entro un determinato termine, un avamprogetto per approvazione di principio.

Sempre nel 1992, il gruppo di lavoro strutture direzionali della Confederazione nel documento interlocutorio sottoposto al Consiglio federale si è pronunciato a favore di una cauta introduzione del principio della trasparenza.

Le mozioni Rechsteiner del 3 ottobre 1990⁴³ e Hess del 19 settembre 1991⁴⁴, che chiedevano l'introduzione del principio della trasparenza sono state trattate rispettivamente nel 1990 e 1993 e adottate sotto forma di postulato.

L'Ufficio federale di giustizia ha elaborato nell'ottobre 1994 un avamprogetto di legge federale sulla pubblicità dell'amministrazione.

Nell'ambito del disegno di Costituzione federale, il Consiglio federale ha proposto, nel 1995, una variante che garantiva il diritto di consultazione degli atti a tutti i cittadini, nella misura in cui non vi si opponevano interessi pubblici o privati preponderanti⁴⁵. Né il disegno del 1996 né la Costituzione federale del 18 aprile 1999 hanno tenuto conto di questa innovazione.

Il 15 dicembre 1997, il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad approvare tre mozioni del Consiglio nazionale richiedenti l'introduzione del principio della trasparenza (mozione Hess dell'11 marzo 1997⁴⁶, mozione Vollmer del 19 marzo 1997⁴⁷ e la mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 29 maggio 1997⁴⁸). Il Consiglio nazionale ha adottato le mozioni il 20 marzo 1998⁴⁹. Il Consiglio degli Stati ha adottato le mozioni Hess e Vollmer il 1° ottobre 1998; la mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale è stata adottata sotto forma di postulato perché il termine previsto per presentare un progetto relativo all'introduzione del principio della trasparenza era troppo breve (entro la fine del 1998)

42 FF **1992** III 104

43 90.775 Istituzione dei diritti d'informazione.

44 91.3303 Introduzione del principio della trasparenza, fatto salvo il mantenimento del segreto.

45 Variante ad art. 154 cpv. 2 disegno di Costituzione del 1995.

46 97.3083 Introduzione del principio della trasparenza, fatto salvo il mantenimento del segreto.

47 Istituzione del principio della trasparenza. Emanazione di una legge sull'informazione.

48 97.3384 Il principio della trasparenza nell'amministrazione federale, Boll. Uff. **1998** N 735).

49 Boll. Uff. **1998** N 734.

Il 2 luglio 1998 il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito un gruppo di lavoro incaricato della preparazione dell'introduzione del principio della trasparenza⁵⁰.

1.2.2 Procedura di consultazione

Il 19 aprile 2000 il nostro Consiglio ha deciso di inviare in consultazione un avamprogetto di legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione. Il 9 marzo 2001 abbiamo preso conoscenza dei risultati della procedura.

In complesso l'avamprogetto è stato accolto positivamente anche se sono state mosse alcune critiche puntuali, in parte rilevanti e inerenti a questioni di fondo, che riflettono però pareri per molti aspetti divergenti. La maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione sostanzialmente l'avamprogetto. Due Cantoni (LU, SG), due partiti politici (PPD, PLS) e cinque organizzazioni hanno respinto l'avamprogetto sottoposto a consultazione.

Opposizioni al possibile assoggettamento alla LTras si sono registrate particolarmente da parte di imprese di diritto privato o dotate di statuto particolare che appartengono interamente o maggioritariamente alla Confederazione. Da parte dei rappresentanti degli interessi dei media si è espresso il timore che l'attuale accesso all'informazione oggi informalmente acquisito ai giornalisti possa essere complicato dall'introduzione di una procedura formale e si sono richiesti diritti di accesso privilegiato. I rappresentanti dell'economia hanno invece espresso il timore che i criteri fissati per la protezione di interessi privati preponderanti (segnatamente della sfera privata, del segreto di affari, del segreto professionale e del segreto di fabbricazione) e di cui si deve tenere conto nella decisione di accesso ai documenti non siano sufficienti. Diversi partecipanti alla consultazione hanno chiesto una legge sull'informazione più completa, comprendente anche la regolamentazione dell'informazione attiva da parte del Consiglio federale e dell'amministrazione. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno manifestato la preoccupazione che l'introduzione del principio della trasparenza possa comportare per lo Stato costi troppo elevati o comunque sproporzionati rispetto all'utilità per il pubblico.

⁵⁰ Il gruppo di lavoro era così composto: Presidente, prof. Mader Luzius, vice direttore Ufficio federale della giustizia.
Rappresentanti dell'amministrazione federale.
Periti esterni: prof. Nuspliger Kurt, capo della Cancelleria del Cantone di Berna; prof. Cottier Bertil, vice direttore dell'Istituto svizzero di diritto comparato; prof. Barreler Denis, presidente dell'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva, giornalista.

1.2.3 Principali modifiche rispetto all'avamprogetto sottoposto a consultazione

In seguito alla procedura di consultazione, il presente disegno ha subito le modifiche qui appresso:

- chiarimenti circa l'applicazione della legge sulla protezione dei dati⁵¹ e miglioramento della protezione giuridica delle persone toccate dall'accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali;
- attribuzione della funzione di «Incaricato della trasparenza» prevista dall'avamprogetto all'Incaricato federale della protezione dei dati;
- applicazione del principio della trasparenza a organizzazioni esterne all'amministrazione federale che svolgono compiti di Stato solo nella misura in cui hanno competenze decisionali;
- designazione nella legge stessa delle singole organizzazioni che non rientrano nel campo d'applicazione della legge; possibilità per il Consiglio federale di decidere ulteriori eccezioni;
- introduzione del principio della remunerazione obbligatoria della procedura di accesso a documenti ufficiali;
- è competente a decidere in materia di accesso l'autorità che ha allestito un documento o che lo ha ricevuto in quanto destinataria principali da terzi non assoggettati alla presente legge (e non all'autorità che detiene il documento);
- esclusione dal campo di applicazione della legge di informazioni che sono utilizzate a fini commerciali dalle autorità;
- menzione esplicita nella legge sulla trasparenza della preponderanza di disposizioni speciali contenute in altre leggi federali, secondo le quali determinate informazioni sono dichiarate segrete o accessibili ad altre condizioni;
- introduzione di una disposizione per cui, nell'ambito delle sue competenze esecutive, il Consiglio federale è tenuto a considerare i bisogni particolari dei media.

Si è inoltre precisata la relazione del diritto di produrre copie previsto nella legge e il diritto d'autore.

1.3 Esecuzione prevista

All'inizio del 2001 un'analisi prospettiva sull'attuazione del principio della trasparenza dell'amministrazione federale è stata realizzata da un perito indipendente, su mandato dell'Ufficio federale di giustizia.⁵² Lo studio aveva per obiettivo di analizzare i problemi concreti che avrebbero potuto insorgere con l'esecuzione della legge sulla trasparenza come pure di formulare previsioni circa il volume di lavoro supplementare per l'amministrazione e le ripercussioni finanziarie.

⁵¹ RS 235.1

⁵² Analisi prospettiva.

Sulla base dei risultati dello studio, sarà elaborato, a suo tempo, un piano d'applicazione. Per l'esecuzione dell'atto di legge sarà necessario che gli uffici e le segreterie generali definiscano lo svolgimento delle procedure di accesso e assegnino le responsabilità. A tal fine le autorità dovranno catalogare le diverse categorie di informazioni che rientrano nei loro rispettivi campi di attività e analizzarne l'accessibilità ai sensi della legge sulla trasparenza. Secondo gli uffici e i campi di attività bisogna attendersi a livelli di pertinenza assai vari, che cui si renderanno necessarie soluzioni su misura. Un'attuazione il più semplice possibile, che adempia l'obiettivo di comunicare le informazioni rapidamente e senza intoppi burocratici, è possibile se la decisione sull'accesso può essere presa al più basso livello gerarchico. Nel concretare la procedura occorrerà tenere conto di questo principio. Grande importanza riveste anche la formazione del personale dell'amministrazione.

Inoltre l'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza avrà il compito, tra l'altro, di promuovere l'applicazione rispettivamente l'esecuzione del principio della trasparenza dell'amministrazione (si veda commento ad art. 18). Non appena si saranno costituite le capacità necessarie, competerà a tale ufficio sorvegliare l'esecuzione e, se del caso, prendere o proporre le misure necessarie.

A livello cantonale, dalla legge sulla trasparenza non insorge alcun compito esecutivo.

1.4 Trattazione degli interventi parlamentari

Con il presente disegno di legge si possono togliere di ruolo le due mozioni e i due postulati richiedenti l'introduzione del principio della trasparenza (mozione Hess dell'11 marzo 1997⁵³; mozione Vollmer del 19 marzo 1997⁵⁴; mozione Hess del 19 settembre 1991, adottata sotto forma di postulato⁵⁵; mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 29 maggio 1997, adottata sotto forma di postulato⁵⁶).

2 Parte speciale

2.1 Scopo e campo d'applicazione

2.1.1 Scopo (art. 1)

Il disegno di legge ha lo scopo di favorire l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e di promuovere la trasparenza dell'amministrazione. Non è necessario motivare un interesse speciale.

L'obiettivo definito all'articolo 1 esprime lo spirito di apertura che deve ispirare le autorità nell'applicazione del principio della trasparenza. L'introduzione di questo

⁵³ 97.3083 Introduzione del principio della trasparenza, fatto salvo il mantenimento del segreto.

⁵⁴ 97.3110 Istituzione del principio della trasparenza. Emanazione di una legge sull'informazione.

⁵⁵ 91.3303 Introduzione del principio della trasparenza, fatto salvo il segreto.

⁵⁶ 97.3384 Il principio della trasparenza nell'amministrazione federale.

nuovo principio fa parte delle misure volte a instaurare un clima di fiducia fra i cittadini e le autorità. Deve parimenti contribuire a rafforzare il carattere democratico dell'amministrazione, rendendone più trasparente il processo decisionale (si veda n. 1.1.2.1).

Il termine accesso del «pubblico» impiegato all'articolo 1 indica che il presente disegno intende promuovere l'informazione collettiva contrariamente all'informazione individuale, accordata solo a determinate categorie di persone o di autorità. Si è optato per la parola «pubblico» anziché «cittadini», perché il presente disegno non interessa unicamente gli Svizzeri, ma anche gli stranieri, indipendentemente dal loro domicilio (si veda commento ad art. 5).

Con la scelta del termine «accesso» del pubblico ai documenti ufficiali, l'articolo 1 del disegno di legge non si limita a garantirne la consultazione bensì comprende anche il diritto di ottenere informazioni sul loro contenuto come precisato all'articolo 6 capoverso 1 (p. es.: la data dell'apertura della procedura di consultazione di un avamprogetto di legge menzionato in un documento). Le informazioni da fornire devono in ogni fondarsi su un documento o almeno essere in relazione con un documento (si veda commento ad art. 5 cpv. 1 lett. a).

Il pensiero che ispira l'articolo 1 si riferisce alla prassi summenzionata in materia d'informazione del pubblico; attualmente l'amministrazione dispone di un generoso margine di manovra: nei singoli casi non è tenuta a comunicare informazioni o a dare accesso ai documenti. Il presente disegno di legge, invece, deve costituire un ulteriore passo avanti verso una maggiore trasparenza dello Stato.

La nozione di «documento ufficiale» è definita all'articolo 5.

2.1.2 Campo d'applicazione personale (art. 2)

2.1.2.1 Amministrazione federale e altre organizzazioni e persone (art. 2 cpv. 1)

Il disegno di legge recita che il principio della trasparenza si applica all'amministrazione federale (lett. a) nonché alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale solamente nella misura in emettono decisioni di prima istanza ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa⁵⁷ (lett. b).

Il campo d'applicazione non comprende l'Assemblea federale e i suoi organi (in particolare le commissioni parlamentari) né il Tribunale federale, né le autorità di giustizia militare. Il Consiglio federale in quanto autorità collegiale è pure escluso dal campo di applicazione, limitato alla sua amministrazione.

I Servizi del Parlamento, interamente sottostanti all'Assemblea federale dall'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, saranno assoggettati al principio della trasparenza tramite un rinvio da introdurre nella futura legge sul parlamento [B1]⁵⁸.

⁵⁷ RS 172.021

⁵⁸ Cfr. Legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002, FF 2002 7271 segg.

Anche l'amministrazione del Tribunale federale è soggetta al principio della trasparenza tramite un rinvio da introdurre nella futura legge sul Tribunale federale⁵⁹. In ragione della posizione particolare di quest'ultimo non si può però applicare la stessa procedura in caso di contestazione. Invece di un ricorso presso la Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza (o del futuro Tribunale amministrativo federale) si dovrebbe lasciare al Tribunale federale stesso la facoltà di regolare la ripartizione interna delle competenze. A tal fine si potrebbe quindi prevedere nel regolamento del Tribunale federale una commissione interna di ricorso composta da tre giudici federali. Il principio della trasparenza si applica soltanto agli affari che concernono direttamente l'amministrazione del Tribunale federale (p. es. le circolari interne, i rapporti di valutazione dell'efficienza amministrativa o i documenti sui progetti informatici). Le sentenze e gli atti di procedura non sono compresi. Il rinvio alla presente legge da introdurre nella futura legge sul Tribunale federale sarà formulato in conseguenza.

Anche i Cantoni non sono inclusi nel campo d'applicazione, neppure allorché applicano o eseguono compiti affidati loro dallo Stato. Nella legge non si impone alcuna precisazione.

La nozione di amministrazione federale alla lettera a è identica a quella che figura all'articolo 178 della nuova Costituzione federale e all'articolo 2 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)⁶⁰. L'amministrazione federale comprende i dipartimenti e la Cancelleria federale, che formano l'amministrazione centrale. Fanno altresì parte dell'amministrazione le istituzioni di coordinamento interdipartimentali (organizzazione di progetti e delegazioni). Invece, i corpi di truppa e le unità di truppa dell'esercito non fanno parte dell'amministrazione federale.

Fanno parte dell'amministrazione centrale i Dipartimenti e la Cancelleria federale come pure le segreterie generali, gli aggruppamenti e uffici dei Dipartimenti.

Il concetto di amministrazione federale non si limita all'amministrazione centrale, bensì si estende anche alle unità amministrative decentrate. Esse hanno in comune la particolarità che, pur restando subordinate in una forma o in un'altra all'amministrazione federale centrale, sono dotate di una posizione specifica in virtù dell'atto organizzativo. Le commissioni di autorità, ad eccezione delle commissioni di ricorso secondo gli articoli 71a e seguenti PA⁶¹, fanno anche parte dell'amministrazione federale. Lo statuto delle commissioni di autorità è disciplinato dall'ordinanza sulle commissioni⁶².

Esempi di unità amministrative dell'amministrazione federale decentrata:

Cancelleria federale: Incaricato federale della protezione dei dati. Dipartimento federale dell'interno: Politecnici federali, Consiglio dei politecnici federali, Istituto Paul Scherrer, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio, Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca, Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque. Dipartimento federale di giustizia e polizia: Istituto di diritto comparato, Istituto federale della proprietà

⁵⁹ FF 2001 4025

⁶⁰ RS 172.010

⁶¹ RS 172.021. Si veda anche l'art. 6 cpv. 1 lett. e dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

⁶² RS 172.31

intellettuale. Dipartimento federale delle finanze: Regia federale degli alcool, Controllo federale delle finanze, Commissione federale delle banche, Dipartimento federale dell'economia; Commissione della Concorrenza. Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni: Commissione federale della comunicazione.

Secondo il disegno di legge, il principio della trasparenza è applicabile solo agli atti concernenti l'adempimento di un compito pubblico. Solo tali atti sono considerati documenti ufficiali (si veda art. 5 cpv. 1 lett. c). Gli altri documenti non sono documenti ufficiali ai sensi della presente legge.

L'avamprogetto di legge sulla trasparenza sottoposto alla consultazione prevedeva inoltre che il Consiglio federale potesse assoggettare alla legge sulla trasparenza anche organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato non facenti parte dell'amministrazione federale. Nell'ambito della consultazione questa soluzione ha suscitato giudizi divergenti; a titolo di argomento contro l'assoggettamento alla legge di organizzazioni esterne all'amministrazione federale si sono evocati soprattutto pregiudizi alla competitività. Per giunta, anche la nozione di compito pubblico è stata sottoposta a diverse interpretazioni e criticata come poco chiara.

Secondo la lettera b, il principio della trasparenza è applicabile alle organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione, nella misura in cui emanano decisioni di prima istanza. Sono così compresi in questa categoria i settori nei quali le organizzazioni o persone in questione esercitano la sovranità. Il diritto all'accesso si applica quindi ai documenti ufficiali direttamente concernenti una procedura di disposizione ai sensi della LOGA⁶³.

Segnatamente, secondo la lettera b, oltre all'amministrazione federale, sottostanno al principio della trasparenza le persone e organizzazioni qui appresso, nella misura in cui emanano decisioni di prima istanza:

Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica e altre istituzioni di promozione della ricerca (art. 8 e 9 della Legge sulla ricerca⁶⁴), Pro Helvetia (Legge federale concernente la Fondazione «Pro Helvetia»⁶⁵), Ispettorato federale degli impianti a corrente forte (Ordinanza sull'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte⁶⁶), Fondo di sicurezza stradale (Regolamento concernente l'impiego dei mezzi del Fondo di sicurezza stradale⁶⁷), Ferrovie Federali Svizzere (Legge sulle ferrovie⁶⁸), Ispettorato federale degli oleo e gasdotti (art. 34 Ordinanza sugli impianti di trasporto in condotta⁶⁹), POSTA (Legge federale sulle poste⁷⁰), Fondo di sicurezza secondo gli articoli 54, 56 e seguenti Legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità⁷¹), Istituto collettore secondo l'articolo 60 Legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità⁷²), Istitu-

63 RS 172.010

64 RS 420.1

65 RS 447.1

66 RS 734.24

67 RS 741.816

68 RS 743.31

69 RS 746.11

70 RS 783.0

71 RS 831.40

72 RS 831.40

zione comune secondo l'articolo 18 Legge sull'assicurazione malattie⁷³), Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (art. 61 Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni⁷⁴), Cassa suppletiva secondo l'articolo 72 e seguenti Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni⁷⁵, Società svizzera di radio e televisione⁷⁶.

2.1.2.2 **Eccezioni all'applicabilità** (art. 2 cpv. 2 e 3)

Il capoverso 2 elenca una serie di eccezioni per determinate amministrazioni federali decentrate o per organizzazioni che non fanno parte dell'amministrazione federale:

- Banca Nazionale Svizzera (BNS): pur essendo amministrata con la partecipazione della Confederazione e sotto la vigilanza di quest'ultima, la BSN gode di particolare indipendenza nei confronti del Consiglio federale e dell'amministrazione federale (art. 99 Cost.). Onde preservare tale indipendenza anche nel settore dell'accesso all'informazione, la BNS non deve sottostare alla presente legge.
- Commissione federale delle banche (CFB): la CFB, in qualità di autorità di vigilanza del settore bancario e borsistico opera in un settore estremamente delicato dal profilo economico e politico. È quindi fondata l'esenzione tramite eccezione legale dall'applicabilità della legge sulla trasparenza alla CFB, quale sola autorità di vigilanza dell'amministrazione decentrata.
- Assicuratori malattia e infortuni: gli assicuratori malattia e infortuni sono operatori del settore privato che non assolvono prioritariamente compiti di stato per cui devono essere esonerati dall'applicabilità del principio della trasparenza.
- Casse di compensazione AVS/AI: data l'esistenza di casse di compensazioni federali e cantonali come pure private, l'assoggettamento (applicabile soltanto per le casse di compensazioni federali o private) creerebbe disparità di trattamento. Non devono quindi essere rette dalla legge sulla trasparenza.

Secondo i criteri elencati al capoverso 3, il Consiglio federale può stabilire per via d'ordinanza nuove eccezioni dell'applicabilità della legge sulla trasparenza per altre unità dell'amministrazione decentrata o per altre organizzazioni esterne all'amministrazione federale. Si pensi in primo luogo ai settori in cui l'assolvimento dei compiti conferiti a unità decentrate consiste quasi esclusivamente nel trattamento di dati personali o di dati protetti dal segreto professionale o di affari. Un pregiudizio della competitività (cpv. 3 lett. b) potrebbe insorgere solo allorché l'unità in questione fosse in concorrenza diretta con privati terzi nel settore di attività soggetto al principio della trasparenza. Infine si è in presenza di compiti di poca importanza (cpv. 3 lett. c) allorché un determinato compito interessa solo una ristretta cerchia di persone, una possibile lesione dei diritti o degli interessi di cerchie di persone più vaste è

⁷³ RS 832.10

⁷⁴ RS 832.10

⁷⁵ RS 832.20

⁷⁶ Le decisioni sull'ammissione di terzi a una trasmissione sono considerate decisioni di prima istanza; cfr. p. es. DTF 123 II 402

definitivamente esclusa e il settore in questione non richiede oneri finanziari degni di nota da parte della Confederazione.

2.1.3 Campo d'applicazione materiale (art. 3)

Secondo l'articolo 3 lettera a, la legislazione speciale disciplina l'accesso ai documenti concernenti procedure civili, procedure penali (compreso il diritto penale amministrativo), procedure di assistenza giudiziaria e amministrativa internazionali, procedure internazionali di risoluzione delle controversie nonché procedure di giurisdizione in materia di diritto pubblico, procedure di giurisdizione amministrativa (comprese le procedure amministrative che non sono rette dalla legge federale sulla procedura amministrativa [si veda art. 3 PA], quali per es. la procedura negli affari in materia di comando delle autorità militari⁷⁷), le procedure presso l'autorità indipendente di ricorso in materia di radiotelevisione⁷⁸ come pure le procedure arbitrali (vale a dire le procedure decisionali delle commissioni d'arbitrato e dei tribunali arbitrali istituiti da contratti di diritto pubblico). Le rispettive leggi sulle procedure sono applicabili e restano invariate. Questa disposizione comprende i documenti direttamente inerenti alla procedura e/o gli atti procedurali (si veda n. 2.2.2.1.1).

Le regole generali del presente disegno sono applicabili, a contrario, per le procedure di prima istanza sfocianti in una decisione (ad eccezione delle procedure arbitrali) nonché per le procedure di mediazione, di conclusione di contratti o che portano all'adozione di un atto materiale nonché per procedure d'elaborazione e d'auto-rizzazione di atti di pianificazione.

Nell'ambito di una procedura amministrativa di prima istanza, il diritto della parte di consultare gli atti non è retto dal presente disegno, come disposto all'articolo 3 capoverso 5. In primo luogo si fa riferimento agli articoli 26 e 27 PA.

In mancanza di una regolamentazione speciale, la giurisprudenza non pubblicata concernente un compito pubblico, in possesso di un'autorità, di un'organizzazione o di una persona ai sensi del presente disegno è accessibile alle condizioni ordinarie, vale a dire senza giustificare un interesse particolare e con riserva del mantenimento del segreto qualora interessi pubblici o privati preponderanti lo richiedano.

2.1.4 Relazioni con disposizioni speciali (art. 4)

L'articolo 4 regge le relazioni della legge sulla trasparenza con altre disposizioni speciali (oltre alle relazioni definite all'art. 3 cpv. 4 e 5 con le normative procedurali). La disposizione in questione ribadisce il principio della predominanza della normativa speciale sulla normativa ordinaria, di applicabilità generale. In virtù di tale articolo una disposizione di legge speciale può quindi vietare la comunicazione di un documento ufficiale o disciplinarne l'accesso in maniera divergente (più o

⁷⁷ Cfr. ordinanza del 22 giugno 1998 sulla protezione giuridica negli affari in materia di comando delle autorità militari (RS **510.108**).

⁷⁸ Cfr. art. 58 segg. legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione (RS **784.40**).

meno restrittiva)⁷⁹. Con la nozione di «legge federale» si intende una norma di diritto emanata sotto forma di legge (art. 163 cpv. 1 Cost.).

Esempi: le norme relative all'obbligo del segreto nella legislazione sulle assicurazioni sociali, le prescrizioni speciali vigenti per i registri pubblici in materia di rapporti giuridici di diritto privato (segnatamente registro del commercio, registro fondiario, registro di stato civile), le disposizioni circa il divieto di consultazione delle firme raccolte nell'ambito di un'iniziativa popolari⁸⁰, di un referendum⁸¹ o di una petizione⁸², le norme particolari relative all'esecuzione della convenzione di Aarhus⁸³; le disposizioni speciali sul segreto bancario, il segreto fiscale, il segreto d'affari, il segreto professionale ecc. restano invariate.

Si noti che il segreto d'ufficio definito all'articolo 22 LPers⁸⁴ non è considerato disposizione speciale ai sensi del presente articolo, in quanto proprio da tale norma viene dedotto il principio generale di mantenimento del segreto oggi vigente che deve essere sostituito dal principio della trasparenza. In futuro, il segreto d'ufficio sarà determinato concretamente per quando concerne la portata e coprirà unicamente quelle informazioni che non sono accessibili in virtù della legge sulla trasparenza, per es. perché rientrano in una delle eccezioni contemplate agli articoli 7 o 8 (si veda n. 1.1.3.3).

2.1.5 Documenti ufficiali (art. 5)

L'articolo 5 definisce la nozione di documento ufficiale.

2.1.5.1 Documenti ufficiali in generale (art. 5 cpv. 1 e 2)

2.1.5.1.1 Introduzione

La legge sulla trasparenza è applicabile unicamente ai «documenti ufficiali». Gli altri documenti non sono compresi, di norma, nel campo d'applicazione del presente disegno.

L'articolo 5 capoverso 1 definisce in modo più preciso la nozione di «documento ufficiale» enumerando tre condizioni cumulative: l'informazione deve essere registrata su un supporto qualsiasi (art. 5 cpv. 1 lett. a); deve essere in possesso di un'autorità (art. 5 cpv. 1 lett. b); deve concernere l'adempimento di un compito pubblico (art. 5 cpv. 1 lett. c). La prima condizione definisce la nozione di documento distinguendola da quella più ampia di «informazione». Le due condizioni seguenti precisano il termine «ufficiale» riferendosi da un lato a un'esigenza personale (in possesso di un'autorità) e, dall'altro, a una condizione materiale (concer-

⁷⁹ Sulla prevalenza di normative speciali per la riscossione di un emolumento per l'accesso a documenti ufficiali, cfr. n. 2.3.9.1 e 2.3.9.3

⁸⁰ Art. 71 cpv. 2 legge federale sui diritti politici (RS **161.1**)

⁸¹ Art. 64 cpv. 2 legge federale sui diritti politici (RS **161.1**)

⁸² Cfr. art. 3 cpv. 3 legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS **120**)

⁸³ Cfr. n. 5.2.1

⁸⁴ RS **172.220.1**

nente l'adempimento di un compito pubblico). Il capoverso 2 precisa che anche certi documenti virtuali sono considerati documenti ufficiali.

Secondo le disposizioni della presente legge, i documenti registrati o comunicati un'autorità prima della sua entrata in vigore sono, sostanzialmente, accessibili. Tale principio, tuttavia, non è applicabile alle informazioni fornite liberamente all'autorità da una terza parte, esterna all'amministrazione. A questi documenti si applica per analogia la disposizione derogatoria di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera h, che autorizza il trattamento confidenziale in base ad accordo tra l'autorità e la parte terza.

2.1.5.1.2 **Nozione di documento** (art. 5 cpv. 1 lett. a)

Secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera a si intende per «documento ufficiale» ogni informazione «registrata su un supporto qualsiasi».

Questa disposizione definisce la nozione di «documento» ufficiale a prescindere dal supporto materiale; include rapporti, pareri, perizie, decisioni, avamprogetti di legge, statistiche, disegni, piani, registrazioni sonore o visive, documenti su supporto informatico, per esempio messaggi elettronici o pagine diffuse su Internet. Comprende inoltre i documenti prodotti per trovare o segnalare tali documenti (si veda art. 5 cpv. 3 lett. b). La forma del documento ha quindi poca importanza. Le reti informatiche di comunicazione interna (intranet) delle autorità assoggettate al presente disegno non sono pertanto messe in discussione. Il principio della trasparenza non esige infatti che l'amministrazione metta a disposizione del pubblico spontaneamente l'insieme dei documenti accessibili. La persona che desidera avere accesso a un documento consultabile su intranet deve seguire la procedura prevista dalla presente legge: la domanda d'accesso, formulata in modo sufficientemente preciso, deve indicare uno o più documenti desiderati; il collegamento all'intera rete non può essere l'oggetto della domanda.

Il documento deve avere connotazione informativa: deve fornire «un'informazione» (art. 5 cpv. 1 periodo introduttivo). Il presente disegno non conferisce alcun diritto di accesso a supporti vuoti quali per esempio blocchi per appunti o dischetti non formattati. Modelli di documenti su carta o supporto informatico comprendenti campioni di stile per l'edizione o l'impostazione di testi elettronici, pur avendo carattere informativo, sono esclusi dalla definizione di documento ufficiale, perché in genere non concernono direttamente l'adempimento di un compito pubblico (si veda commento ad art. 5 cpv. 1 lett. a).

Dalla condizione posta all'articolo 5 capoverso 1 lettera a, ovvero che, per essere considerata documento ufficiale l'informazione deve essere «registrata su qualsiasi supporto», si deduce che il documento deve esistere. Per quanto ovvio, questo punto merita di essere precisato: il principio della trasparenza non intende obbligare l'amministrazione a allestire un documento che non esiste. Un privato, per esempio, non può incaricare l'amministrazione di redigere una breve nota riassuntiva su un dato tema, fornire un parere di diritto su una questione controversa o effettuare la traduzione di un documento disponibile in una sola lingua.

Un'eccezione deve tuttavia essere fatta per garantire il diritto d'accesso a determinati documenti ufficiali che esistono solo allo stato virtuale (si veda commento ad art. 5 cpv. 2).

Qualora l'amministrazione accerti l'inesistenza di un documento e il richiedente metta in dubbio questa affermazione, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza nonché l'istanza di ricorso non possono limitarsi a prendere atto della dichiarazione dell'amministrazione, bensì devono indagare al fine di poter ponderare la credibilità e la serietà delle asserzioni del richiedente e, rispettivamente, dell'amministrazione (si veda art. 16 cpv. 3 e art. 20).

In caso di perdita di un documento, l'autorità non può limitarsi a negare l'accesso al medesimo e respingere la domanda affermando che il documento non esiste, bensì è tenuta a fare del proprio meglio per aiutare il richiedente a ritrovarne un'eventuale copia.

Il capoverso 1 lettera a esclude, a contrario, ogni informazione non documentata. Un'informazione generale sull'attività dell'amministrazione che non si fonda su un documento non è pertanto esigibile. La presente legge non crea alcun diritto di conoscere il parere di una persona in merito a un documento né il contenuto di una conversazione non registrata.

Il motivo di tale norma è chiaro: si tratta di informazioni non sono sufficientemente fondate per essere oggetto di un diritto esecutorio. L'autorità è per altro tenuta a fornire formalmente o informalmente le informazioni del caso e a dare indicazioni circa il contenuto di documenti ufficiali (art. 6 cpv. 1).

Ai sensi del presente disegno di legge, la nozione di documento ufficiale non coincide esattamente con quella di cui all'articolo 3 capoverso 1 della legge sull'archiviazione (LAr)⁸⁵. La principale differenza sta nel fatto che la LAr include anche documenti interni, contrariamente al presente disegno (si veda commento ad art. 4 cpv. 3 lett. c). All'obbligo di archiviazione, rispettivamente di documentazione dell'attività amministrativa (art. 22 OLOGA⁸⁶; art. 2 cpv. 2 LAr) sottostanno naturalmente anche i documenti ufficiali ai sensi della legge sull'archiviazione che non sono inclusi nella definizione data dalla legge sulla trasparenza.

2.1.5.1.3 Informazione «in possesso dell'autorità» (art. 5 cpv. 1 lett. b)

Perché un'informazione rientri nel campo d'applicazione della presente legge è determinante inoltre, secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera b, che sia «in possesso dell'autorità da cui proviene o a cui è stata comunicata».

Il documento contenente l'informazione deve essere effettivamente in possesso dell'autorità. Ciò significa che la stessa deve avere accesso all'informazione per potere quindi accordare l'accesso al pubblico. Se l'autorità non è effettivamente in possesso del documento, pur essendone l'autore o il destinatario principale, deve prendere

⁸⁵ FF 1998 2752. Rammentiamo che la differenza principale riguarda gli atti personali che la LAr prende in considerazione, contrariamente al presente avamprogetto (si veda ad art. 3 cpv. 3).

⁸⁶ RS 172.010.1

i provvedimenti del caso per accedervi. Qualora il documento sia già archiviato, la decisione circa l'accesso deve intervenire d'intesa con l'Archivio federale.

Per «autorità» si intendono in questo articolo l'amministrazione federale nonché le organizzazioni e i privati ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 lettera b.

Alla prima condizione se ne aggiunge in modo cumulativo un'altra: il documento deve provenire dall'autorità che lo detiene o deve esserle stato comunicato. Il disegno di legge non concerne quindi solamente i documenti allestiti dall'amministrazione, ma anche l'insieme dei documenti non sottoposti al principio della trasparenza da essa ricevuti. Ciò non significa tuttavia che tutte le informazioni non provenienti dall'amministrazione che si trovano in suo possesso dell'amministrazione, siano accessibili al pubblico. L'informazione deve anzitutto concernere l'adempimento di un compito pubblico (art. 5 cpv. 1 lett. c), a esclusione delle informazioni personali o puramente private. Inoltre, qualora i documenti ufficiali siano stati forniti liberamente da terzi all'autorità con la garanzia del mantenimento del segreto, ciò costituisce un interesse personale preponderante che si oppone all'accesso (art. 7 cpv. 1 lett. h). Come per i documenti ufficiali allestiti dall'amministrazione, l'accesso a documenti comunicati a quest'ultima rimane subordinato all'esigenza che nessun interesse pubblico o privato preponderante vi si opponga (art. 7). Di conseguenza, i documenti provenienti da Cantoni o da uno Stato dove il principio della trasparenza non è in vigore, possono essere mantenuti segreti se la loro divulgazione dovesse compromettere i rapporti confederali nel primo caso o internazionali nel secondo (art. 7 cpv. 1 lett. d ed e). Di norma un documento non è accessibile se ciò può costituire lesione grave della sfera priva dell'autore, a meno che un interesse pubblico preponderante non vi si opponga (art. 7 cpv. 2).

Se la domanda è stata presentata per errore a un'autorità che non è l'autore né il principale destinatario del documento, questa deve trasmetterla immediatamente all'autorità competente.

2.1.5.1.4 Informazione «concernente l'adempimento di un compito pubblico» (art. 5 cpv. 1 lett. c)

Non è sufficiente che un'informazione sia registrata, indipendentemente dal suo supporto e che sia in possesso di un'autorità, ma occorre in terzo luogo che riguardi «l'adempimento di un compito pubblico» (art. 4 cpv. 1 lett. c).

La nozione di compito pubblico è ripresa dall'articolo 3 capoverso 1 LAr⁸⁷. Deve trattarsi di un compito pubblico della Confederazione. Il concetto di compito pubblico non va però confuso con quello di interesse pubblico: alcuni compiti privati sono atti a servire l'interesse pubblico senza per altro costituire compiti d'interesse pubblico. Per le organizzazioni e persone di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettera b, l'applicabilità è limitata ai settori in cui agiscono sovranamente. In questi casi si può senz'altro concludere che vi è adempimento di un compito pubblico.

L'articolo 5 capoverso 1 lettera c è applicabile ai documenti che sono in possesso sia dell'amministrazione federale sia delle altre organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato soggette alla legge sulla trasparenza (art. 2 cpv. 1). Ne consegue che

87 RS 152.1

le informazioni che non sono in relazione con l'adempimento di un compito pubblico non rientrano nella definizione di documento ufficiale. Si pensi al caso di unità dell'amministrazione che possono essere attive anche come imprese di diritto privato e fornire prestazioni di servizio (p. es. l'Istituto della proprietà intellettuale).

La nozione d'informazione «concernente l'adempimento di un compito pubblico» precisata all'articolo 5 capoverso 1 lettera c può comprendere anche informazioni di natura privata. Il nesso con il compito pubblico non insorge solamente dalla natura dell'informazione, ma anche dall'oggetto o dall'impiego a cui è destinata. Un documento privato in possesso dell'amministrazione è contemplato dalla presente legge allorché serve all'adempimento di un compito pubblico, per esempio se si inserisce in un processo decisionale. Basta pensare ai documenti richiesti dall'amministrazione per la concessione di un'autorizzazione e forniti dal richiedente o ai documenti trasmessi da un privato all'autorità nell'ambito di un rapporto di sorveglianza. È riservata la protezione della vita privata e del segreto d'affari. Anche quando ricorre al diritto privato, ad esempio per la gestione del patrimonio finanziario o per l'acquisizione di materiale e di mobili necessari all'esercizio delle sue attività, la Confederazione rimane assoggettata al principio della trasparenza. I documenti ufficiali relativi a contratti amministrativi di diritto privato devono quindi essere accessibili secondo le disposizioni della presente legge. Rimangono salve, segnatamente, la tutela della libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. a) e la protezione delle posizioni relative a un negoziato in corso o futuro (art. 8 cpv. 3). Infine sono esclusi dal campo d'applicazione della presente legge i registri pubblici relativi ai rapporti giuridici di diritto privato (in particolare il registro di commercio, il registro fondiario o il registro dello stato civile) ma le disposizioni specifiche che li disciplinano vanno considerate *lex specialis*. Di conseguenza, per esempio, la prova di un giustificato interesse per consultare il registro fondiario (art. 970 cpv. 2 CC⁸⁸) è mantenuta e non è modificata dal presente disegno (si veda commento ad art. 4).

I documenti che gli organismi di diritto pubblico o privato sottoposti alla legge sulla trasparenza in virtù dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b mettono a disposizione dell'Amministrazione federale concernono un «compito pubblico» ai sensi della presente disposizione soltanto nella misura in cui tali organismi sottostanno alla legge sulla trasparenza, ossia quando prendono una decisione. Lo stesso vale per i documenti che l'Amministrazione federale redige in merito a questo organismi: anche questi documenti concernono un «compito pubblico» (e rientrano pertanto nell'ambito del diritto di accesso ai sensi della legge sulla trasparenza) soltanto se si riferiscono a settori di attività nei quali gli organismi in questione sono essi stessi sottoposti alla legge sulla trasparenza.

I documenti destinati all'uso personale in possesso dell'amministrazione non concernono, di regola, l'adempimento di un compito pubblico e sono quindi esclusi dalla definizione di documento ufficiale (si veda n. 1.5.2.3). In genere, se non sono destinati unicamente all'uso personale, gli appunti scritti a mano o elettronicamente su un documento ufficiale hanno logicamente un nesso con l'adempimento di un compito pubblico. Ciò nonostante non sono assoggettati al principio della trasparenza, trattandosi per lo più di documenti la cui elaborazione non è terminata. In alcuni casi, tuttavia, costituiscono un documento terminato: per esempio se, invece di

rispondere alla questione posta nel documento principale o di inserirvi una nota in un documento separato, il destinatario del testo esprime la sua opinione nel documento principale.

Le informazioni di natura puramente tecnica non sono escluse a priori dal presente disegno di legge. In alcuni casi tuttavia, il nesso con un compito pubblico è troppo esiguo perché tali informazioni siano considerate documenti ufficiali. Non hanno infatti alcun legame materiale con l'adempimento di un compito pubblico bensì un legame puramente formale. Per esempio un funzionario non è tenuto a dare accesso al proprio file di dati, dove sono memorizzate le impostazioni di lavoro del computer, segnatamente impostazioni standard come la lingua e il carattere di scrittura. Lo stesso dicasi per informazioni quali i cosiddetti «cookies» ovvero gli elementi scaricati automaticamente da pagine Internet o i file della posta elettronica contenenti dati circa i movimenti di messaggi elettronici dell'utente.

2.1.5.1.5 Documenti virtuali (art. 5 cpv. 2)

L'articolo 5 capoverso 2 dispone che si può garantire l'accesso solo a documenti ufficiali già esistenti (si veda commento ad art. 5 cpv. 1 lett. a). Si deve per altro fare un'eccezione per i documenti ufficiali che possono essere prodotti mediante una semplice trattamento informatico (documenti virtuali).

Secondo l'articolo 5 capoverso 2, sono documenti ufficiali i «documenti che possono essere allestiti mediante un trattamento informatico semplice sulla base di informazioni già esistenti». Allo stato attuale della tecnica, questa disposizione è rilevante soprattutto per le banche dati elettroniche: il documento prodotto estratto da una banca dati su domanda di un cittadino non è un documento esistente; deve essere allestito dall'amministrazione per soddisfare la richiesta. Il diritto d'accesso si estende dunque anche a tali documenti, a condizione che «un trattamento informatico semplice» permetta di crearli «a partire da informazioni già esistenti». Se il sistema informatico non consente di dare seguito alla richiesta «in maniera facile e agevole» (p. es. perché è necessaria una complessa programmazione), il cittadino è informato che può esigere l'accesso ai singoli dati registrati nella banca dati alle condizioni generali della presente legge (segnatamente fatte salve le diverse eccezioni previste e prendendo a carico di costi). La nozione di «trattamento informatico semplice» si riferisce all'utilizzazione da parte di un utente medio ed evolve in funzione dello sviluppo tecnologico.

2.1.5.2 Documenti che non sono considerati documenti ufficiali (art. 5 cpv. 3)

Ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 non sono considerati documenti ufficiali i documenti la cui elaborazione non è terminata (art. 5 cpv. 3 lett. b), i documenti usati dall'autorità per scopi commerciali (art. 5 cpv. 3 lett. a) o i documenti destinati all'uso personale (art. 5 cpv. 3 lett. c).

2.1.5.2.1 Documenti utilizzati dall'autorità per scopi commerciali (art. 5 cpv. 3 lett. a)

Con questa disposizione, le informazioni utilizzate per scopi commerciali da un'autorità sottostante al principio della trasparenza sono escluse dalla nozione di documento ufficiale ai sensi della presente legge. Si può così tenere conto, in particolare, dell'attuale evoluzione nel settore dell'organizzazione dell'amministrazione. Si pensi per esempio alle prestazioni di servizio nel settore della meteorologia o della cartografia. È così possibile fissare un prezzo di vendita per le pubblicazioni destinate commercializzazione da parte dell'autorità e determinare le modalità di diffusione, a prescindere dalle norme stabilite dalla legge sulla trasparenza.

Esempi: Ordinanza del DFI del 23 febbraio 2000 sugli emolumenti nel settore della meteorologia e climatologia⁸⁹; Ordinanza del 9 settembre 1998 sulla riproduzione di dati della misurazione ufficiale⁹⁰.

I documenti in questione devono effettivamente essere utilizzati per scopi commerciali. Quando non sono più disponibili – per esempio in caso di esaurimento della tiratura – la presente eccezione non è più applicabile. La nozione di «scopi commerciali» non comprende solo i documenti che sono commercializzati ma anche i documenti e le informazioni che contribuiscono direttamente alla loro produzione. Per esempio, i dati geografici utilizzati per la produzione di carte topografiche rientrano in questa eccezione. I documenti utilizzati per scopi commerciali da terzi sono compresi nel campo d'applicazione della legge sulla trasparenza, ma solo se concernono l'adempimento di un compito pubblico ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera c. Per esempio, i libri della biblioteca di un'autorità di regola non sono soggetti alla presente legge perché concernono solo indirettamente l'adempimento di un compito pubblico.

La disposizione speciale dell'articolo 19 della legge federale sull'archiviazione⁹¹, secondo la quale l'utilizzazione degli archivi a fini commerciali necessita un'autorizzazione e che prevede un'eventuale partecipazione della Confederazione agli utili, si applica unicamente ai documenti considerati archivi ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LAr.

2.1.5.2.2 Documenti la cui elaborazione non è terminata (art. 5 cpv. 3 lett. b)

Il documento deve essere disponibile nella sua versione definitiva; deve essere terminato. L'articolo 5 capoverso 3 lettera b dispone che non sono considerati documenti ufficiali i documenti la cui elaborazione non è terminata. Ciò al fini di garantire all'amministrazione un margine d'azione e la necessaria libertà per lo sviluppo dei suoi progetti. Inoltre si vogliono così evitare malintesi, imprecisioni e gli altri rischi derivanti dalla pubblicazione di un documento provvisorio come pure tentativi di pressione esterna in seguito alla pubblicazione di documenti incompleti. L'esclusione dei documenti la cui elaborazione non è terminata va considerata alla stessa

⁸⁹ RS 172.044.29

⁹⁰ RS 510.622

⁹¹ RS 152.1

stregua dell'eccezione volta a tutelare la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. a); l'amministrazione deve avere la possibilità di formare la propria opinione il più tranquillamente possibile.

Citiamo a titolo di esempio un testo manoscritto o elettronico con cancellature o annotazioni prima della correzione definitiva, un compendio in fase di elaborazione, la versione provvisoria di un rapporto, lo schizzo di un progetto, appunti di una riunione, appunti di lavoro informali, la bozza di un testo, gli appunti riassuntivi in previsione di una riunione e via dicendo.

Il presente disegno di legge preferisce la nozione di documento la cui elaborazione non è terminata a quella di documento interno, coniata in relazione con il diritto di consultare gli atti ai sensi dell'articolo 4 della Costituzione federale del 1874. In questa accezione sono comprese le informazioni che servono a preparare la decisione dell'autorità quali gli appunti manoscritti delle persone che partecipano alla decisione, i progetti, le perizie interne, ecc.⁹² Tale deroga al diritto di consultazione degli atti, che deve servire alla protezione della presa di decisione dell'autorità, è criticata dalla dottrina⁹³.

La nozione di documento la cui elaborazione non è terminata è giuridicamente vaga. Spetterà alla pratica e alla giurisprudenza definirla più precisamente nei casi concreti, per i quali le presenti spiegazioni forniscono alcuni elementi. Si può anche immaginare che il Consiglio federale ne dia una definizione più precisa nell'ambito della sua competenza d'esecuzione. Una definizione più dettagliata di questa nozione compete dunque in sostanza alle autorità incaricate dell'applicazione e dell'attuazione del presente disegno di legge.

La firma o l'approvazione di un documento denotano che è terminato. Per contro, il fatto che un rapporto non sia stato approvato o firmato non significa necessariamente che non è assoggettato alla presente legge; è determinante l'esistenza di altri elementi provanti che la sua elaborazione è terminata (p. es. versamento in un dossier, iscrizione in un registro).

Un altro elemento indicativo è la comunicazione ad un'altra autorità amministrativa o ad una organizzazione o persona esterna all'amministrazione. Allorché, per esempio, un impiegato dell'autorità redige un rapporto e consulta un altro dipartimento sul progetto di testo, sia il parere ricevuto sia il progetto di testo inviato possono essere considerati documenti ufficiali terminati e accessibili, a condizione che non insorga conflitto con la protezione della libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità. Lo stesso vale per i rapporti inviati dall'amministrazione, ma di cui i destinatari non hanno ancora preso conoscenza come, per esempio, il rapporto di un gruppo di lavoro interdipartimentale firmato dal presidente e consegnato al Consiglio federale, ma il cui esame è stato rinviato. Un tale documento è terminato se si considerano i criteri della firma e della comunicazione. L'accesso può tuttavia essere negato qualora una pubblicazione intempestiva possa nuocere alla libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità a cui è destinato il rapporto. Come altri criteri, anche quello della comunicazione non è inconfutabile.

⁹² DTF 115 V 297 (303)

⁹³ Müller, G., Art. 4, in: Aubert, J.-F. et al., *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 1995, n. 109; Barthe, C., *Zur Informationstätigkeit der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzgesetzes des Bundes*, 1993, pag. 33 segg.; Moor, P., *Droit administratif*, vol. II, 1991, n. 2.2.7.6, pag. 192.

Il criterio della registrazione di un documento in un sistema di classificazione, d'organizzazione o d'informazione amministrativa è il più facile da applicare. Anche in questo caso, tuttavia, il problema viene soltanto trasferito: per evitare una proposizione tautologica (un documento ufficiale registrato in un sistema è un documento terminato / un documento terminato deve essere registrato in un sistema) le regole di registrazione dovrebbero stabilire quando un documento è terminato e deve essere registrato. Nel diritto federale, la documentazione dell'attività amministrativa è retta dall'articolo 22 OLOGA⁹⁴. Il Dipartimento federale dell'interno ha emanato il 13 luglio 1999 le istruzioni sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale⁹⁵ comprendenti disposizioni sulla registrazione degli atti (rispettivamente «documenti» ai sensi della legge sull'archiviazione). Queste istruzioni hanno dovuto essere adeguate alle esigenze del presente disegno di legge.

Anche l'importanza di un documento può fornire indicazioni sulla compiutezza del medesimo. Documenti di scarsa importanza quali per esempio un'annotazione per rammentare una telefonata, non rientrano nel campo d'applicazione. Il loro influsso è spesso espresso in altri documenti alla cui elaborazione in qualche modo hanno contribuito.

Le banche dati costituiscono un caso particolare; sono costantemente completate e aggiornate poiché il loro contenuto evolve continuamente. Da ciò di potrebbe dedurre che, ai sensi della presente legge, sono compiute se almeno una delle schede in esse contenute è terminata. Ma anche la semplice architettura o struttura organizzativa della banca dati può, secondo le circostanze, avere carattere informativo (si veda commento ad art. 5 cpv. 1 lett. b) ed essere quindi documento ufficiale.

I termini «documento da archiviare» come descritto all'articolo 2 capoverso 1 LAr e documento «con valore archivistico» ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3 LAr conservano il loro significato. Il concetto di «documento» ai sensi dell'articolo 3 LAr comprende anche i documenti ad uso personale degli addetti a un affare, vale a dire i cosiddetti «incarti personali» («Handakten»)⁹⁶. Tali incarti contengono spesso documenti che, ai sensi del presente disegno di legge, devono essere considerati «non terminati» oppure possono essere qualificati come documenti «destinati all'uso personale», quali appunti personali, appunti di riunioni, note per bozze di testi, e via dicendo. Anche documenti ufficiali la cui elaborazione non è terminata hanno, in molti casi, valore archivistico.

I documenti la cui elaborazione non è terminata non devono essere confusi con i documenti preparatori: anche i documenti preparatori sono compiuti se sono definitivi. Non si può quindi escludere in modo generico l'insieme dei documenti preparatori dal campo d'applicazione della presente legge. I diversi schizzi di un piano di strada nazionale, i progetti preliminari di tracciati ferroviari, le versioni parziali o provvisorie di un documento – se di per sé sono terminate – i vari atti che illustrano l'andamento di un negoziato di appalto pubblico – come i progetti di contratto prima della firma – oppure un rapporto provvisorio prima dell'invio al suo destinatario, per esempio, non sono documenti da escludere a priori dal campo d'applicazione della presente legge perché la loro elaborazione non è terminata. Va ricordato che la consultazione può comunque essere negata se vi si oppongono interessi preponde-

⁹⁴ RS 172.010.1

⁹⁵ FF 1999 4679

⁹⁶ FF 1997 II 765

ranti pubblici o privati, per esempio se l'interesse alla libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità si oppone in un caso preciso alla comunicazione dei documenti richiesti (art. 7 cpv. 1 lett. a).

2.1.5.2.3 Documenti destinati all'uso personale (art. 5 cpv. 3 lett. c)

L'articolo 5 capoverso 3 lettera c esclude dalla definizione di documenti ufficiali i documenti destinati all'uso personale in possesso dell'amministrazione. Tali documenti possono essere suddivisi in due categorie:

- appartengono alla prima le informazioni che pur servendo per scopi ufficiali sono destinate all'uso esclusivo del loro autore: per esempio disposizioni per l'elaborazione di un testo, per la redazione di un rapporto, determinati riassunti, appunti relativi a riunioni, perfino una registrazione per la redazione di un processo verbale. Anche le note personali scritte a mano o elettronicamente su un documento ufficiale sono di regola escluse dal principio della trasparenza, se sono destinate unicamente all'uso personale;
- rientrano nella seconda categoria le informazioni che sono in possesso dell'autorità solo in senso lato, senza avere alcuna funzione ufficiale. Esempi: i ritratti di bambini sulla scrivania (informazione con contenuto esclusivamente privato) o i quadri di proprietà privata appesi in ufficio (informazione con contenuto esclusivamente artistico). Il cittadino non ha alcun diritto di chiedere l'accesso a questi documenti. Anche le lettere e i messaggi elettronici inviati personalmente a un funzionario e che non riguardano gli affari di servizio non rientrano nella definizione di documento ufficiale. Per contro, le lettere personali con contenuto ufficiale devono essere considerate documenti ufficiali poiché sono destinate anche all'uso ufficiale.

2.1.5.3 Diritto applicabile alle informazioni non contemplate dalla presente legge

Le informazioni che non rientrano nel campo d'applicazione del presente disegno non sono assoggettate al principio della trasparenza. Il cittadino non ha alcun diritto di accesso a tali informazioni ai sensi del presente disegno di legge. Se esiste una norma speciale per regolare questi casi, deve essere applicata. Se non esiste, l'articolo 3 del presente disegno non può essere interpretato a contrario, implicando che è vietato all'amministrazione comunicare tali informazioni. La comunicazione avviene secondo le disposizioni concernenti le informazioni d'ufficio, i cui principi e modalità non sono oggetto del presente disegno, come pure, secondo i casi, in base alle norme di archiviazione, se si tratta di documenti archiviati o da archiviare. La comunicazione di informazioni non documentate o di documenti la cui elaborazione non è terminata non è quindi esclusa a priori, a meno che un interesse preponderante pubblico o privato vi si opponga (si veda art. 180 cpv. 2 Cost.; art. 19 LOGA⁹⁷). Il

principio del segreto tuttora vigente continua quindi ad essere applicabile in questi casi, fatto salvo il principio della trasparenza.

2.2 Diritto di accesso ai documenti ufficiali

2.2.1 Principio della trasparenza (art. 6)

2.2.1.1 Diritto di accesso (art. 6 cpv. 1)

L'articolo 6 capoverso 1 è la disposizione fondamentale del disegno di legge: «ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali o di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità». Si sostituisce così al principio del segreto dell'amministrazione, tuttora vigente, quello della trasparenza, fatti salvi i casi di cui agli articoli 7 e 8. In virtù del presente disegno, ogni persona dispone di un diritto soggettivo di accesso ai documenti ufficiali, senza dover giustificare un interesse particolare.

Questo diritto è conferito a «ogni persona», svizzera o straniera, domiciliata in Svizzera o all'estero, fisica o giuridica. I minori non sono esplicitamente esclusi. La legge non stabilisce l'età limite per presentare una domanda a un'autorità, pratica che sarebbe comunque inattuabile perché, in linea di massima, l'identità del richiedente non è richiesta (si veda n. 2.2.1.2 e 2.3.2).

Con il diritto di accesso a «ogni persona» (art. 6 cpv. 1), ovvero al «pubblico» (si veda art. 1), il principio della trasparenza garantisce l'informazione collettiva: allorché l'accesso a un documento ufficiale è accordato a una persona, deve essere accordato a tutte. Il principio è riassunto con la formula inglese «access to one; access to all». La limitazione dell'accesso a una singola persona o a una determinata cerchia di persone – nel senso dell'accesso solo a determinate condizioni – di regola non è possibile. Per esempio un'informazione concernente la difesa nazionale non può essere limitata ai soli cittadini svizzeri, escludendo gli stranieri. La rapidità e l'efficienza dei moderni sistemi di comunicazione impedirebbe comunque nella pratica l'applicazione di una simile limitazione. Si deve invece applicare la riserva relativa alla protezione della sicurezza interna ed esterna della Svizzera; le informazioni in proposito devono restare segrete.

Il disegno di legge non conferisce alcun diritto d'accesso privilegiato ai parlamentari⁹⁸, all'ente pubblico, ai partiti politici o ai giornalisti. L'informazione individuale unicamente a una determinata persona o autorità, continua a essere disciplinata da leggi speciali. Citiamo a titolo di esempio il diritto di consultare gli archivi prima della scadenza del termine di protezione che può essere accordato «a singole persone» (art. 13 LAr), l'assistenza amministrativa o i diritti speciali di consultazione di determinate commissioni e autorità.

In materia di accesso, il presente disegno di legge non pone alcuna condizione relativa alla legittimazione attiva. L'amministrazione non può rifiutare l'accesso a un richiedente perché è in contrasto con quest'ultimo, né pretendere che siano indicati i motivi della domanda d'accesso. L'autorità non può nemmeno informarsi sul genere

⁹⁸ La nuova legge sul Parlamento conferisce ai parlamentari diritti d'informazione particolari; cfr. Boll. uff. **2001** N 1317 segg. e **2002** S 11.

di utilizzazione – commerciale o privata – prevista dal richiedente. La possibilità di adire l’Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza e la Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza in seguito a diniego dell’accesso è per contro riservata solamente alle persone che hanno precedentemente inoltrato una domanda d’accesso. Le disposizioni previste dalle legislazioni speciali sono in ogni caso fatte salve (come p. es. la giustificazione di un interesse nel caso del registro fondiario, si veda art. 970 cpv. 2 CC), come deducibile dall’articolo 4 del presente disegno.

Dal profilo procedurale, l’introduzione del principio della trasparenza significa che si presuppone il libero accesso ai documenti ufficiali. Ne consegue che in futuro l’onere della prova per contestare tale presupposto incomberà all’autorità. Quest’ultima deve indicare, almeno sommariamente, i motivi che la hanno indotta a negare l’accesso (si veda art. 12 cpv. 4).

Dall’articolo 6 capoverso 1 si deduce, a contrario, che la pubblicità delle riunioni delle autorità non è oggetto del presente disegno di legge, bensì continua a essere regolamentata dalle leggi speciali. I verbali di tali riunioni nonché gli appunti di preparazione o i riassunti sono, di regola, pubblici. Sono coperti dal segreto solo in virtù di leggi speciali, oppure – se queste ultime non si esprimono in merito – allorché interessi pubblici o privati preponderanti, e segnatamente la protezione della libera formazione dell’opinione e della volontà dell’autorità (art. 7 cpv. 1 lett. a) si oppongono all’accesso del pubblico.

2.2.1.2 Consultazione dei documenti ufficiali (art. 6 cpv. 2)

Secondo l’articolo 6 capoverso 2, i documenti ufficiali possono essere consultati sul posto o possono essere richiesti in copia. Per contro il presente articolo non specifica in modo esplicito come siano concretamente comunicate le informazioni sul contenuto dei documenti. Le informazioni sono comunicate in maniera informale, cioè divulgando oralmente il passaggio pertinente di un rapporto, inviando un messaggio elettronico o un telefax. Le informazioni sono impartite in modo succinto. Occorre inoltre menzionare che l’articolo 14 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull’eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili⁹⁹ prevede l’obbligo per l’autorità di tenere conto delle esigenze particolari delle persone audiolese o ipovedenti. Per quanto concerne l’accesso ai documenti ufficiali, ciò significa, per esempio, che nella misura del possibile a una persona ipovedente i documenti saranno trasmessi in versione elettronica perché possano essere adattati, mediante sistemi adeguati, nella forma in cui la persona interessata può prendere conoscenza contenuto.

I documenti possono essere consultati sul posto, vale a dire nel luogo dove l’autorità li conserva. In questo caso il richiedente può consultare sia una copia, sia l’originale se quest’ultimo è detenuto dall’autorità a cui è stata presentata la domanda. Di regola, i documenti ufficiali devono disponibili nel formato desiderato, se l’autorità ne è in possesso. Il presente disegno di legge non vieta al richiedente di riprodurre i documenti, sia per scritto, sia mediante fotografia, fotocopia o scansione, oppure con qualsiasi altro procedimento che non li danneggi. Se l’amministrazione mette a

⁹⁹ FF 2002 7333

disposizione dei cittadini fotocopiatrici, ha il diritto di riscuotere un emolumento secondo l'articolo 17 (si veda commento ad art. 17). In considerazione dello scopo della presente legge, l'amministrazione non deve rendere l'accesso troppo difficile, per esempio istituendo orari di consultazione inadeguati. Quando il documento è consultato sul posto, richiedente può essere accompagnato da terzi; detti terzi potrebbero in effetti esercitare a loro volta il diritto di accesso, dato che in sostanza i documenti ufficiali sono accessibili a ogni persona. Il richiedente, di massima è tenuto a declinare la propria identità solo se ciò è necessario per garantire la sicurezza dell'autorità o la conservazione del documento. In caso di consultazione sul posto nulla impedisce tuttavia che sia praticato un controllo all'ingresso com'è abituale negli edifici pubblici. È altresì evidente che il richiedente deve fornire nome e indirizzo per l'invio di fatture relative agli emolumenti percepibili secondo l'articolo 17, allorché il trattamento della domanda è presumibilmente generatore di costi. Il Consiglio federale emanerà le necessarie disposizioni d'applicazione nell'ambito della sua competenza d'esecuzione.

Il presente disegno non prevede il prestito di documenti, esplicitando che la consultazione deve avvenire «sul posto». L'amministrazione non è tenuta a trasferire i documenti da consultare in un luogo preciso.

Si possono richiedere copie dei documenti ufficiali: esse consegnate sul posto oppure inviate al domicilio, rispettivamente alla sede. In questi casi può essere percepito un emolumento (art. 17 cpv. 3 lett. b). Il presente disegno non prevede alcuna restrizione della riproduzione. Insorgono limitazioni solo allorché lo stato del documento esclude tale operazione. Tale restrizione non è emessa esplicitamente in quanto risulta dal principio d'uguaglianza fra i richiedenti di cui all'articolo 6 del disegno (si veda commento ad art. 6): l'accesso a «ogni persona» non potrebbe essere garantito se i primi richiedenti che consultano i documenti dovessero danneggiarli in modo tale da rendere l'accesso impossibile alle persone successive. Le copie di documenti protetti dal diritto d'autore possono essere utilizzate ulteriormente solo conformemente alle norme della protezione del diritto d'autore (si veda anche n. 1.1.3.3.). L'articolo 6 capoverso 2 secondo periodo ricorda tale principio; perciò l'autorizzazione di ulteriore utilizzazione o di utilizzazione per scopi commerciali di tali documenti da parte delle persone che li hanno consultati è disciplinata per analogia con la legge sul diritto d'autore.

Se il documento è disponibile pubblicamente Internet, l'autorità che riceve la domanda può limitarsi a comunicare l'indirizzo Internet dove è possibile consultare il documento, informando il richiedente che può ottenerne una copia previa apposita domanda. Per ragioni di economia amministrativa si deve cercare di sbrigare il maggior numero di richieste possibile per via elettronica – sia rendendo il materiale accessibile su Internet, sia trasmettendo le copie per posta elettronica.

Il Consiglio federale può precisare mediante ordinanza le modalità d'accesso generiche nell'ambito della sua competenza d'esecuzione.

Se l'accesso a un documento ufficiale è stato concesso a torto, la Confederazione è responsabile in base alla Legge sulla responsabilità.¹⁰⁰

¹⁰⁰ RS 170.32

2.2.2

Eccezioni al diritto di accesso (art. 7)

Per tenere conto delle critiche formulate circa l'introduzione del principio della trasparenza (si veda n. 1.2.2), l'articolo 7 enumera una lista di casi in cui l'accesso può essere limitato, differito o negato se un interesse pubblico o privato preponderante vi si oppone.

L'articolo 8 elenca parimenti una serie di casi in cui il diritto d'accesso a documenti ufficiali non sussiste e non è necessario provare l'esistenza di un interesse pubblico o privato preponderante. L'articolo 8 prevede anche una categoria di documenti accessibili senza restrizioni (eccezione «positiva» – si veda art. 8 cpv. 4).

2.2.2.1

Procedimento in caso di restrizione, differimento o diniego del diritto d'accesso (art. 7 cpv. 1)

Ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1, l'accesso a un documento ufficiale può essere «limitato, differito o negato» se un interesse pubblico o privato preponderante vi si oppone. L'autorità dispone in materia di un margine di manovra discrezionale. L'impiego che il richiedente intende fare dei documenti richiesti non può giustificare restrizioni del diritto di accesso se l'accesso non lede gli interessi enumerati ai capoversi 1 e 2.

In applicazione del principio della proporzionalità, ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 si deve accordare un accesso parziale ai documenti ufficiali contenenti solo in parte informazione che non devono essere rese pubbliche, come per esempio i dati personali. In tali casi, il principio della proporzionalità esige che il documento sia reso anonimo (si veda commento ad art. 9 cpv. 1). Un emolumento può essere riscosso se questa operazione necessita un onere di lavoro superiore al minimo (art. 17 cpv. 3 lett. a).

Gli interessi pubblici o privati che giustificano il diniego di accesso, possono cambiare con il tempo. In questi casi, l'accesso può essere differito, fissando un termine o una condizione; l'autorità si impegna allora anticipatamente ad autorizzare la consultazione (p. es. allo scadere del termine) o a riesaminare la decisione. Il richiedente ha il diritto di presentare in qualsiasi momento una domanda di riesame, se le circostanze sono cambiate in maniera significativa. L'autorità, tuttavia, non è tenuta a procedere spontaneamente al riesame.

Allorché l'accesso a un documento ufficiale è accordato a una persona, deve essere accordato a tutti (principio dell'accesso collettivo: «access to one – access to all», si veda commento ad art. 6). Ai sensi del presente disegno di legge l'accesso non deve essere «limitato» a una determinata cerchia di persone, bensì solo a parti del documento. Altrimenti, nell'applicazione pratica della legge sulla trasparenza, si rischierebbe d'introdurre nuovamente l'esigenza della prova di un interesse.

L'autorità può tuttavia subordinare la propria decisione a condizioni, anche se ciò non è menzionato esplicitamente all'articolo 7 capoverso 1. Questo procedimento, in ragione del principio della proporzionalità e del pubblico interesse alla consultazione, è possibile solo se l'autorità, di per sé, ha la facoltà di negare il diritto di accesso. Non è quindi escluso che, in applicazione del principio della proporzionalità e in singoli casi e in particolari circostanze, sia accordato solo un accesso individuale.

Così, per esempio, la famiglia della vittima svizzera di un rapimento all'estero è ammessa a consultare gli atti per farsi un'idea delle misure prese dall'autorità per la salvezza della vittima. Ma se da tale consultazione si dovesse dedurre automaticamente un diritto di accesso del pubblico in generale, l'accesso dovrebbe essere negato anche agli interessati a causa dei pericoli insorgenti dalla pubblicità. Tali non sono il senso né lo scopo del principio della trasparenza. Parimenti si potrebbe immaginare, per esempio, un accesso limitato a uno scienziato, per scopi di ricerca.

Il meccanismo previsto dalla presente legge è duplice: un documento è sia pubblico – ovvero soggetto al diritto di accesso – sia non accessibile ai sensi della legge sulla trasparenza. Ciò non significa che sia vietato l'amministrazione di delimitare in modo più preciso il settore dei documenti ufficiali non accessibili. L'amministrazione è libera di prevedere diversi livelli di accessibilità e potrà quindi, anche in futuro, emanare regolamentazioni speciali di protezione del segreto per determinate categorie di documenti ufficiali. Le categorie «segreto», «confidenziale» o «non classificato» previste dal diritto vigente non sono rimesse in questione dal presente disegno di legge (si veda nel settore civile: l'ordinanza del 10 dicembre 1990¹⁰¹ sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione; nel settore militare: l'ordinanza del 1° maggio 1990¹⁰² sulla protezione d'informazioni militari; sulle esigenze imposte alle persone che detengono determinate informazioni classificate relative alla sicurezza interna o esterna, si veda la sezione 4 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna¹⁰³ e l'ordinanza del 20 gennaio 1999 sui controlli di sicurezza relativi alle persone¹⁰⁴). Il fatto che documenti definiti ufficiali dal presente disegno di legge (si veda commento ad art. 5) siano classificati, è un fattore importante per l'esame di una domanda di accesso, ma di per sé non giustifica il diniego di accesso in qualsiasi caso. Allorché viene inoltrata una domanda di accesso la classificazione di un documento deve sempre essere esaminata; in particolare, si deve esaminare se con il trascorrere del tempo la classificazione sia ancora giustificata e se tutte le parti di un documento o di una collezione di informazioni debbano essere mantenute segrete per garantire la protezione di determinati interessi pubblici o privati a cui mirava la classificazione. Si deve accordare l'accesso a quelle parti di informazioni la cui consultazione non lede gli interessi da proteggere.

Anche una disposizione di una legge speciale può opporsi alla divulgazione di un documento ufficiale o porre disposizioni specifiche per l'accesso. Questa limitazione è esplicitamente prevista all'articolo 4.

Gli interessi privati o pubblici che giustificano il mantenimento del segreto devono prevalere sull'interesse (pubblico) del diritto d'accesso o del principio della trasparenza. Ciò presuppone la ponderazione degli interessi. Il disegno di legge anticipa tale ponderazione in quanto enumera in maniera definitiva i diversi casi in cui prevalgono interessi pubblici o privati. È sufficiente che esista la probabilità che l'accesso a un documento ufficiale possa ledere uno degli interessi enumerati all'articolo 6 capoverso 1 e 2 perché l'interesse del mantenimento del segreto prevalga su quello della trasparenza. In virtù del capoverso 2, tuttavia, l'autorità ha un margine di manovra discrezionale dei più vasti, poiché, in singoli casi e a titolo di

¹⁰¹ RS 172.015

¹⁰² RS 510.411

¹⁰³ RS 120

¹⁰⁴ RS 120.4

eccezione, può accordare l'accesso anche quando l'interesse pubblico all'accesso e alla trasparenza prevale sul pregiudizio recato alla sfera privata di un terzo.

Riassumendo, per ogni domanda, l'autorità deve (1) dopo aver stabilito il carattere ufficiale di un documento, (2) esaminare se è applicabile una disposizione legale speciale che precisi, autorizzi, limiti o neghi l'accesso, (3) determinare se il documento richiesto è contemplato all'articolo 7, (4) accertare se esistono o meno interessi pubblici o privati tali da esigere il mantenimento del segreto, (5) valutare se l'accesso deve essere limitato, differito o negato o – in casi eccezionali – accompagnato da condizioni.

2.2.2.1.1 Grave pregiudizio della libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. a)

L'esercizio del diritto d'accesso non deve disturbare il funzionamento dell'amministrazione. Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 lettera a del presente disegno di legge, l'interesse pubblico prevale allorché l'accesso può «ledere la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità».

La protezione della libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità si estende non soltanto alle autorità assoggettate al campo d'applicazione della presente legge – segnatamente: l'amministrazione federale, le organizzazioni e le persone di diritto pubblico o di diritto privato esterne all'amministrazione federale nella misura in cui emettano decisioni di prima istanza (art. 2 cpv. 1) –, bensì anche a quelle che non sottostanno alla legge, quali il Consiglio federale, il Tribunale federale e il Parlamento, o, a livello internazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte penale internazionale.

La protezione della «libera formazione dell'opinione e della volontà» deve impedire che durante un processo decisionale l'amministrazione subisca eccessive pressioni a causa della divulgazione prematura di informazioni, e non possa quindi formarsi liberamente una propria opinione e volontà. La divulgazione precoce di determinate posizioni può anche, a seconda delle circostanze, bloccare prematuramente il dibattito pubblico: è infatti più difficile cambiare opinione allorché si è sotto la luce dei riflettori.

Secondo il testo della legge, l'accesso a un documento ufficiale deve ledere in modo «considerevole» la formazione dell'opinione e della volontà. Questa condizione non è adempiuta, per esempio, se la divulgazione di un documento comporta unicamente il rischio di provocare un acceso dibattito pubblico o di iscrivere all'ordine del giorno una problematica particolarmente scottante dal profilo politico. Non tutti i ritardi o le complicazioni del processo decisionale risultanti dalla discussione pubblica ledono necessariamente «in modo considerevole», la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità.

L'eccezione prevista all'articolo 7 capoverso 1 lettera a deve prendere in considerazione l'aspetto evolutivo del contesto decisionale: un documento dichiarato segreto nell'ambito di un processo decisionale in base alla presente disposizione, non dovrebbe, di norma, esserlo più quando la decisione è stata presa. Ciò non esclude

tuttavia che anche dopo la decisione l'accesso possa essere negato in ragione di altri interessi che impingono il mantenimento del segreto.

Anche quando una decisione è stata presa, non è escluso che la divulgazione immediata di certi documenti possa ledere, in determinate circostanze, la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità. Si potrebbe allora esaminare l'ipotesi di fissare termine per la consultazione. Tale eccezione, secondo le circostanze, può entrare in linea di conto anche dopo che la decisione è stata presa, segnatamente quando una disposizione speciale prevede che l'autorità decida a porte chiuse. La pubblicazione dei documenti preparatori subito dopo la decisione potrebbe infatti rivelare il parere dei membri dell'autorità – che il presente disegno di legge intende proteggere – privandoli della possibilità di distanziarsi dalla posizione che difendono ufficialmente. Occorre precisare che il presente disegno di legge è applicabile solo sussidiariamente, allorché una legge speciale prevede una decisione a porte chiuse, poiché in tal caso l'accesso ai documenti, di regola, è retto dalla legge speciale stessa.

Qualora una legge speciale disponga l'accessibilità o la pubblicazione di determinate informazioni dopo la decisione dell'autorità ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 della presente legge, tale disposizione deve essere intesa in senso reale rispetto alla presente clausola derogatoria. L'autorità può differire l'accesso alle informazioni in questione (e ad altri documenti preparatori alla decisione) fino al momento della pubblicazione fissato legge (es.: art. 14 cpv. 1 e 2 legge sul controllo delle finanze¹⁰⁵).

Il Consiglio federale costituisce un caso a parte. Si faccia riferimento al commento ad articolo 8 capoversi 1 e 2.

La regolamentazione dell'accesso a documenti concernenti le procedure di diritto amministrativo e penale di cui all'articolo 3 lettera a, avviene secondo le disposizioni delle leggi procedurali applicabili. I documenti ufficiali elaborati in senso lato nell'ambito di tali procedure, ma che non sono versati agli atti giudiziari stricto sensu, sono invece accessibili, di norma, in virtù della legge sulla trasparenza. La protezione della libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità in tal caso è applicabile quando la pubblicazione di un documento ufficiale è suscettibile di influenzare lo svolgimento di una procedura in corso o futura. Per esempio, un parere di diritto, commissionato all'interno dell'amministrazione in vista dell'eventuale apertura di una procedura potrebbe essere di grande utilità alla parte in causa per preparare la sua difesa, basandosi sulle conclusioni del parere. Un tale documento potrebbe compromettere lo svolgimento di una procedura futura o in corso, in particolare se lo Stato è parte del processo e sceglie la linea di difesa opposta al parere di diritto in questione. In determinate circostanze questa disposizione può essere fatta valere anche dopo la chiusura della procedura. Tale è il caso allorché l'accesso a un documento pubblico, che non figura fra gli atti procedurali nel senso stretto, rischia di ledere in modo considerevole la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità in occasione di un'altra procedura.

Anche l'accesso ai documenti ufficiali di una procedura amministrativa non contestata, come le procedure di decisione di prima istanza (ad eccezione delle procedure arbitrali), le procedure di approvazione dei piani, le procedure di mediazione, le

procedure di gara pubblica e le procedure di esecuzione, deve essere esaminato dal profilo di un possibile pregiudizio della libera formazione dell'opinione e della volontà delle autorità. Lo stesso vale per i documenti e le informazioni allestiti dall'amministrazione in vista dell'apertura di tali procedure.

Ai documenti ufficiali concernenti le posizioni relative a negoziati in corso o futuri si applica l'articolo 8 capoverso 3.

2.2.2.1.2 Grave pregiudizio all'esecuzione appropriata di misure di un'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. b)

Questa eccezione garantisce il mantenimento del segreto di informazioni che servono alla preparazione di misure dell'autorità. Si pensi, per esempio, a misure di sorveglianza, ad ispezioni fiscali o a determinate campagne informative, quali la prevenzione del tabagismo. L'eccezione può essere invocata allorché l'accesso a determinate informazioni preparatorie di una misura rischia di privarla, del tutto o in parte, della sua efficacia.

Possono rientrare in questa disposizione derogatoria, segnatamente, anche misure la cui esecuzione è pianificata dalla Confederazione nell'ambito della sua partecipazione in imprese a struttura privata in quanto azionista (p. es. Swisscom).

2.2.2.1.3 Messa in pericolo della sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 7 cpv. 1 lett. c)

Questa eccezione riguarda in primo luogo le attività della polizia, delle dogane, dei servizi d'informazione e dell'esercito. Permette inoltre di mantenere segrete misure destinate a tutelare, in circostanze straordinarie, la capacità d'azione del Governo di garantire l'approvvigionamento economico del paese come pure informazioni relative a dettagli tecnici o alla manutenzione di materiale d'armamento ecc. nonché informazioni la cui divulgazione potrebbe compromettere la sicurezza d'importanti infrastrutture o di persone in pericolo.

In virtù di questa disposizione si può dunque negare il diritto d'accesso ad qualsiasi informazione la cui divulgazione incontrollata sia atta a compromettere la sicurezza pubblica. Ciò è il caso, per esempio, allorché l'accesso del pubblico a un documento ufficiale rischia di esporre singole persone o parti della popolazione ad atti di terrorismo, criminalità, violenza estremista o spionaggio. Tale condizione sarebbe per esempio adempiuta nel caso della divulgazione di esami della sicurezza e delle relative misure previste di particolare attualità in un determinato momento. Un altro esempio possono essere informazioni sulle misure di sicurezza relative a centrali o materiale nucleari.

I documenti militari fanno oggetto di una classificazione speciale in virtù dell'ordinanza del 1° maggio 1990 sulla protezione di informazioni militari¹⁰⁶. Il presente disegno di legge mantiene in vigore questa regolamentazione. Lo stesso dicasi per la classificazione speciale in materia civile (si veda n. 2.2.2.1).

¹⁰⁶ RS 510.411

2.2.2.1.4 **Messa in pericolo degli interessi della politica estera e delle relazioni internazionali della Svizzera** (art. 7 cpv. 2 lett. d)

Insieme alle questioni relative alla sicurezza, le relazioni estere sono fra i settori più sensibili dell'attività dello Stato. Per questo motivo tutti i Paesi che hanno introdotto il principio della trasparenza limitano la pubblicazione di informazioni che comprometterebbero la salvaguardia dei loro interessi nelle relazioni con l'estero. In particolare l'ottenimento di informazioni sulla situazione, i procedimenti e le intenzioni dei Paesi esteri rivestono grande importanza dal profilo della politica estera e delle relazioni internazionali. Per condurre felicemente a termine trattative negoziali è inoltre fondamentale che i documenti pertinenti non vengano a conoscenza del pubblico o della parte opposta (si veda in materia n. 2.2.3.2). Lo stesso dicasi per gli interventi diplomatici nei rapporti tra gli Stati: l'esperienza insegna che le critiche dell'opinione pubblica o gli interventi esterni non di rado provocano risentimento, per cui la riservatezza, di norma, è un elemento chiave delle attività diplomatiche. A esempio di questo principio basti citare gli interventi nell'ambito della protezione diplomatica e consolare, per esempio nel caso di rapimenti di cittadini svizzeri all'estero o l'impegno nell'ambito dei diritti dell'uomo, e del diritto internazionale umanitario oppure nelle questioni in materia d'asilo.

Gli interessi della politica estera e delle relazioni internazionali della Svizzera possono essere compromessi non soltanto a livello di relazioni fra gli Stati o con le organizzazioni internazionali, ma anche, in senso più vasto, a livello di relazioni tra la Svizzera e interlocutori stranieri, semi privati o privati.

Occorre infine menzionare che, in base a impegni assunti nell'ambito di convenzioni internazionali o secondo una prassi consolidata (p. es. nell'ambito della cooperazione in seno a organizzazioni internazionali), la Svizzera può essere tenuta a vietare al pubblico l'accesso a determinati documenti esteri¹⁰⁷. Le regole internazionali impongono che le informazioni fornite da uno Stato estero o da un'organizzazione internazionale a titolo interno o confidenziale possano essere rese accessibili al pubblico dalla Stato ricevente con l'accordo del mittente. Un'infrazione di tale principio comporterebbe, per l'autorità, la perdita di importanti fonti d'informazione.

2.2.2.1.5 **Messa in pericolo dei rapporti confederali** (art. 7 cpv. 1 lett. e)

Questa disposizione vieta la comunicazione o la pubblicazione di informazioni di natura tale da compromettere i rapporti confederali, ovvero tra Confederazione e Cantoni e tra i Cantoni.

La divulgazione di documenti provenienti da un Cantone che non riconosce il principio della trasparenza o dove la sua applicazione diverge per portata da quella definita a livello nazione, e che quindi sono segreti in virtù del diritto cantonale può, secondo le circostanze, compromettere i rapporti tra la Confederazione e il Cantone

¹⁰⁷ Cfr. p. es. art. 6 par. 1 della Convenzione del 3 marzo 1980 sulla protezione fisica delle materie nucleari (RS **0.732.031**)

in questione (oppure tra il Cantone da cui proviene il documento e un altro Cantone). In tale caso l'accesso a tali documenti deve essere negato.

2.2.2.1.6 Messa in pericolo degli interessi della politica economica e monetaria nazionale (art. 7 cpv. 1 lett. f)

La consultazione di un documento ufficiale non deve compromettere gli interessi della politica economica e monetaria nazionale. Il mantenimento del segreto è giustificato dalla necessità di proteggere da pressioni esterne l'elaborazione di strategie di politica economica e monetaria. In questo settore la divulgazione prematura di intenzioni negoziali può avere conseguenze particolarmente gravi e giustifica di fatto il mantenimento del segreto.

La disposizione è tuttavia imitata solo a quei casi in cui la comunicazione di un documento può effettivamente nuocere agli interessi della politica economica e monetaria, cioè, per esempio, allorché la divulgazione di determinate informazioni può dare origine a operazioni speculative.

2.2.2.1.7 Messa in pericolo del segreto d'ufficio, del segreto d'affari o del segreto di fabbricazione (art. 7 cpv. 1 lett. g)

L'introduzione del principio della trasparenza non significa affatto che segreti d'ufficio, d'affari o di fabbricazione devono essere svelati a terzi esterni all'amministrazione. Rientrano in questa clausola derogatoria, per esempio, alcune informazioni a carattere tecnico nell'ambito di progetti di acquisizione nel settore dell'armamento o altri progetti pubblici d'acquisizione come pure gli atti di procedure di esame di licenze in corso. Anche le informazioni la cui divulgazione potrebbe influenzare in maniera considerevole il corso delle azioni di un'impresa nella quale la Confederazione detiene partecipazioni, possono essere intese, in senso lato, quali «segreti d'affari». La legge sulla trasparenza non deve stroncare la concorrenza fra gli attori del mercato.

L'articolo 7 capoverso 1 lettera g si applica anche all'amministrazione federale e alle altre organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato assoggettate alla legge. In certi casi, la consultazione di determinate informazioni potrebbe equivalere, in senso lato, a una forma di annientamento della concorrenza. La clausola derogatoria consente quindi anche all'autorità di tutelare informazioni circa progetti di ricerca pianificati o in corso, acquisti di beni culturali, strategie di mercato e via dicendo. Le disposizioni speciali relative alla protezione di tali segreti restano salve e continuano quindi ad essere applicabili (si veda commento ad art. 3).

2.2.2.1.8

Divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto (art. 7 cpv. 1 lett. h)

Allorché un terzo (e non autorità assoggettata al presente disegno, poiché i documenti ufficiali in suo possesso soggiacciono per definizione al principio della trasparenza) comunica un'informazione liberamente – ovvero senza averne l'obbligo legale o contrattuale – dietro assicurazione del mantenimento del segreto da parte dell'amministrazione, l'accesso a un documento contenente tali informazioni può essere negato. Entrambe le condizioni – assenza di obbligo e garanzia del segreto – devono essere adempiute. Chi invece è obbligato a fornire informazioni in virtù di disposizioni legali (è sufficiente una legge in senso materiale) non può esigere la garanzia del segreto. L'articolo 7 capoverso 1 lettera h non è applicabile neppure allorché qualcuno fornisce un'informazione liberamente, senza esservi obbligato, ma non precisa che tale informazione deve essere mantenuta segreta. La garanzia del segreto, in sostanza, deve essere richiesta esplicitamente ed altrettanto esplicitamente accordata: una richiesta implicita o una garanzia implicita possono essere ammesse solo con la massima cautela. In caso contrario, gli obiettivi del disegno di legge – l'agevolazione dell'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e la promozione della trasparenza dell'amministrazione (art. 1) – sarebbero facilmente persi di vista.

L'articolo 7 capoverso 1 lettera h non è applicabile quando l'informazione è stata comunicata da un Cantone o da uno Stato estero, poiché in tali casi si tratta di interessi privati. Tali documenti devono tuttavia essere tenuti segreti allorché la loro divulgazione potrebbe recare pregiudizio alle relazioni confederali e/o alle relazioni internazionali (si veda commento ad art. 7 cpv. 1 lett. d e c).

2.2.2.2

Lesione della sfera privata (art. 7 cpv. 2)

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 garantisce esplicitamente la protezione della sfera privata (art. 13 Cost.) e segnatamente il diritto alla protezione dei dati personali (art. 13 cpv. 2 Cost.) Ne consegue che nell'ambito della legge sulla trasparenza e soprattutto nella sua esecuzione si deve attribuire un'importanza del tutto particolare alla protezione della sfera privata dei terzi. Il presente disegno contempla quindi una disposizione che consente all'autorità di negare o limitare l'accesso a documenti ufficiali allorché la loro consultazione costituirebbe lesione della sfera privata di un terzo. Per quanto concerne il coordinamento del principio della trasparenza con la legislazione sulla protezione dei dati si rinvia al commento ad articoli 9, 11 e 23.

A volte tuttavia, nonostante una grave lesione della sfera privata di determinate persone, l'accesso alle informazioni deve essere possibile, per esempio nel caso di fatti verificatisi in seno all'amministrazione (casi di corruzione). A differenza delle altre clausole derogatorie, l'articolo 7 capoverso 2 dispone quindi che sia fatto salvo l'interesse pubblico preponderante. È evidente che l'accesso a informazioni in base a questa disposizione può essere contemplato solo in casi eccezionali. Si potrebbe per esempio immaginarne l'applicazione nel caso di documenti connessi alla protezione d'importanti interessi economici di singoli, quando sono toccati i titolari di autorizzazioni e concessioni o quando si tratta di contratti conclusi dallo Stato con

privati, e ciò, naturalmente, a condizione che nessun'altra clausola derogatoria (art. 7 cpv. 1) o disposizione di una legge speciale relativa al segreto (art. 4) si opponga all'accesso. Ai sensi dell'articolo 11 del presente disegno, nel caso di comunicazione di documenti ufficiali contenenti dati personali, gli interessati hanno il diritto di essere consultati.

2.2.3 Casi particolari (art. 8)

L'articolo 8 regge i casi particolari in cui il diritto d'accesso ad alcuni documenti è negato oppure è accordato in maniera incondizionata ad altri. In nessuno dei due casi si procede a una ponderazione degli interessi.

Non sussiste il diritto di accesso ai documenti relativi alla procedura di corapporto (cpv. 1 lett. a) nonché ai documenti sulle posizioni relative a negoziati in corso o futuri (cpv. 3). Per la precisione si noti che le decisioni del Consiglio federale non sono accessibili poiché, in quanto autorità collegiale, esso non sottostà alla legge sulla trasparenza (si veda n. 2.1.2.1).

I documenti relativi alla procedura di consultazione degli uffici sono trattati al capoverso 1 lettera b e al capoverso 2, mentre il capoverso 4 istituisce un'eccezione positiva rispetto a quelle previste all'articolo 7 dichiarando accessibili in qualsiasi caso i rapporti di valutazione dell'efficienza dell'amministrazione federale.

L'articolo 8 capoverso 1 e 3 non significa per altro che non si possa concedere alcun accesso a tali documenti. Le regolamentazioni attualmente in vigore sul dovere di informazione attiva da parte delle autorità continuano ad essere applicabili. L'informazione può quindi essere resa pubblica, se così vuole l'amministrazione e se nessun interesse preponderante o nessuna norma speciale vi si oppongono (si veda art. 180 cpv. 2 Cost.). Il cittadino non ha per contro alcun diritto soggettivo di accesso.

2.2.3.1 Procedure di consultazione e di corapporto (art. 8 cpv. 1)

2.2.3.1.1 Documenti ufficiali della procedura di corapporto (art. 8 cpv. 1 lett. a)

La presente disposizione vieta l'accesso all'insieme dei documenti relativi alla procedura di corapporto (si veda art. 15 LOGA). Si rammenta che il Consiglio federale, in quanto autorità governativa non è assoggettato al campo d'applicazione del presente disegno (si veda commento ad art. 2). A tutela del principio di collegialità nel Consiglio federale (art. 12 LOGA), l'articolo 8 capoverso 1 lettera a prevede il segreto dei documenti ufficiali nella procedura di corapporto. Detti documenti rimangono segreti anche dopo le deliberazioni del Consiglio federale (art. 21 LOGA giusta art. 15 LOGA). Di conseguenza, il principio della trasparenza non è applicabile ai documenti ufficiali che servono a preparare le decisioni del Consiglio federale. L'accesso agli appunti dei consiglieri federali, dei loro collaboratori personali e di altri collaboratori può essere negato sia secondo l'articolo 21 LOGA sia secondo l'articolo 8 capoverso 1 lettera a o l'articolo 7 capoverso 1 lettera a del presente

disegno. Se tali appunti dovessero rappresentare documenti non terminati ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 lettera b, sarebbero ipso iure esclusi dal presente disegno di legge.

La procedura di corapporto ai sensi del presente progetto inizia a partire dalla consegna dei documenti da parte dell'Ufficio federale al capo del Dipartimento. Il Consiglio federale, nell'ambito delle sue competenze generali d'esecuzione, può disciplinare più precisamente la questione per via d'ordinanza. Gli articoli 15 e 21 LOGA, imprecisi su questo punto, vengono così chiariti.

2.2.3.1.2 Documenti ufficiali relativi alla procedura di consultazione degli Uffici (art. 8 cpv. lett. b e cpv. 2)

La nozione di consultazione degli uffici corrisponde a quella prevista all'articolo 4 dell'ordinanza sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (OOGA¹⁰⁸). Durante la preparazione di domande al Consiglio federale l'Ufficio responsabile invita le unità amministrative cointeressate a prendere posizione entro un termine adeguato.

Il diritto all'accesso di documenti ufficiali relativi alla consultazione degli Uffici (segnatamente i pareri degli uffici e i documenti ai quali tali pareri si riferiscono – p. es. progetti di atti legislativi) sui quali, in definitiva si basa la decisione del Consiglio federale, insorge soltanto a partire da tale decisione. Si garantisce così che la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'esecutivo. Dopo la decisione del Consiglio federale, sussiste il diritto d'accesso, nella misura in cui interessi pubblici preponderanti non vi si oppongano (art. 7). L'eccezione di cui all'articolo 8 capoverso 1 lettera b non è applicabile ai documenti relativi a consultazioni degli Uffici che non sono sfociate in una decisione del Consiglio federale. L'autorizzazione di accesso e la sua portata dipendono unicamente dall'applicabilità o meno delle eccezioni di cui all'articolo 7.

2.2.3.2 Documenti ufficiali concernenti le posizioni relative a negoziati in corso o futuri (art. 8 cpv. 3)

L'articolo 8 capoverso 3 lettera b esclude dal principio della trasparenza i documenti ufficiali concernenti le posizioni relative a negoziati in corso o futuri. Tale eccezione comprende negoziati di ogni tipo, dalla conclusione di contratti nell'ambito dell'attività amministrativa alle trattative nell'ambito di negoziati internazionali. Il motivo di tale esclusione è giustificato dal fatto che nessun negoziato potrebbe essere portato a termine in modo efficace, se una parte fosse obbligata sin dall'inizio a scoprire le proprie carte. I negoziati devono quindi essere fissati a breve termine o almeno entro un termine prevedibile. La vaga possibilità che un'informazione un giorno o l'altro possa essere rilevante nell'ambito di un negoziato non può giustificarne il segreto.

Le prescrizioni ordinarie che permettono di mantenere il segreto (art. 7) sono applicabili per contro a documenti relativi a negoziati conclusi. Per esempio, la protezio-

¹⁰⁸ RS 172.010.1

ne della sicurezza esterna nel caso di trattati militari o la messa in pericolo di relazioni internazionali nel caso di negoziati internazionali.

2.2.3.3 Documenti con accesso illimitato: rapporti di valutazione dell'efficienza dell'Amministrazione federale e dell'efficacia delle sue misure (art. 8 cpv. 4)

Anche l'articolo 8 capoverso 4 costituisce un caso particolare rispetto al sistema rispetto all'elenco di eccezioni previste all'articolo 7. A differenza dei capoversi precedenti, garantisce un accesso assoluto ai rapporti di valutazione dell'efficienza dell'Amministrazione federale e dell'efficacia delle misure da essa prese (eccezione «positiva»). Le disposizioni di cui all'articolo 7 non sono applicabili.

I rapporti a cui si riferisce questo capoverso devono costituire documenti ufficiali ai sensi del presente disegno di legge. Devono quindi riguardare, in particolare, l'adempimento di un compito pubblico (si veda art. 5 cpv. 1 lett. c). L'oggetto della valutazione dell'efficienza è unicamente l'amministrazione federale. La disposizione non contempla documenti concernenti direttamente la valutazione delle prestazioni di singole persone.

2.2.3.4 Accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali (art. 9, 11 e 12 cpv. 3)

L'articolo 9 stabilisce i principi di base del coordinamento del principio della trasparenza e della protezione dei dati. La protezione dei dati personali quale aspetto della protezione della sfera privata garantita dalla costituzione (art. 13 cpv. 2 Cost.) è in opposizione fondamentale – seppure non assoluta – con il diritto d'accesso. Durante la procedura di consultazione fu richiesto da più parti di esprimere più chiaramente questo coordinamento, rispettivamente di ancorare esplicitamente nella legge sulla trasparenza la predominanza della protezione dei dati personali (si veda n. 1.2.2).

Il concetto «dati personali» utilizzato nella legge sulla trasparenza si rifà alla definizione contenuta all'articolo 3 della legge sulla protezione dei dati¹⁰⁹. Si devono distinguere due casi: l'accesso di una persona ai propri dati e l'accesso ai dati personali di terzi.

L'accesso di una persona ai dati che la concernono è retto dalla legislazione sulla protezione dei dati (si vedano art. 3 lett. c del disegno di legge come pure art. 8–10 LPD).

La procedura relativa all'accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali di terzi è retta dalle disposizioni della presente legge. L'articolo 9 capoverso 1 stabilisce che i dati personali devono essere rimossi da tali documenti mediante anonimizzazione prima della consultazione. Ciò può avvenire, per es. coprendo le informazioni che consentono di risalire ad una determinata persona. Si deve tenere presente che di norma, secondo l'articolo 19 capoverso 2 LPD cognome, nome, indirizzo e

¹⁰⁹ RS 235.1

data di nascita di una persona (fatto salvo l'art. 19 cpv. 4 LPD) possono essere comunicati senza ulteriori condizioni.

Se un documento non può essere reso anonimo – per esempio perché la domanda di accesso si riferisce a un documento concernente una persona designata dal richiedente, oppure perché l'anonimizzazione richiederebbe un onere di lavoro sproporzionato – è applicabile l'articolo 19 LPD (art. 9 cpv. 2 primo periodo). Si deve poi stabilire se è applicabile una norma di legge speciale (art. 19 cpv. 1 LPD giusta art. 17 LPD); in tal caso il seguito della procedura è retto dalla normativa speciale applicabile. Altrimenti, per ragioni di economicità della procedura, l'autorità deve stabilire se una disposizione derogatoria prevista dalla legge sulla trasparenza, il dovere di segreto o di protezione dei dati prescritto da una legge speciale, un interesse pubblico preponderante o ancora interessi degni di protezione della persona interessata si possano opporre all'accesso (si vedano art. 4 e 7 del presente disegno di legge come pure art. 19 cpv. 4 LPD). Allorché un tale motivo di deroga è apparente di primo acchito, la questione dell'accesso non deve essere decisa. La decisione di divieto di accesso può essere esaminata nell'ambito della procedura prevista dalla legge sulla trasparenza (art. 9 cpv. 2 secondo periodo).

Tuttavia, se l'autorità conclude che nessuna deroga prevista dalla legge sulla trasparenza o dalla legge sulla protezione dei dati e nessuna norma di legge speciale si oppongono all'accesso, occorre ancora accertare se la persona interessata ha autorizzato esplicitamente o implicitamente la comunicazione dei dati che la concernono (art. 19 cpv. 1 lett. b LPD).

Qualora l'autorità a cui compete la decisione sulla domanda di accesso pervenga alla conclusione che il suddetto accordo sussiste, l'accesso può essere accordato.

In assenza di accordo della persona interessata e allorché l'autorità non è convinta fin dall'inizio che una disposizione derogatoria prevista dalla legge sulla trasparenza o il dovere di segreto o di protezione dei dati prescritti da una legge speciale siano applicabili, l'autorità deve, nel limite del possibile, consultare la persona interessata informandola della domanda di accesso e accordandole un termine di dieci giorni per esprimersi in materia (art. 11 cpv. 1). Se anche dopo la consultazione l'autorità ritiene che l'interesse pubblico prevalga e intende accordare l'accesso, la persona interessata deve essere informata (art. 11 cpv. 2). Se non è d'accordo con la decisione dell'autorità, la persona interessata può avviare una procedura di mediazione e successivamente, se del caso, inoltrare ricorso (art. 13 segg.). L'autorità differisce l'autorizzazione di accesso fino alla conclusione della procedura di mediazione (art. 13 cpv. 4) oppure fino all'entrata in vigore della decisione di accesso (art. 15) o di una decisione dell'autorità di ricorso che confermi tale decisione (art.16).

La persona interessata può avvalersi dei diritti conferitile dall'articolo 25 LDP (p. es. esigere che l'autorità si astenga dal trattamento illecito di dati personali o elimini le conseguenze di un trattamento illecito) nell'ambito della procedura di accesso (art. 25^{bis} [nuovo] LDP) allorché tali esigenze si riferiscono a documenti che sono oggetto della procedura di accesso.

2.2.3.5 Domande abusive

Il presente disegno non disciplina esplicitamente il caso di domande abusive, in quanto quest'ultimo può essere risolto applicando il principio generale secondo il quale l'abuso di un diritto non è protetto. L'accesso ai documenti ufficiali può essere rifiutato in via eccezionale se, per esempio, il richiedente si prefigge deliberatamente di perturbare il funzionamento di un'autorità o chiede ripetutamente e sistematicamente l'accesso a un documento che ha già potuto consultare in virtù della presente legge o con altri mezzi. Nell'ambito della sua competenza d'esecuzione, il Consiglio federale può definire con maggiore precisione le condizioni.

Va precisato che la semplice ripetizione di una domanda non costituisce di per sé un abuso. La legge prevede la possibilità di riscuotere un emolumento quando il trattamento di una singola domanda richiede un onere di lavoro superiore a quello strettamente indispensabile (si veda commento ad art. 17).

2.3 Procedura di accesso ai documenti ufficiali

2.3.1 Introduzione: riassunto della procedura

La procedura qui proposta può essere suddivisa in due parti principali: da un lato la procedura di accesso e di mediazione, dall'altro la procedura di decisione e di ricorso. Occorrerà raccogliere le esperienze pratiche effettuate con questa procedura; non sono esclusi adeguamenti ulteriori (si veda art. 19).

2.3.1.1 Procedure di domanda e di mediazione

La procedura presuppone sempre la presentazione di una domanda di accesso a uno o più documenti ufficiali. L'autorità competente deve pronunciarsi sommariamente (presa di posizione). Se l'autorità non soddisfa pienamente la domanda, il richiedente può presentare domanda di mediazione a un organo indipendente, ossia all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. Quest'ultimo tenterà di conciliare le parti. Se la mediazione ha successo, la pratica è tolta di ruolo. Se la mediazione non ha successo l'Incaricato federale della trasparenza emana una raccomandazione scritta relativa all'autorizzazione totale o parziale o al diniego totale o parziale di accesso.

La procedura di mediazione ha il vantaggio di permettere la liquidazione di un grande numero di casi litigiosi evitando la procedura amministrativa di pronuncia. Le procedure di mediazione rivestono parimenti una grande importanza all'estero. Si può quindi presumere che anche nell'amministrazione federale la procedura di mediazione permetterà di evadere un gran numero di controversie.

2.3.1.2 Procedura di decisione e di ricorso

L'autorità competente deve emanare una decisione se, diversamente da quanto raccomandato dall'Incaricato federale della trasparenza, intende limitare, differire o negare l'accesso a un documento ufficiale, o se il richiedente esige la pronuncia non

essendo d'accordo con la raccomandazione dell'Incaricato federale della trasparenza. La decisione può essere impugnata presso una commissione di ricorso indipendente (Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza¹¹⁰) e successivamente presso il Tribunale federale.

2.3.2 Domanda (art. 10)

2.3.2.1 Generalità (art. 10 cpv. 1–3)

La domanda d'accesso va indirizzata all'autorità che ha formato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale, allorché il documento è fornito da un terzo non soggetto alla legge sulla trasparenza (cpv. 1; si veda commento ad art. 5 cpv. 1 lett. b). Se i documenti sono stati versati all'Archivio federale si applica la procedura menzionata in precedenza (si veda n. 1.1.3.3).

Il pensiero che ispira il principio della trasparenza si oppone a un'eccessiva formalizzazione della domanda. L'amministrazione deve avvicinarsi ai cittadini. Il presente disegno ne tiene conto autorizzando, una grande libertà nella scelta della forma della domanda. Il capoverso 1 non contiene alcuna precisazione in merito: una domanda può dunque essere presentata senza alcuna formalità – oralmente, per fax o posta elettronica – come pure per scritto.

Il presente disegno non prevede, sostanzialmente la verifica dell'identità del richiedente. Il diritto d'accesso è accordato chiunque, indipendentemente dalla nazionalità o dal domicilio e indipendentemente dai motivi addotti (si veda commento ad art. 6). La verifica dell'identità dei richiedenti sarebbe comunque inattuabile in ragione dell'onere di lavoro richiesto. I richiedenti non sono quindi tenuti a fornire informazioni personali. Ovviamente, non fosse che per motivi pratici, occorre comunicare un indirizzo per la consegna dei documenti richiesti, se questi devono essere inviati per posta. Certi indirizzi di posta elettronica, invece, non permettono di risalire all'identità del titolare. Non è neppure richiesta la firma autografa, dal momento che una domanda informale è sufficiente.

La riscossione di emolumenti secondo l'articolo 17 necessita spesso una fatturazione. L'ordinanza definirà la procedura del caso – segnatamente per quanto concerne la riscossione di anticipi. In caso di consultazione sul posto, l'autorità può verificare l'identità del richiedente per ragioni di sicurezza. Il controllo d'identità è oggi prassi generalizzata all'ingresso degli edifici dell'amministrazione pubblica.

Se i documenti richiesti sono accessibili al pubblico la domanda non deve necessariamente essere presentata all'autorità che li ha formati o che ne è la destinataria principale. Per documenti come il Foglio federale o la Raccolta ufficiale delle leggi federali, come pure opuscoli o altri stampati, la soluzione più pratica consiste nell'inoltrare d'ufficio la domanda all'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale. Se i documenti richiesti sono accessibili al pubblico su Internet, l'autorità può comunicare direttamente al richiedente l'indirizzo Internet, menzionando che,

¹¹⁰ Nell'ambito della riforma dell'organizzazione giudiziaria, la Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza sarà assorbita, a suo tempo, dal futuro Tribunale amministrativo federale; cfr. FF **2001** 3764, pag. 3969 seg.

su richiesta, può ottenerne una copia (dietro pagamento di emolumento secondo l'onere di lavoro richiesto; si veda art. 17).

Se una domanda è presentata per errore a un'autorità che non ha formato né ha ricevuto come destinataria principale i documenti richiesti, quest'ultima deve trasmettere d'ufficio e senza indugio la domanda all'autorità competente.

Per quanto concerne l'accesso a documenti ufficiali delle rappresentanze svizzere all'estero o delle missioni svizzere presso le organizzazioni internazionali, il Consiglio federale può disporre una procedura speciale (art. 10 cpv. 2). Le domande di accesso dovrebbero in pratica essere trattate presso la centrale a Berna. In particolare, per questi documenti la consultazione sul posto deve essere possibile solo presso la centrale, poiché altrimenti le ambasciate e le missioni, in ragione della loro struttura organizzativa e di spazio, sarebbero costrette ad allestire locali speciali per la consultazione.

Secondo l'articolo 10 capoverso 3, la domanda deve essere «formulata con sufficiente precisione» e contenere le necessarie indicazioni circa i documenti richiesti. Il presente disegno non si propone di trasformare gli impiegati dell'autorità in documentaristi incaricati di riunire una documentazione dettagliata su un determinato argomento. Una domanda formulata in maniera troppo generica, che costringe l'amministrazione ad effettuare lunghe ricerche non è di per sé abusiva: il richiedente viene invitato a precisare la domanda, prima che l'autorità prenda posizione in merito. Va notato che l'esigenza di una domanda sufficientemente precisa e contenente le necessarie indicazioni sui documenti richiesti non deve essere interpretata in senso troppo restrittivo. Basta che l'autorità possa identificare senza troppe difficoltà il documento. Inoltre le esigenze che possono venire poste circa la precisione della domanda dipendono dai mezzi di cui dispone il richiedente. Ciò vale, in particolare, finché non esistono registri dei documenti sui quali il richiedente possa basarsi (si veda commento ad art. 21).

Da quanto precede, appare che le autorità sono tenute a sostenere in modo attivo i richiedenti nelle loro ricerche (si veda commento ad art. 6). Tale obbligo vale, in particolare, finché non saranno disponibili al pubblico i mezzi di formulare più precisamente le domande (p. es. registro dei documenti).

2.3.2.2 Disciplinamento delle modalità da parte del Consiglio federale (art. 10 cpv. 4)

2.3.2.2.1 Bisogni particolari dei media (art. 10 cpv. 4 lett. a)

Durante la consultazione si è deplorato in varie cerchie che l'avamprogetto non tenesse conto dei bisogni particolari dei media. In particolare si è espresso il timore che, in ragione della formalizzazione della procedura di accesso, potessero insorgere difficoltà anche in quei settori in cui attualmente l'accesso è informale. Numerosi partecipanti alla consultazione hanno sollecitato un accesso privilegiato e più rapido per i mezzi di comunicazione. Il presente disegno, tuttavia, non intende affatto rimettere in questione la prassi esistente di collaborazione con i media nei settori in cui tale collaborazione è efficace. La scarsa formalizzazione della procedura di domanda (nessuna prescrizione circa la formulazione della domanda, nessuna necessità di giustificare interessi particolari) consente ai rappresentanti dei media di con-

tinuare ad utilizzare i canali d'informazione esistenti e di acquisire rapidamente e senza formalità le informazioni. In base a una riflessione di fondo, come pure in considerazione del fatto che, per molti aspetti, speciali diritti di accesso o d'informazione per i media complicherebbero eccessivamente la procedura, il presente disegno non li prevede.

L'articolo 10 capoverso 4 lettera a dispone che il Consiglio federale tenga conto dei particolari bisogni dei media nel definire le modalità della procedura di accesso. Si pensi in particolare ad agevolazioni sugli emolumenti per i rappresentanti dei mezzi di comunicazione; parimenti si potrebbe stabilire, mediante ordinanza amministrativa, che il termine legale previsto non debba essere osservato nei confronti dei media, ove ciò sia possibile. D'altronde già oggi l'autorità è tenuta a informare spontaneamente, rapidamente ed esaurientemente i media sulle questioni importanti come si può dedurre dalle disposizioni pertinenti che obbligano il Consiglio federale e l'amministrazione all'informazione attiva (art. 180 cpv. 2 Cost. e art 10 LOGA¹¹¹).

2.3.2.2.2 Domande collettive e domande che causano un onere di lavoro sproporzionato (art. 10 cpv. 4 lett. b e c)

L'attività principale dell'autorità deve avere la precedenza sulla trattazione delle domande di accesso. All'interesse pubblico relativo alla trasparenza si oppone in tal caso l'interesse pubblico in un'amministrazione razionale ed efficiente. Conflitti tra i due interessi possono insorgere, in particolare, quando singole domande di accesso richiedono una trattazione particolarmente impegnativa. In tali casi, l'articolo 10 capoverso 4 lettera c delega al Consiglio federale la competenza di fissare termini di trattazione più lunghi. Inoltre, secondo l'articolo 17 capoversi 3 e 4, il Consiglio federale può stabilire emolumenti a copertura delle spese.

Se un numero eccezionale di richieste di accesso a documenti ufficiali perviene ad un'autorità, sia in ragione di una particolare attualità politica, sia per via di un'azione organizzata, l'autorità ha interesse a far fronte attivamente al bisogno d'informazione manifestato. In virtù del capoverso 4 lettera b, il Consiglio federale può, per esempio, disporre che l'autorità pubblichi il o i documenti a cui si chiede accesso nella forma adeguata. Se più parti presentano ricorso in materia di accesso alla stessa informazione, sono applicabili le disposizioni generali della legge sulla procedura amministrativa (PA¹¹²) sulle domande collettive (segnatamente art. 11a e 36 PA). In caso di procedura di mediazione, l'esame della situazione spetta all'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza. Quest'ultimo d'intesa con i richiedenti o i loro rappresentanti può scegliere una procedura analoga, come previsto dalla PA, oppure emanare direttamente una raccomandazione, allorché apparisse sproporzionato procedere all'audizione di tutti i richiedenti e non fosse definita o definibile alcuna rappresentanza.

¹¹¹ RS 172.010

¹¹² RS 172.021

2.3.3 Consultazione (art. 11)

In caso di richiesta d'accesso a documenti contenenti dati personali, l'autorità che intende entrare in materia conformemente all'articolo 6 capoverso 2, ossia perché nella fattispecie l'interesse pubblico all'accesso prevale sulla protezione della sfera privata delle persone interessate, è tenuta a consultare queste ultime. Gli interessati devono essere informati della presa di posizione dell'autorità (art. 11 cpv. 2) e possono essere parti alla procedura ulteriore (si vedano art. 12 cpv. 3, art. 13 cpv. 1 lett. c, art. 15 cpv. 1 e art. 25^{bis} [nuovo] LPD). Si rinvia inoltre al commento ad art. 9.

Per amore di completezza va precisato che l'articolo 11 è applicabile anche allorché l'autorità in primo luogo intende negare l'accesso (rinunciando quindi alla consultazione della persona interessata) e il richiedente avvia una procedura di mediazione. In tal caso, se l'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza, in quanto autorità di mediazione, intende raccomandare l'accesso, deve consultare la persona interessata.

2.3.4 Presa di posizione dell'autorità (art. 12)

Secondo l'articolo 12 l'autorità deve pronunciarsi sulla domanda. Sono considerate autorità i servizi dell'amministrazione federale nonché le organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato esterne all'amministrazione federale designate dal Consiglio federale, nella misura in cui svolgono un compito pubblico della Confederazione (si veda art. 2). La competenza di esprimere un parere spetta all'autorità che ha formato il documento di cui si richiede la consultazione o che ne è la destinataria principale (art. 7 cpv. 1). La competenza di prendere posizione in seno all'amministrazione può essere disciplinata nell'ordinanza d'esecuzione della presente legge oppure essere liberamente disposta da ciascun dipartimento. Si può immaginare che l'ordinanza attribuisca la competenza a un'unità amministrativa, per esempio, alla sezione o alla divisione o a una persona, quale un collaboratore specialista.

Se la domanda è accolta, l'autorità competente fornisce le informazioni desiderate o mette a disposizione per consultazione i documenti richiesti. In questo caso la presa di posizione è comunicata in maniera informale – vale a dire oralmente se si tratta di informazioni – per posta, per posta elettronica o per telefax, se occorre inviare una copia, rispettivamente mediante consegna della medesima se la consultazione avviene sul posto. La forma scritta è prevista solo se la domanda è respinta completamente o parzialmente. In tal caso, l'autorità deve indicare sommariamente e per scritto i motivi che l'hanno indotta a limitare, differire o negare l'accesso ai documenti in questione. Al fine di ridurre l'onere di lavoro amministrativo è possibile ricorrere a moduli standard (cpv. 4).

L'autorità deve pronunciarsi il più presto possibile, ma al più tardi entro venti giorni dalla ricezione della domanda. Si noti che in questo contesto di norma il termine previsto dal disegno di legge è di venti giorni; le sole eccezioni riguardano la raccomandazione (art. 14) e la procedura di ricorso (art. 16), nel qual caso il termine è di trenta giorni.

Visto che le risposte negative devono essere motivate sommariamente, il termine di venti giorni è appropriato. Nel caso in cui la domanda può essere accolta senza pro-

blemi, la risposta sarà comunicata in maniera informale entro un termine ancora più breve. La brevità del termine è fissata anche nell'interesse del richiedente che, in genere, desidera ottenere informazioni o consultare un documento per motivi di attualità. Il termine va osservato non solo allorché il lavoro segue un ritmo normale, ma anche durante periodi di temporaneo sovraccarico. In via eccezionale, il termine può essere prolungato se la domanda concerne documenti di ampia portata, complessi o difficilmente reperibili. Un documento è considerato complesso in particolare allorché il suo contenuto deve essere esaminato da specialisti per accertare se sussistano eventuali eccezioni ai sensi dell'articolo 7. Se le persone interessate devono essere consultate conformemente all'articolo 11 perché il documento richiesto contiene dati personali, il termine è prorogabile.

Non appena si rende conto che non potrà pronunciarsi sulla domanda entro il termine di legge, l'autorità è tenuta ad informare il richiedente della proroga e a indicarne i motivi.

Si potrebbe anche pensare di rinunciare a fissare un termine e prescrivere invece che la presa di posizione sulla domanda debba essere comunicata il più presto possibile. Tuttavia la definizione di un termine preciso presenta il vantaggio della sicurezza del diritto e contribuisce ad accelerare la procedura.

Lo svolgimento della procedura di accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali è già stato commentato (art. 9). In tali casi, in virtù del capoverso 3, l'autorità può essere obbligata a differire l'accesso finché non è stata conclusa con successo una procedura di mediazione o finché la pronuncia non è entrata in vigore, se gli interessati sono stati consultati nell'ambito della procedura e si sono espressi contro l'autorizzazione di accesso.

2.3.5 Mediazione (art. 13)

Se l'autorità limita, differisce o nega l'accesso ai documenti, oppure se non comunica il parere entro il termine previsto, secondo l'articolo 13, la cosa può essere portata presso l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. Quest'ultimo non agisce d'ufficio, ma unicamente in base a domanda scritta di mediazione, e soltanto se la domanda d'accesso è stata previamente presentata all'autorità amministrativa competente. Hanno facoltà di presentare la domanda di mediazione solo il richiedente l'accesso o il suo rappresentante, allorché si tratta di documenti contenenti dati personali (art. 13 cpv. 1 lett. c). Se la domanda d'accesso è stata presentata da più persone, ciascuna è abilitata a presentare la domanda di mediazione: non occorre azione collettiva (si veda in proposito n. 2.3.2.2.2). Per la domanda di mediazione la prova di un interesse particolare non è necessaria; basta aver preso parte alla domanda d'accesso. Per concludere devono essere rispettati la forma e il termine: per quanto concerne la prima, è sufficiente un semplice scritto. Deve risultare dalla domanda che spetta all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza occuparsi della questione; non è necessario allegare la presa di posizione dell'autorità. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza può procurarselo per via amministrativa interna. Il termine è rispettato se la domanda è presentata entro i venti giorni dalla ricezione della presa di posizione dell'autorità. La data del timbro postale è sufficiente, non è necessario che la domanda giunga a destinazione entro il termine. Il termine è parimenti rispettato se

l'istanza è stata inviata ad un'autorità non competente. Quest'ultima deve trasmetterla d'ufficio all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. Se il termine è scaduto, si può avviare una nuova procedura mediante domanda d'accesso all'autorità competente. Si può immaginare che l'autorità che comunica per scritto il parere relativo a una domanda d'accesso alleggi un modulo standard di domanda di mediazione per facilitare l'apertura della procedura ulteriore.

Se l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza entra nel merito della domanda di mediazione, deve trattarla dal profilo materiale. Lo scopo è di pervenire a una mediazione fra il richiedente e l'autorità in possesso dei documenti. In genere con la mediazione si tende a trovare un compromesso fra le parti. Queste ultime devono essere sentite. La consultazione può aver luogo sia per scritto sia per via di conferenza sotto la direzione dell'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza. Nell'ultimo caso, l'autorità deve designare un rappresentante che difenda il suo punto di vista e agisca in sua vece in maniera vincolante. L'Incaricato federale alla trasparenza dispone da parte sua di accesso illimitato agli incarti richiesti (art. 20) e ha facoltà di stabilire i dettagli della procedura, scegliendo il procedimento che considera più appropriato al caso specifico.

Se la mediazione ha successo, la pratica è tolta di ruolo. La legge non prescrive alcuna forma particolare di conciliazione: le due parti possono anche raggiungere un accordo informale.

2.3.6 Raccomandazione (art. 14)

L'articolo 14 disciplina la procedura in caso di insuccesso della mediazione ad opera dell'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza. Secondo la legge, tale caso si verifica allorché la conciliazione non interviene entro trenta giorni dalla ricezione della domanda. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza non ha alcun potere di disporre. Se considera che l'accesso ai documenti debba essere accordato pienamente o in maggior misura rispetto a quella concessa, emana una raccomandazione in tal senso; lo stesso accade se ritiene che la limitazione dell'accesso debba essere mantenuta. La raccomandazione deve essere emanata entro il termine di trenta giorni, all'intenzione sia dell'autorità interessata sia del richiedente (come pure dei terzi interessati nel caso di documenti contenenti dati personali). La raccomandazione non è giuridicamente vincolante.

Circa le spese di procedura e le spese ripetibili si veda commento ad articolo 17.

2.3.7 Decisione (art. 15)

Secondo l'articolo 15, l'autorità deve pronunciare una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA¹¹³) qualora il richiedente o la persona interessata (nel caso di documenti contenenti dati personali) lo richieda entro 10 giorni dalla ricezione della raccomandazione. Il richiedente procederà a tale passo qualora non sia d'accordo con la raccomandazione dell'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza, o la considera troppo restrittiva. La per-

113 RS 172.021

sona interessata, dal canto suo, può chiedere l'emanazione di una decisione se considera la raccomandazione non sufficientemente restrittiva.

L'autorità deve emanare una decisione spontaneamente qualora intenda limitare, differire o negare l'accesso a un documento ufficiale, contrariamente alla raccomandazione dell'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza. Sussistono limitazione, differimento o diniego di accesso se la domanda non è completamente soddisfatta.

L'autorità deve parimenti emanare una decisione qualora intenda autorizzare l'accesso a un documento contenente dati personali (cpv. 2 lett. b), contrariamente alla raccomandazione dell'Incaricato della protezione dei dati.

La procedura è retta dagli articoli 1 a 43 PA. Rispetto alla legge federale sulla procedura amministrativa il disegno contempla una particolarità: la decisione deve essere pronunciata entro venti giorni dalla ricezione della raccomandazione o della domanda (art. 15 cpv. 3).

2.3.8 Ricorso (art. 16)

2.3.8.1 Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza

La Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza è un'estensione dell'attuale Commissione federale della protezione dei dati (art. 33 LPD), la cui denominazione verrà adeguata (art. 22). L'articolo 16 capoverso 2 le conferisce la competenza di decidere nei ricorsi relativi alla legge sulla trasparenza. Le altre competenze risultano dall'articolo 33 LPD. L'assunzione dei compiti previsti dal presente disegno di legge da parte della Commissione federale della protezione dei dati rende necessario l'ampliamento a tempo pieno della sua presidenza e il rafforzamento del segretariato.

Nell'ambito riforma dell'organizzazione giudiziaria in corso, la Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza sarà assorbita, a suo tempo, dal futuro Tribunale amministrativo federale¹¹⁴.

2.3.8.2 Procedura di ricorso

L'articolo 16 disciplina la procedura di ricorso. Le decisioni delle autorità amministrative possono essere impugnate entro trenta giorni dalla ricezione. Sono assimilati a una decisione il diniego di giustizia e la ritardata giustizia (cpv. 2). La procedura è retta dalla PA.

L'istanza di ricorso è la Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza. Si tratta di una commissione di ricorso e di arbitrato indipendente ai sensi degli articoli 71a seguenti PA.

¹¹⁴ Cfr. FF 2001 3764, pag. 3969 seg.

La Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza deve decidere entro 2 mesi (cpv. 4). Si tratta di un termine d'ordine e per poterlo osservare la Commissione è dotata di effettivi adeguati.

La decisione della Commissione della protezione dei dati e della trasparenza non è irrevocabile, in quanto rimane la possibilità di un ricorso amministrativo presso il Tribunale federale. Sono applicabili gli articoli 97 e seguenti della legge sull'organizzazione giudiziaria¹¹⁵.

La procedura di ricorso presso la Commissione della protezione dei dati e della trasparenza non è gratuita (si veda art. 17 cpv. 2 a contrario). Il ricorrente deve versare un anticipo delle spese corrispondente all'ammontare dei costi di procedura presumibili. Tuttavia sussiste anche in questo caso la possibilità del patrocinio gratuito (art. 65 PA).

2.3.9 Emolumenti (art. 17)

2.3.9.1 Principio dell'assoggettamento al versamento di un emolumento (art. 17 cpv. 1 e 2)

L'accesso ai documenti ufficiali è soggetta al principio del versamento di un emolumento (art. 17 cpv. 1). Si introduce in tal modo una sorta di freno all'accesso incondizionato. L'assoggettamento al versamento di un emolumento è volto a tenere conto dell'interesse pubblico in un'amministrazione razionale e efficiente. D'altro canto, il costo modesto dell'accesso, insieme alla semplicità e alla rapidità della procedura, sono due elementi chiave del principio della trasparenza. Se è vero che attualmente l'amministrazione subisce forti pressioni per un funzionamento a carattere aziendale, il criterio economico non deve ostacolare eccessivamente l'accesso ai documenti. Le domande che possono essere trattate con un onere di lavoro minimo sono esenti da emolumento (cpv. 2 lett. a). In tali casi, infatti, la riscossione generalizzata di emolumenti potrebbe avere un effetto inibitorio e indurre, di conseguenza, costi amministrativi sproporzionati, contrari agli obiettivi della legge sulla trasparenza: una deroga al principio dell'assoggettamento a emolumento per le domande che necessitano un onere di lavoro minimo è quindi giustificata sia dal profilo economico-amministrativo, sia da quello ideologico.

I servizi amministrativi forniti a pagamento secondo il diritto vigente non sono toccati dall'introduzione del principio della trasparenza, il cui senso e scopo è l'accessibilità delle informazioni esistenti. A tal fine non devono essere fornite prestazioni supplementari. In particolare, non si può, di norma, pretendere la produzione di nuovi documenti. Va anche ricordato che le informazioni utilizzate dall'autorità per scopi commerciali sono escluse dal campo d'azione del presente disegno (art. 5 cpv. 3 lett. a).

La procedura di mediazione di per sé è gratuita, in quanto fa parte del processo decisionale in materia di accesso. Lo stesso dicasi della procedura di decisione che, se del caso, conclude la procedura di mediazione (cpv. 2 lett. b e c). La procedura presso la Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza è retta dalla

normativa applicabile in materia di commissioni d'arbitrato e di ricorso. Infine, restano salve eventuali disposizioni speciali versamento di un emolumento.

2.3.9.2 Ammontare dell'emolumento (art. 17 cpv. 3)

L'articolo 17 capoverso 3 fissa i criteri su cui si basa l'ammontare dell'emolumento, ovvero:

- L'onere di lavoro necessario per trattare la domanda (lett. a)
Si può trattare per esempio dell'operazione che consiste nel rendere anonimo un documento ufficiale (si veda commento ad art. 9); in tal caso può essere prevista una tariffa oraria. Può anche essere presa in considerazione la portata dei documenti che si desidera consultare. Non è invece determinante, ai fini della determinazione dell'ammontare dell'emolumento, l'onere di lavoro necessario all'eventuale ricerca dei documenti. L'onere di lavoro deve oltrepassare un determinato livello. Il versamento di un emolumento per domande che si possono evadere per esempio con una semplice telefonata o con un messaggio elettronico sarebbe incompatibile con l'obiettivo della legge sulla trasparenza.
- Il numero di copie richieste (lett. b)
La giurisprudenza del Tribunale federale relativa al prezzo delle fotocopie deve essere presa in considerazione al momento di fissare l'ammontare dell'emolumento (segnatamente DTF 118 Ib 349). Si può chiedere il versamento di un emolumento anche quando l'amministrazione mette a disposizione del pubblico fotocopiatrici (si veda commento ad art. 6 cpv. 2). Il Consiglio federale può disporre la gratuità di un determinato numero di copie.

Questa disposizione comprende parimenti le copie su supporto elettronico (p. es. CD-ROM, dischetti, documenti inviati per posta elettronica). Per incoraggiare la consultazione di documento su Internet, e quindi sgravare l'amministrazione, il Consiglio federale può prevedere che l'accesso a documenti elettronici pubblici e disponibili su Internet sia gratuito. Una tale soluzione, oltre a privilegiare la diffusione elettronica dell'informazione dovrebbe anche contenere entro limiti ragionevoli l'onere di lavoro supplementare derivante dall'introduzione della legge sulla trasparenza. A lunga scadenza si possono immaginare diverse misure organizzative in questo senso, come per esempio quella di mettere a disposizione del pubblico, gratuitamente, stazioni terminali e fornire una consulenza adeguata.

Allorché l'ammontare dell'emolumento supera una determinata somma, il Consiglio federale può disporre, nell'ambito della sua competenza d'esecuzione, che l'autorità sia tenuta ad informarne anticipatamente il richiedente.

2.3.9.3 Tariffa e riscossione di un emolumento per la fornitura di stampati e supporti d'informazioni analoghi (art. 17 cpv. 4 e 5)

Secondo l'articolo 17 capoverso 5 il Consiglio federale stabilisce la tariffa dell'emolumento. La formulazione lascia un certo margine d'apprezzamento al Consiglio federale, che può, per esempio, stabilire un certo numero di pagine per domanda (o per richiedente) a partire dal quale le copie dovranno essere pagate.

La disposizione indica anche esplicitamente che continuano ad essere applicabili gli emolumenti fissati nella normativa speciale. Per esempio, gli emolumenti per la fornitura della RU, della RS, del FF e della GAAC in formato elettronico sono attualmente fissati dall'ordinanza dell'8 aprile 1998 concernente la pubblicazione elettronica di dati giuridici¹¹⁶ e dall'ordinanza del 24 giugno 1999 della Cancelleria federale concernente gli emolumenti per la consegna di dati giuridici¹¹⁷.

Il capoverso 4 stabilisce chiaramente che la consegna di rapporti, opuscoli e altri documenti destinati alla pubblicazione è soggetta al versamento di un emolumento, come d'altronde già avviene. Questa disposizione si applica non soltanto a materiale stampato ma anche ad altri supporti d'informazione (p. es. CD-ROM, fotografie¹¹⁸).

2.4 Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza

2.4.1 Attributi della funzione

L'Incaricato federale della trasparenza svolge un ruolo fondamentale nella procedura d'accesso ai documenti ufficiali. Quale organo di mediazione, ha il compito di trovare rapidamente un accordo fra la persona che chiede l'accesso a un documento e l'autorità che ritiene di doverlo negare o rifiuta di fornire informazioni sul contenuto. Il suo ruolo non si limita alla sola mediazione. Funge infatti anche da organo di consulenza a cui si possono rivolgere autorità e cittadini per ottenere informazioni sulle modalità d'accesso ai documenti ufficiali, indipendentemente da un caso concreto. Gli è inoltre conferita anche la funzione di «centro di competenze» in materia di trasparenza.

L'avamprogetto di legge sulla trasparenza sottoposto alla consultazione prevedeva di conferire all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza la competenza di organo di mediazione speciale. Questa ipotesi ha sollevato parecchie critiche. Numerosi partecipanti alla consultazione esigevano una fusione di tale funzione con quella di Incaricato federale della protezione dei dati. In effetti i settori di attività dell'Incaricato della protezione dei dati e trasparenza – che ha soprattutto compiti di sorveglianza e non di mediazione, per giunta anche nel settore del diritto privato – sono distinti. È quindi prevedibile che nell'ambito di una procedura di accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali si pongano spesso questioni relative alla legislazione sulla protezione dei dati. Appare quindi opportuno affidare

¹¹⁶ RS 170.512.2

¹¹⁷ RS 172.041.12

¹¹⁸ Cfr. ordinanza del 21 dicembre 1994 sulle tasse dell'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale (Ordinanza sulle tasse UCFSM).

all'Incaricato della protezione dei dati l'adempimento di compiti di mediazione e di consulenza nell'ambito della legge sulla trasparenza, affinché l'accesso sia semplificato nella misura del possibile e insorgano effetti di sinergia. Si tiene così conto anche delle riserve espresse da alcuni partecipanti alla consultazione, circa la possibilità che l'introduzione del principio della trasparenza possa recare pregiudizio alla protezione dei dati personali.

La funzione di Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza è quindi attribuita all'Incaricato federale della protezione dei dati (art. 18), che diventa quindi Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. La designazione sarà opportunamente adeguata nella legge sulla protezione dei dati¹¹⁹ (art. 22).

L'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza adempie i propri compiti conformemente alla legge sulla trasparenza¹²⁰, in maniera autonoma e dal profilo della materia trattata non sottostà al Consiglio federale. Dispone di una segreteria permanente (si veda art. 26 LPD¹²¹). Incombe al Consiglio federale prevedere il finanziamento dei compiti ulteriori nell'ambito del preventivo.

2.4.2 **Compiti (art. 18)**

Il compito principale dell'Incaricato federale della trasparenza è di dirigere la procedura di mediazione fra i cittadini e le autorità e, se la mediazione non ha successo, di emanare una raccomandazione (lett. a; si veda commento ad art. 13 e 14). Questo non è per altro il suo solo settore di attività.

L'Incaricato federale della trasparenza informa i privati (p. es. con prospetti informativi) e le autorità (p. es. con raccomandazioni, consigli tecnici sulla gestione dei dati) circa le modalità d'accesso ai documenti ufficiali (lett. b). Al di fuori di una procedura di mediazione sarà dunque possibile rivolgersi all'Incaricato per informazioni a carattere generale sulle condizioni e modalità pratiche di accesso ai documenti. Anche se di regola qualsiasi autorità dovrebbe essere in grado d'informare il pubblico sui principi generali d'accesso ai documenti, l'Incaricato e la segreteria hanno una funzione di centro di competenze in materia e forniscono informazioni specifiche circa il procedimento e la prassi amministrativa.

Dal canto loro, anche le autorità possono rivolgersi all'Incaricato per ottenere informazioni sul principio della trasparenza. Essendo tutte tenute a facilitare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali (si veda commento ad art. 21) potrebbero per esempio sollecitare consigli pratici in materia di gestione elettronica dei dati e circa le modalità di consultazione. Inoltre, l'Incaricato può, se del caso, emanare spontaneamente raccomandazioni sulla trasparenza all'intenzione dell'amministrazione. Tali raccomandazioni non hanno, tuttavia, carattere vincolante.

I progetti di atti legislativi e di provvedimenti della Confederazione relativi al principio della trasparenza devono essere presentati all'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza (lett. c). Per esempio gli devono essere sottoposti per parere gli atti legislativi concernenti l'archiviazione o l'utilizzazione di supporti informatici

¹¹⁹ **RS 235.1**

¹²⁰ Per le altre attività si veda art. 27 segg. LPD

¹²¹ **RS 235.1**

delle informazioni. Prende inoltre posizione in merito a progetti di normativa e di misure rilevanti per il settore della protezione dei dati, secondo l'articolo 31 capoverso 1 lettera b LPD¹²².

La situazione attuale relativa all'accesso ai documenti amministrativi in alcuni Paesi stranieri è già stata evocata (si veda n. 1.1.1.3). All'estero le modalità di accesso ad documenti sono regolamentate diversamente: in numerosi Paesi il principio della trasparenza è in vigore già da parecchio tempo. Dalle esperienze quivi effettuate, la Svizzera può trarre interessanti insegnamenti sull'allestimento ottimale dell'accesso ai documenti a livello nazionale. L'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza deve quindi, secondo la lettera d, seguire gli sviluppi all'estero in questo settore.

2.4.3 Valutazione (art. 19)

La presente legge costituisce l'oggetto di un rapporto di valutazione periodico sull'esecuzione e sull'efficienza. Tale rapporto è redatto all'attenzione del Consiglio federale (art. 19 cpv. 1). La periodicità del rapporto non è specificata nel testo di legge che ne dispone unicamente la «regolarità». L'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza dispone quindi di una certa latitudine. A titolo indicativo un intervallo da tre a cinque anni è appare plausibile e consentirebbe di effettuare analisi approfondite.

Nell'ambito della valutazione è attribuita particolare importanza al controllo dei costi provocati dall'esecuzione della legge sulla trasparenza – soprattutto nella fase transitoria. Perciò il presente articolo dispone che un primo rapporto deve essere sottoposto al Consiglio federale entro tre anni dall'entrata in vigore della legge (cpv. 2). Se a tale momento l'onere dovesse essere considerato troppo elevato, il Consiglio federale può intraprendere le correzioni del caso: può, segnatamente, mettere a disposizione degli uffici interessati risorse supplementari e adeguare in maniera corrispondente le tariffe oppure proporre limitazioni mirate del diritto d'accesso nell'ambito di una revisione della legge.

I rapporti dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza sono pubblicati (art. 19 cpv. 3), come già avviene per i rapporti dell'Incaricato della protezione dei dati. La pubblicazione insorge d'altronde dal dovere d'informazione sull'accesso ai documenti (art. 18 lett. b).

2.4.4 Diritto di ottenere informazioni e di consultare i documenti (art. 20)

Nell'ambito della sua funzione di mediazione, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza può accedere ai documenti ufficiali a prescindere da un eventuale obbligo di mantenere il segreto. Tale diritto si fonda su quello previsto all'articolo 10 della legge federale sul controllo delle finanze¹²³ e all'articolo 14 del Regolamento delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze

¹²² RS 235.1

¹²³ RS 171.126

delle Camere federali¹²⁴. Secondo il principio della proporzionalità, il diritto di accesso ai documenti dell'Incaricato è esteso solo nella misura necessaria all'emanazione di raccomandazioni.

Il diritto d'informazione e di consultazione disposto corrisponde adeguatamente alle competenze delegate attualmente all'Incaricato della protezione dei dati nell'ambito della sorveglianza degli organi federali secondo l'articolo 27 capoverso 3 della legge sulla protezione dei dati¹²⁵.

Il capoverso 2 precisa la portata del vincolo del segreto d'ufficio a cui sono soggetti Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza e i suoi collaboratori (si veda commento ad art. 4).

In ragione dell'ampiezza del diritto di consultazione conferitogli e delle sue altre attività, l'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza come pure i collaboratori della segreteria sono assoggettati ai controlli di sicurezza relativi alle persone secondo la Sezione 4 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna¹²⁶.

2.5 Disposizioni finali

2.5.1 Esecuzione (art. 21)

Per facilitare l'esercizio del diritto di accesso ai documenti ufficiali, l'articolo 21 lett. a e b dispone che il Consiglio federale può emanare disposizioni relative alle informazioni su documenti ufficiali e alla loro gestione. L'autorità deve assistere il richiedente. In questo ambito, una formazione appropriata del personale dell'amministrazione sarà di notevole importanza.

Gli elenchi dei documenti accessibili potrebbero essere allestiti sulla base del sistema informatizzato di registrazione previsto per la gestione dei documenti. Le linee direttive sono contenute nelle *Istruzioni per la gestione degli atti nell'amministrazione federale*¹²⁷ del 13 luglio 1999 e nell'articolo 8 LOGA, su cui si fondano le istruzioni. Nella pratica, a media e a lunga scadenza, si farà buon uso delle esperienze fatte nell'UE, dove si intende allestire grandi banche di dati che consentano ai cittadini e alle organizzazioni di districarsi più facilmente nella massa di informazioni varie a loro disposizione. In questo contenuto i moderni mezzi di comunicazione si è insistito sulla necessità di prevedere misure atte a facilitare ai richiedenti la ricerca di documenti.

Nell'emanare le prescrizioni sulla gestione dei documenti ufficiali, il Consiglio federale ha tenuto conto delle particolarità legate all'autonomia organizzativa delle unità amministrative decentrate e delle organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale.

Infine il Consiglio federale deve avere la possibilità di emanare prescrizioni particolari sulla pubblicazione dei documenti ufficiali. Potrebbe per esempio prescrivere

¹²⁴ RS **171.126**

¹²⁵ RS **235.1**

¹²⁶ RS **120**

¹²⁷ FF **1999** 4679

che i documenti il cui accesso è richiesto a più riprese debbano essere disponibili su Internet.

2.5.2 Modifica del diritto vigente (art. 22)

Le modifiche della legislazione vigente riguardano sostanzialmente la legge federale sulla protezione dei dati (LPD). I singoli aspetti sono già stati illustrati (si veda, segnatamente, commento ad art. 9). Qui appresso si abborderanno ulteriori proposte di modifiche.

2.5.2.1 Accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali (art. 19 cpv. 1^{bis} [nuovo] LPD)

L'articolo 7 capoverso 2 della legge sulla trasparenza dispone che, eccezionalmente, possa essere autorizzato anche l'accesso a documenti la cui consultazione comporta lesione della sfera privata di terzi. In tali fattispecie l'interesse pubblico all'accesso prevale su quello della protezione della sfera privata. L'articolo 9 capoverso 2 dispone inoltre che le domande di accesso a documenti contenenti dati personali devono essere esaminate conformemente a quanto previsto all'articolo 19 della legge sulla protezione dei dati. Ciò significa che nella LPD si deve introdurre una disposizione di armonizzazione che preveda l'autorizzazione di accesso a documenti contenenti dati personali. Contemporaneamente, dal dovere dell'autorità di informare attivamente ai sensi dell'articolo 180 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 10 LOGA insorge la necessità di comunicare, in via eccezionale, informazioni contenenti dati personali. Donde la necessità di una chiara base legale, per esempio, per la pubblicazione di rapporti relativi a inchieste amministrative contenenti dati personali.

L'articolo 19 capoverso 1^{bis} [nuovo] LPD¹²⁸ crea la necessaria base legale per entrambe queste attività d'informazione da parte delle autorità e consente così il coordinamento degli interessi della protezione dei dati con quelli della trasparenza. Nelle singole fattispecie, la ponderazione degli interessi decide quali dati possono essere comunicati in virtù della presente disposizione. A tal fine di devono prendere in considerazione diversi criteri. La comunicazione non deve essere incompatibile con lo scopo per il quale i dati sono stati raccolti in origine (si veda art. 4 cpv. 3 LPD); l'informazione da parte dell'autorità può essere considerata compatibile con l'obbligo di destinazione vincolata ai sensi della legislazione sulla protezione dei dati, almeno a determinate condizioni, in quanto poggia su obblighi formalmente sanciti dalla legge. Si deve considerare, segnatamente, se i dati sono stati forniti liberamente o in base a un obbligo; di quali dati si tratta; quali sono le ripercussioni della comunicazione per la persona interessata. La formulazione della presente disposizione tiene debito conto di queste esigenze. In particolare si rinvia alla destinazione vincolata, stabilendo che la comunicazione di dati personali deve essere in relazione con l'adempimento di compiti pubblici. Secondo la legge sulla trasparenza, in materia di accesso ai dati tale necessità è già deducibile dalla definizione di «documento ufficiale» (art. 5 cpv. 1 lett. c).

¹²⁸ RS 235.1

2.5.2.2 Pubblicazione di informazioni ufficiali contenenti dati personali su Internet (art.19 cpv. 3^{bis} [nuovo] LPD)

L'articolo 19 capoverso 3^{bis} [nuovo] LPD¹²⁹ crea la base legale per la pubblicazione da parte dell'autorità di dati personali su Internet a scopo d'informazione. In tale ambito si deve inoltre osservare il principio della proporzionalità (art. 4 cpv. 2 LPD): si possono immaginare casi nei quali la pubblicazione di dati personali su Internet a scopo d'informazione potrebbe essere sproporzionata (p. es. allorché la cerchia di persone a cui tale pubblicazione è destinata è ridotta e ben definibile fin dall'inizio). L'articolo 19 capoverso 1^{bis}, a cui si collega il capoverso 3^{bis}, prevede la ponderazione degli interessi. Inoltre le informazioni contenenti dati personali devono essere cancellate rispettivamente eliminate da Internet allorché, con il trascorrere del tempo, il pubblico interesse alla consultazione cessa di esistere.

2.5.2.3 Coordinamento delle procedure (art. 25^{bis} [nuovo] LPD)

Il nuovo articolo 25^{bis} – da aggiungere nella legge sulla protezione dei dati – disciplina il coordinamento tra la legge sulla trasparenza e la legge sulla protezione dei dati. Dispone che per l'accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali la procedura è regolata conformemente dalla legge sulla trasparenza. Le pretese in materia di protezione dei dati della persona interessata si basano sui diritti costituzionali che la legge sulla trasparenza riconosce e devono essere avanzate già nella procedura di domanda d'accesso, per ragioni di economicità procedurale.

2.5.3 Referendum ed entrata in vigore (art. 23)

Il Consiglio federale stabilisce l'entrata in vigore della legge.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'obiettivo principale dell'introduzione del principio della trasparenza è promuovere la trasparenza dell'amministrazione. Si intende così migliorare la comunicazione e incrementare la fiducia dei cittadini nell'amministrazione. Tali miglioramenti non sono immediatamente quantificabili. Indurranno per contro un più elevato livello di accettazione e di efficacia delle misure statali.

¹²⁹ RS 235.1

3.1.1

Ripercussioni finanziarie e sul personale

Dal profilo dei costi le ripercussioni insorgenti dall'introduzione del principio della trasparenza sono difficilmente prevedibili. Non si hanno indicazioni precise circa il numero di domande d'accesso a documenti ufficiali già esistenti: è quindi scarsamente possibile stimare il numero di domande supplementari. Altrettanto difficile è valutare l'aumento del volume di lavoro dell'amministrazione, poiché non ci si dispone di dati accertati relativi al lavoro generato dall'esercizio del diritto di consultazione vigente (segnatamente nell'ambito di procedure amministrative o di domande di accesso secondo l'art.8 LPD¹³⁰). Nell'ambito del progetto d'adeguamento del diritto federale alla normativa SEE era prevista, a suo tempo, l'introduzione del principio della trasparenza nella legislazione sulla protezione dell'ambiente. Il Consiglio federale aveva allora stabilito che stime precise circa l'eventuale l'onere lavoro supplementare erano impossibili, perché era difficile prevedere in che misura la popolazione avrebbe fatto uso del diritto d'accesso¹³¹. Anche dalle analisi prospettive¹³² effettuate per determinare le ripercussioni dell'introduzione della legge sulla trasparenza non risultano, su questo punto, ulteriori elementi. Un confronto con Paesi esteri in cui le cifre pertinenti sono disponibili, indica costi globali di un ordine di grandezza tra 0,5 e 6,8 milioni di franchi¹³³. In base ad altre analisi comparative¹³⁴ si può stabilire una fascia massima da 4,5 a 5,5 milioni di franchi.

Dal profilo dell'effettivo, i posti supplementari legati all'introduzione del principio della trasparenza e che devono essere creati al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono pochi: da 3 a 3,50 posti per l'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza, 2 posti per la Commissione, compresa la segreteria¹³⁵. Il numero di altri posti, la cui creazione potrebbe rendersi necessaria a lungo termine, dipende unicamente da un eventuale volume di lavoro supplementare: tali posti saranno ripartiti fra i sette Dipartimenti e la Cancelleria federale. Il fabbisogno dei singoli uffici potrebbe quindi variare considerevolmente¹³⁶; proprio per questo indicazioni più precise sono impossibili.

Non si prevede tuttavia la creazione di posti supplementari immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge sulla trasparenza. Occorre prima raccogliere esperienze che consentano di farsi un'idea del sovraccarico di lavoro che ci si deve attendere nella pratica. Si deve inoltre esaminare se almeno una parte dei costi indotti dall'applicazione del principio della trasparenza non possa essere coperta mediante compensazioni: si ricordi in proposito che la Confederazione nel 2000 ha speso 62,5 milioni di franchi per l'informazione attiva¹³⁷.

¹³⁰ RS 235.1

¹³¹ FF 1992 V 97 seg.

¹³² Analisi prospettiva, op. cit.

¹³³ Analisi prospettiva, op. cit, pag. 21 seg. Si sono utilizzate le cifre relative a Inghilterra e Canada.

¹³⁴ Tenuto conto di USA e Australia.

¹³⁵ In questo caso si è tenuto conto dell'aumento dell'onere di lavoro dovuto al passaggio dal tempo parziale al tempo pieno del posto del presidente dell'attuale Commissione federale della protezione dei dati.

¹³⁶ Analisi prospettiva, op. cit. pag. 19 segg.

¹³⁷ Comunicato stampa dell'Amministrazione federale delle finanze del 12 aprile 2001.

Misure organizzative adeguate e diverse modalità di applicazione del principio della trasparenza possono permettere di contenere l'eventuale aumento del carico di lavoro. L'aggiornamento dei siti Internet dell'amministrazione potrebbe probabilmente contribuire a una rapida diminuzione del numero di richieste. Anche una regolamentazione adeguata circa i luoghi e gli orari di consultazione, nonché la riscossione di emolumenti, segnatamente allorché le informazioni richieste o la preparazione dei documenti per l'accesso comportano un onere di lavoro sproporzionato, possono altresì sgravare l'amministrazione. Col tempo l'abitudine del disbrigo delle domande d'accesso condurrà a una razionalizzazione dei processi di lavoro: procedure e formulati possono essere standardizzati. In ogni caso, il modo e la maniera dell'esecuzione della legge ne influenzerà considerevolmente i costi. Nella misura in cui l'amministrazione dispone di mezzi di conduzione, le ripercussioni dal profilo dei costi sono desumibili. Una parte di tali costi sarà indubbiamente coperta degli emolumenti a cui, di regola, è assoggettato l'accesso. Nel determinare l'ammontare degli emolumenti si può tenere conto del volume di lavoro richiesto. In merito assume grande importanza la valutazione periodica prevista all'articolo 19 della legge sulla trasparenza¹³⁸. Entro tre anni dalla sua entrata in vigore deve essere presentato un rapporto che analizza i costi indotti dall'introduzione del principio della trasparenza e propone le misure del caso (art. 19 cpv. 2). Si noti ancora in questo contesto che l'evasione delle domande d'informazione inoltrate in virtù della legge sulla protezione dei dati dal profilo dei costi non ha presentato alcun problema.

A medio termine, si dovrebbe poter contare anche su un incremento dell'efficienza derivante dalle auspiccate ripercussioni della legge sulla trasparenza; la portata di tale incremento non è per altro quantificabile a priori. In particolare, grazie al miglioramento della gestione dei documenti, si evidenzieranno effetti di razionalizzazione.

Infine va ancora precisato che nella pratica non emergono, praticamente, elementi atti a confermare i timori espressi da più parti circa l'eccessivo sovraccarico di lavoro che l'introduzione del principio della trasparenza avrebbe potuto comportare per l'autorità. Da una valutazione delle esperienze fatte risulta che nel Cantone di Berna l'introduzione del principio della trasparenza non ha comportato problemi pratici: i cittadini non hanno preso d'assalto i servizi amministrativi¹³⁹. Lo stesso dicasi per la Svezia¹⁴⁰ e il Quebec, dove il principio della trasparenza non sembra aver minimamente perturbato le attività dell'amministrazione pubblica. Questi esempi dimostrano che nella pratica scatta, presso tutti gli interessati, un rapido processo di apprendimento: basta spiegare che determinate informazioni non sono accessibili, per arrestare l'afflusso di domande nei settori corrispondenti.

Nessun mezzo per l'esecuzione della legge sulla trasparenza figura nel piano finanziario 2004–2006.

¹³⁸ Cfr. anche Analisi prospettiva.

¹³⁹ Nuspliger, K., Einleitung, in *Staatskanzlei des Kantons Bern, 365 Tage Öffentlichkeitsprinzip: eine Bilanz*, 1996, pag. 3; Farine-Hitz, A., *Transparence de l'information officielle: les impacts du principe de publicité dans le canton de Berne*, travail de mémoire IDHEAP, Berne, 1998.

¹⁴⁰ Cottier, B., *La publicité des documents administratifs*, 1982, pag. 142.

3.1.2

Ripercussioni dal profilo dell'informatica

L'informatizzazione dell'amministrazione ha un ruolo importante nel facilitare l'esecuzione del presente disegno. Contribuisce a ridurre il lavoro supplementare dell'amministrazione semplificando l'accesso immediato ai documenti. È pertanto opportuno promuovere la trasmissione di documenti per via elettronica. Nel disciplinamento dettagliato dell'esecuzione il Consiglio federale terrà conto di questo fattore.

A lungo termine si deve prevedere l'allestimento di un registro centrale dei documenti ufficiali, accessibile al pubblico su Internet nonché sulla rete interna. Ciò richiede tuttavia un considerevole sforzo di coordinamento delle misure organizzative e tecnologiche. Perciò a breve termine appare indicata un soluzione decentrata, che lasci agli uffici il compito di pubblicare su Internet un elenco dei documenti consultabili. Una volta realizzata la prevista uniformazione dei sistemi informatici di gestione dei dati, sarà relativamente facile compilare il registro centrale. I costi di introduzione e/o di modernizzazione dei sistemi informatici di registrazione e di gestione dei documenti non sono necessariamente legati al presente disegno di legge, in quanto tali esigenze sono già contemplate dalla LAr, dalla LOGA e dalle istruzioni del 13 luglio 1999 sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale del DFI¹⁴¹.

A breve e a medio termine il sostegno tecnico e informatico volto all'applicazione del principio della trasparenza dovrà concentrarsi su mezzi meno impegnativi: per esempio la creazione di un sito web «pubblico» che consenta di accedere ai principali siti degli Uffici con un semplice motore di ricerca. I costi d'investimento ammontano al massimo a 100 000 franchi; il mantenimento dovrebbe essere realizzato con i mezzi esistenti – per esempio tramite la segreteria dell'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza.

3.2

Ripercussioni per l'economia pubblica

L'introduzione del principio della trasparenza dell'amministrazione federale avrà effetti positivi sull'economia svizzera. L'accesso facilitato a un'enorme quantità di informazioni supplementari permette ai diversi attori dell'economia di decidere con migliore conoscenza di causa (p. es. per quanto concerne gli aspetti e il contesto delle procedure giuridiche o in materia dell'adempimento di determinati compiti federali rilevanti per l'economia). La consultazione semplificata di informazioni provenienti dal settore pubblico può essere particolarmente utile alle PMI, consentendo loro di meglio sfruttare il potenziale di questa massa d'informazioni. Anche i consumatori trarranno beneficio dall'applicazione conseguente del principio della trasparenza dell'amministrazione.

Si può presumere che lo sfruttamento di informazioni del settore pubblico da parte dell'economia generi un potenziale di mercato considerevole. È la conclusione a cui perviene anche la commissione UE che intende creare a tal fine condizioni quadro agevolate a livello europeo (si veda n. 5.2.2 qui appresso). In particolare le nuove branche economiche nel settore della tecnologia dell'informazione e della comuni-

¹⁴¹ FF 1999 4679

cazione (la cosiddetta «content industry», le aziende che forniscono i contenuti per Internet e le comunicazioni mobili) possono approfittare di un migliore accesso alle informazioni amministrative. Naturalmente l'uso di documenti ufficiali a scopi commerciali è sottoposto anche a determinate restrizioni, segnatamente per quanto riguarda il diritto d'autore¹⁴².

La tendenza auspicata verso un'attività delle autorità più aperta e maggiormente orientata alla comunicazione come pure la maggiore efficienza amministrativa attese dall'introduzione del principio della trasparenza sono a tutto vantaggio dell'economia e contribuiscono a stabilire e a consolidare l'attrattiva della piazza Svizzera.

Non si devono per contro temere effetti negativi sull'economia risultanti dall'introduzione del principio della trasparenza. La protezione dei dati personali (che secondo l'art. 3 lett. b LPD include anche i dati relativi a persone giuridiche), la salvaguardia del segreto professionale, d'affari o di fabbricazione come la tutela di segreti particolari (come il segreto bancario) continuano ad essere garantite dal presente disegno di legge (si veda commento ad art. 4, art. 7 cpv. 1 lett. g e art. 9).

3.3 Altre ripercussioni

La relazione del presente disegno di legge con la legge sulla protezione dei dati è già stata ampiamente evocata (si veda in particolare commento ad art. 9, 11–16, 23).

Il disegno non comporta alcuna ripercussione particolare per Cantoni e Comuni.

4 Programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003 del 1° marzo 2000 come (n. 2.6 Istituzioni dello Stato)¹⁴³.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il presente disegno di legge si fonda sulla competenza dell'Assemblea federale di emanare disposizioni fondamentali relative all'organizzazione delle autorità federali (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). L'articolo 16 capoverso 3 Cost. che garantisce la libertà d'informazione non sostituisce il principio del segreto dell'amministrazione con il principio della trasparenza. Prevede semplicemente una garanzia minima secondo la quale ognuno ha il diritto di procurarsi informazioni presso fonti accessibili a tutti e di diffonderle. L'articolo 180 capoverso 2 obbliga il Consiglio federale a informare tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti. Nemmeno questo articolo sostituisce l'attuale principio del segreto dell'attività amministra-

¹⁴² Cfr. l'ordinanza del 21 dicembre 1994 sulle tasse dell'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale; RS **172.041.11**.

¹⁴³ FF **2000** 2037, 2057

tiva. Al legislatore non è tuttavia vietato introdurre tale principio. I lavori di preparazione lo dimostrano: durante i dibattiti al Consiglio nazionale sulle varianti nell'ambito dell'aggiornamento della Costituzione federale, l'allora capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha chiaramente affermato che si doveva realizzare il principio della trasparenza a livello legislativo, non essendo necessaria una base costituzionale¹⁴⁴.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha proposto l'introduzione del principio della trasparenza per le autorità federali nell'avamprogetto del 2 luglio 1999 di decreto federale sui media e sui provvedimenti politici nel settore della stampa.

5.2 Relazione con il diritto internazionale e comunitario

5.2.1 Diritto internazionale

Né l'articolo 10 CEDU¹⁴⁵, né l'articolo 19 capoverso 2 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici¹⁴⁶ (Patto ONU II) conferiscono un diritto d'accesso all'informazione delle autorità; la libertà d'informazione si limita alle fonti generalmente disponibili¹⁴⁷. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che l'obbligo dello Stato di autorizzare l'accesso a informazioni in suo possesso poteva essere dedotto dall'articolo 8 CEDU solamente in circostanze particolari¹⁴⁸. Il presente disegno è comunque compatibile con la CEDU e al Patto ONU II che, in linea massima, non offrono una protezione più ampia.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in una raccomandazione del 1° febbraio 1979 (Raccomandazione 854/1979), ha caldeggiato l'apertura da parte dell'amministrazione, in particolare tramite il riconoscimento del diritto d'accesso ai documenti ufficiali. La raccomandazione sancisce i principi qui appresso:

- riserva delle limitazioni previste dalla Convenzione per la protezione della persona in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (STE n. 108)¹⁴⁹ (art. II par. 2);

¹⁴⁴ «[D]as Öffentlichkeitsprinzip wollen wir auf Gesetzesstufe realisieren, weil keine Verfassungsgrundlage nötig ist.» (Boll. uff. 1998 N 2554, seduta del 9 dicembre 1998).

¹⁴⁵ RS 0.101

¹⁴⁶ RS 0.103.2

¹⁴⁷ Per l'art. 10 CEDU, si veda Mahon, P., *L'information par les autorités*, RDS II, 1999, pag. 272 segg.; Barrelet, D., *Droit de la communication*, 1998, n. 336, pag. 99; Vorbrodt Stelzer, S., *Informationsfreiheit und Informationszugang im öffentlichen Sektor: eine Untersuchung anhand schweizerischer und europäischer Gerichtspraxis*, 1995, p. 18 segg. Si veda parimenti la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 febbraio 1998, in re Guerra et. al. contro l'Italia.

Per il patto ONU II, si veda Mahon, P., *L'information par les autorités*, RDS II, 1999, pag. 272 segg.; Vorbrodt Stelzer, S., *Informationsfreiheit und Informationszugang im öffentlichen Sektor: eine Untersuchung anhand schweizerischer und europäischer Gerichtspraxis*, 1995, pag. 17.

¹⁴⁸ Si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 febbraio 1998, in re Guerra et. al. contro l'Italia (commentato in Mahon, P., *L'information par les autorités*, RDS II, 1999, p. 287). Si vedano parimenti le decisioni Leander c/Svezia del 26 marzo 1987 e Gaskin c/Regno Unito e Irlanda del 7 luglio 1989.

¹⁴⁹ RS 0.235.1

- garanzia dell'accesso generalizzato a informazioni in possesso dell'autorità, a meno che i documenti non siano terminati (art. III); nessuna esigenza di indicare i motivi (art. V par. 1);
- decisione sulla domanda da parte dell'autorità in possesso del documento (art. IV par. 1);
- limitazione dell'accesso segnatamente per la salvaguardia della sicurezza pubblica, della sfera privata o di legittimi interessi privati, della politica economica e monetaria come pure della riservatezza nella preparazione di decisioni dell'autorità, a meno che a tale limitazione si opponga un interesse pubblico preponderante (art. IV);
- i richiedenti hanno diritto a copie (art. VII par. 1);
- accesso a una procedura di esame da parte di un tribunale o di un'autorità indipendente in caso di decisione di diniego d'accesso (art. IX);
- misure complementari: informazione del pubblico in materia di diritto d'accesso; formazione appropriata dei funzionari (art. X).

Il presente disegno è conforme ai principi enunciati nella raccomandazione nella maggior parte dei punti.

Nel settore della protezione dell'ambiente, la Convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (CEE/ONU) sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia di ambiente (Convenzione d'Aarhus) è stata firmata dalla Svizzera il 25 giugno 1998, ma non è ancora stata ratificata. Tale convenzione conferisce un diritto all'informazione in materia di ambiente alle persone fisiche e giuridiche, a prescindere dalla loro nazionalità o domicilio, indipendentemente da un interesse. La richiesta di informazioni può essere negata per motivi di sicurezza nazionale, di riservatezza dei dati personali, commerciali o industriali. I motivi del rifiuto della domanda devono essere comunicati all'autore della richiesta. Le disposizioni specifiche sono oggetto di una regolamentazione speciale nell'ambito della legislazione federale sull'ambiente, attualmente in elaborazione.

Esiste parimenti una raccomandazione del Consiglio dell'OCSE sull'informazione ambientale approvata il 3 aprile 1998 che riprende una buona parte degli elementi della convenzione d'Aarhus.

5.2.2 Diritto comunitario

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il diritto d'accesso ai documenti degli organi della Commissione europea sarà sancito in futuro nel diritto comunitario. L'articolo 255 del Trattato che istituisce la Comunità europea dispone che ogni cittadino dell'Unione e ogni persona fisica o giuridica che risiede o ha la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. In applicazione di questa disposizione il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno emanato il 31 maggio 2001 l'ordinanza (CE) n. 1049/2001 sull'accesso del pubblico ai documenti del Parla-

mento europeo, del Consiglio e della Commissione¹⁵⁰. Tale ordinanza sostituisce le due le due ordinanze del Consiglio (93/731 CE) e della Commissione (94/90 CE), che finora disciplinavano l'accesso ai documenti di questi organi. L'ordinanza 1049/2001 stabilisce norme uniformi per l'accesso a documenti di tutti gli organi dell'UE. Per gli Stati membri si applica solo indirettamente. L'amministrazione di Stato membro richiedente l'accesso a documenti dell'UE, deve consultare gli organi dell'UE prima dell'autorizzazione di accesso, se l'accessibilità o la non accessibilità non sono previamente stabilite. Di conseguenza, in materie di autorizzazione di accesso, il preambolo dell'ordinanza invita gli Stati membri a citare il diritto nazionale conforme all'ordinanza stessa e in particolare a rispettare le disposizioni degli organi dell'UE in merito alla classificazione, rispettivamente alla sicurezza dei documenti (art. 5 dell'ordinanza 1049/2001 come pure n. 15 del preambolo). Per l'accesso ai documenti, l'ordinanza prevede una procedura corrispondente alle soluzioni degli Stati summenzionati (si veda n. 1.1.1.3) come pure a quelle del presente disegno. Segnatamente, l'ordinanza obbliga gli organi ad allestire registri dei documenti che devono comprendere (quasi) tutti i documenti, indipendentemente dal fatto che siano o meno accessibili. Se parte di un documento deve essere mantenuta segreta, il resto deve essere reso accessibile (accesso parziale). Le decisioni di diniego di accesso possono essere impugnate presso il mediatore europeo o alla Corte di giustizia delle comunità europee. La decisione in merito all'accesso deve essere pronunciata entro 15 giorni.

Va ancora menzionata la proposta della Commissione del 5 giugno 2002 relativa a una direttiva sull'utilizzazione ulteriore e la commercializzazione di documenti del settore pubblico. Il presente disegno contempla principi di base sulla messa a disposizione di documenti ufficiali (preferibilmente in formato elettronico, o, nella misura del possibile, nel formato desiderato), sull'emolumento da versare per l'accesso (tariffa basata sui costi, trasparenza della struttura tariffale) e sulla parità di trattamento degli attori del mercato (divieto di discriminazione e di convenzioni esclusive). Tali direttive devono eliminare il frazionamento del mercato come pure differenze giuridiche e incertezze nel settore dell'utilizzazione delle informazioni del settore pubblico oltretutto incoraggiare la produzione di contenuti digitali.

¹⁵⁰ ABICE L 145 del 31.5.2001, 43-48.

5.3 Forma dell'atto normativo

Le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione e alla procedura delle autorità federali vanno emanate sotto forma di legge federale secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost. L'introduzione del principio della trasparenza dell'amministrazione porta a un capovolgimento della passi attuale e per questo motivo si impone la forma di legge federale nel senso formale¹⁵¹.

5.4 Delega del diritto di legiferare

Il Consiglio federale, oltre a quelle enumerate nella legge, può stabilire ulteriori eccezioni relative al campo d'applicazione della legge sulla trasparenza a favore di unità amministrative come pure di organizzazioni e persone che non fanno parte dell'amministrazione, nella misura in cui l'adempimento dei loro compiti lo esige, se fosse messa a repentaglio la loro competitività o se i compiti affidati sono di scarsa importanza (art. 2 cpv. 3).

Secondo l'articolo 9 capoverso 2, il Consiglio federale può prevedere una procedura speciale per l'accesso a documenti ufficiali delle rappresentanze svizzere all'estero o della missioni svizzere presso le organizzazioni internazionali.

Secondo l'articolo 10 capoverso 4 il Consiglio federale regola i dettagli della domanda di accesso, tenendo conto, segnatamente, dei bisogni particolari dei media. Inoltre può prevedere modalità d'accesso speciali per le domande collettive e fissare termini di trattazione più lunghi per le domande che necessitano un onere di lavoro particolare.

Secondo l'articolo 17 capoverso 4 del presente disegno il Consiglio federale stabilisce la tariffa degli emolumenti che l'autorità può riscuotere in determinati casi per l'accesso ai documenti ufficiali. Ai sensi di questa disposizione, le domande che possono essere trattate con un onere di lavoro minimo sono esenti da emolumento.

Inoltre il Consiglio federale emana disposizioni sulla commercializzazione dei documenti ufficiali come pure sull'informazione relativa a tali documenti e sulla loro pubblicazione (art. 21).

¹⁵¹ Cfr. in questo senso Mahon, P., L'information par les autorités, *RDS II*, 1999, p. 340 segg. (342); Kölz, A./ Häner, I., *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^a ed. 1998, n. 145, pag. 51; Ehrenzeller, B., *Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung? Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends: Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller*, 1993, pag. 46 segg.; Moor, P., *Droit administratif*, vol. II, 1991, n. 2.2.5.7, pag. 169 (lascia la questione aperta, pur sottintendendo la necessità di un intervento del legislatore); Müller, J. P., in: Aubert, J.-F. et al., *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, vol. II, capitolo sulla libertà d'informazione, 1986, n. 53; Poncet, C., La liberté d'information du journaliste: un droit fondamental ? Etude de droits suisse et comparé, in: *Revue internationale de droit comparé*, 1980, pag. 731 segg. (756).

Indice

Compendio	1784
1 Principi del disegno	1785
1.1 Situazione d'inizio	1785
1.1.1 Prassi attuale dell'accesso all'informazione	1785
1.1.1.1 A livello federale	1785
1.1.1.2 A livello cantonale	1787
1.1.1.3 A livello internazionale	1788
1.1.1.3.1 Introduzione	1788
1.1.1.3.2 Svezia	1789
1.1.1.3.3 USA	1789
1.1.1.3.4 Francia	1790
1.1.1.3.5 Belgio	1790
1.1.1.3.6 Canada	1791
1.1.2 Istituzione di una legge sulla trasparenza: pro e contro	1792
1.1.2.1 Motivi che giustificano l'introduzione del principio della trasparenza	1792
1.1.2.2 Argomenti contrari all'introduzione del principio della trasparenza	1794
1.1.3 Linee direttive del disegno di legge sulla trasparenza	1794
1.1.3.1 Obiettivo	1794
1.1.3.2 Concetto e principi fondamentali	1795
1.1.3.3 Rapporto con altri atti legislativi	1796
1.2 Risultati della consultazione	1798
1.2.1 Lavori preliminari a livello federale	1798
1.2.2 Procedura di consultazione	1800
1.2.3 Principali modifiche rispetto all'avamprogetto sottoposto a consultazione	1801
1.3 Esecuzione prevista	1801
1.4 Trattazione degli interventi parlamentari	1802
2 Parte speciale	1802
2.1 Scopo e campo d'applicazione	1802
2.1.1 Scopo (art. 1)	1802
2.1.2 Campo d'applicazione personale (art. 2)	1803
2.1.2.1 Amministrazione federale e altre organizzazioni e persone (art. 2 cpv. 1)	1803
2.1.2.2 Eccezioni all'applicabilità (art. 2 cpv. 2 e 3)	1806
2.1.3 Campo d'applicazione materiale (art. 3)	1807
2.1.4 Relazioni con disposizioni speciali (art. 4)	1807
2.1.5 Documenti ufficiali (art. 5)	1808
2.1.5.1 Documenti ufficiali in generale (art. 5 cpv. 1 e 2)	1808
2.1.5.1.1 Introduzione	1808
2.1.5.1.2 Nozione di documento (art. 5 cpv. 1 lett. a)	1809

2.1.5.1.3	Informazione «in possesso dell'autorità» (art. 5 cpv. 1 lett. b)	1810
2.1.5.1.4	Informazione «concernente l'adempimento di un compito pubblico» (art. 5 cpv. 1 lett. c)	1811
2.1.5.1.5	Documenti virtuali (art. 5 cpv. 2)	1813
2.1.5.2	Documenti che non sono considerati documenti ufficiali (art. 5 cpv. 3)	1813
2.1.5.2.1	Documenti utilizzati dall'autorità per scopi commerciali (art. 5 cpv. 3 lett. a)	1814
2.1.5.2.2	Documenti la cui elaborazione non è terminata (art. 5 cpv. 3 lett. b)	1814
2.1.5.2.3	Documenti destinati all'uso personale (art. 5 cpv. 3 lett. c)	1817
2.1.5.3	Diritto applicabile alle informazioni non contemplate dalla presente legge	1817
2.2	Diritto di accesso ai documenti ufficiali	1818
2.2.1	Principio della trasparenza (art. 6)	1818
2.2.1.1	Diritto di accesso (art. 6 cpv. 1)	1818
2.2.1.2	Consultazione dei documenti ufficiali (art. 6 cpv. 2)	1819
2.2.2	Eccezioni al diritto di accesso (art. 7)	1821
2.2.2.1	Procedimento in caso di restrizione, differimento o diniego del diritto d'accesso (art. 7 cpv. 1)	1821
2.2.2.1.1	Grave pregiudizio della libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. a)	1823
2.2.2.1.2	Opposizione all'esecuzione appropriata di misure di un'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. b)	1825
2.2.2.1.3	Messa in pericolo della sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 7 cpv. 1 lett. c)	1825
2.2.2.1.4	Messa in pericolo degli interessi della politica estera e delle relazioni internazionali della Svizzera (art. 7 cpv. 2 lett. d)	1826
2.2.2.1.5	Messa in pericolo dei rapporti confederali (art. 7 cpv. 1 lett. e)	1826
2.2.2.1.6	Messa in pericolo degli interessi della politica economica e monetaria nazionale (art. 7 cpv. 1 lett. f)	1827
2.2.2.1.7	Messa in pericolo del segreto d'ufficio, del segreto d'affari o del segreto di fabbricazione (art. 7 cpv. 1 lett. g)	1827
2.2.2.1.8	Divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto (art. 7 cpv. 1 lett. h)	1828
2.2.2.2	Lesione della sfera privata (art. 7 cpv. 2)	1828
2.2.3	Casi particolari (art. 8)	1829
2.2.3.1	Procedure di consultazione e di corapporto (art. 8 cpv. 1)	1829

2.2.3.1.1	Documenti ufficiali della procedura di corapporto (art. 8 cpv. 1 lett. a)	1829
2.2.3.1.2	Documenti ufficiali relativi alla procedura di consultazione degli Uffici (art. 8 cpv. lett. b e cpv. 2)	1830
2.2.3.2	Documenti ufficiali concernenti le posizioni relative a negoziati in corso o futuri (art. 8 cpv. 3)	1830
2.2.3.3	Documenti con accesso illimitato: rapporti di valutazione dell'efficienza dell'Amministrazione federale e dell'efficacia delle sue misure (art. 8 cpv. 4)	1831
2.2.3.4	Accesso a documenti ufficiali contenuti dati personali (art. 9, 11 e 12 cpv. 3)	1831
2.2.3.5	Domande abusive	1833
2.3	Procedura di accesso ai documenti ufficiali	1833
2.3.1	Introduzione: riassunto della procedura	1833
2.3.1.1	Procedure di domanda e di mediazione	1833
	Procedura di decisione e di ricorso	1833
2.3.2	Domanda (art. 10)	1834
2.3.2.1	Generalità (art. 10 cpv. 1-3)	1834
2.3.2.2	Disciplinamento delle modalità da parte del Consiglio federale (art. 10 cpv. 4)	1835
2.3.2.2.1	Bisogni particolari dei media (art. 10 cpv. 4 lett. a)	1835
2.3.2.2.2	Domande collettive e domande che causano un onere di lavoro sproporzionato (art. 10 cpv. 4 lett. b e c)	1836
2.3.3	Consultazione (art. 11)	1837
2.3.4	Presa di posizione dell'autorità (art. 12)	1837
2.3.5	Mediazione (art. 13)	1838
2.3.6	Raccomandazione (art. 14)	1839
2.3.7	Decisione (art. 15)	1839
2.3.8	Ricorso (art. 16)	1840
2.3.8.1	Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza	1840
2.3.8.2	Procedura di ricorso	1840
2.3.9	Emolumenti (art. 17)	1841
2.3.9.1	Principio dell'assoggettamento al versamento di un emolumento (art. 17 cpv. 1 e 2)	1841
2.3.9.2	Ammontare dell'emolumento (art. 17 cpv. 3)	1842
2.3.9.3	Tariffa e riscossione di un emolumento per la fornitura di stampati e supporti d'informazioni analoghi (art. 17 cpv. 4 e 5)	1843
2.4	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza	1843
2.4.1	Attributi della funzione	1843
2.4.2	Compiti (art. 18)	1844
2.4.3	Valutazione (art. 19)	1845

2.4.4 Diritto di ottenere informazioni e di consultare i documenti (art. 20)	1845
2.5 Disposizioni finali	1846
2.5.1 Esecuzione (art. 21)	1846
2.5.2 Modifica del diritto vigente (art. 22)	1847
2.5.2.1 Accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali (art. 19 cpv. 1 ^{bis} [nuovo] LPD)	1847
2.5.2.2 Pubblicazione di informazioni ufficiali contenenti dati personali su Internet (art.19 cpv. 3 ^{bis} [nuovo] LPD)	1848
2.5.2.3 Coordinamento delle procedure (art. 25 ^{bis} [nuovo] LPD)	1848
2.5.3 Referendum ed entrata in vigore (art. 23)	1848
3 Ripercussioni	1848
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	1848
3.1.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale	1849
3.1.2 Ripercussioni dal profilo dell'informatica	1851
3.2 Ripercussioni per l'economia pubblica	1851
3.3 Altre ripercussioni	1852
4 Piano di legislazione	1852
5 Aspetti giuridici	1852
5.1 Costituzionalità	1852
5.2 Relazione con il diritto internazionale e comunitario	1853
5.2.1 Diritto internazionale	1853
5.2.2 Diritto comunitario	1854
5.3 Forma dell'atto normativo	1856
5.4 Delega del diritto a legiferare	1856
Legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (Disegno)	1861