



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA
DEPARTAMENT FEDERAL DA GIUSTIA E POLIZIA

PER UN'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA PIÙ TRASPARENTE

Avamprogetto di legge federale sulla trasparenza
dell'amministrazione
e
rapporto esplicativo

Avamprogetto posto in consultazione

Indice tematico

RAPPORTO ESPLICATIVO		7
<hr/>		
1	PARTE GENERALE	7
<hr/>		
11	PUNTO DELLA SITUAZIONE	7
111	PRATICA ATTUALE IN MATERIA DI ACCESSO ALL'INFORMAZIONE	7
111.1	A livello federale	7
111.2	A livello cantonale	9
111.3	A livello internazionale	9
111.31	Introduzione	9
111.32	Svezia	10
111.33	Stati Uniti d'America	11
111.34	Francia	11
111.35	Belgio	12
111.36	Canada	13
112	LAVORI PREPARATORI A LIVELLO FEDERALE	13
113	CANCELLAZIONE DEGLI INTERVENTI PARLAMENTARI	15
114	NECESSITÀ DI UNA LEGGE SULLA TRASPARENZA	15
114.1	Motivi che giustificano l'introduzione del principio della trasparenza	15
114.2	Argomenti contrari all'introduzione del principio della trasparenza	17
12	LINEE DIRETTIVE DELL'AVAMPROGETTO DI LEGGE SULLA TRASPARENZA	17
121	SCOPO	17
122	CONCETTO E PUNTI ESSENZIALI	18
13	RAPPORTO CON ALTRI ATTI LEGISLATIVI DELLA CONFEDERAZIONE	19
2	PARTE SPECIALE	20
<hr/>		
21	SCOPO E CAMPO D'APPLICAZIONE	20
211	SCOPO (ART. 1)	20
212	CAMPO D'APPLICAZIONE (ART. 2)	21
212.1	Amministrazione federale e altre organizzazioni e persone (art. 2 cpv. 1)	21
212.2	Accesso ai dati personali (art. 2 cpv. 2)	24
212.3	Documenti concernenti procedure giurisdizionali	25
213	DOCUMENTI UFFICIALI (ART. 3)	26
213.1	Documenti ufficiali in generale (art. 3 cpv. 1 e 2)	26
213.11	Introduzione	26
213.12	Nozione di documento (art. 3 cpv. 1 lett. a)	26
213.13	Informazione "in possesso di un'autorità" (art. 3 cpv. 1 lett. b)	28
213.14	Informazione "concernente l'adempimento di un compito pubblico" (art. 3 cpv. 1 lett. c)	29
213.15	Documenti virtuali (art. 3 cpv. 2)	30
213.2	Documenti non ufficiali (art. 3 cpv. 3)	31
213.21	Documenti non terminati (art. 3 cpv. 3 lett. a)	31
213.22	Documenti destinati all'uso personale (art. 3 cpv. 3 lett. b)	34
213.3	Diritto applicabile alle informazioni non comprese nella presente legge	34
22	DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI UFFICIALI	35
221	PRINCIPIO DELLA TRASPARENZA (ART. 4)	35
221.1	Diritto di accesso (art. 4 cpv. 1)	35
221.2	Esercizio del principio della trasparenza (art. 4 cpv. 2 e 3)	36

221.21	Consultazione dei documenti ufficiali (art. 4 cpv. 2)	36
221.22	Gestione e informazione (art. 4 cpv. 3 lett. a e b)	37
222	ECCEZIONI AL PRINCIPIO DELLA TRASPARENZA: PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI (ART. 5)	38
222.1	Meccanismo che permette di limitare, differire o negare il diritto d'accesso (art. 5 cpv. 1)	38
222.2	Interessi pubblici preponderanti (art. 5 cpv. 2)	41
222.21	Lesione grave della libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità (art. 5 cpv. 2 lett. a)	41
222.22	Messa in pericolo della sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 5 cpv. 2 lett. b)	43
222.23	Messa in pericolo degli interessi della politica esterna e delle relazioni internazionali della Svizzera (art. 5 cpv. 2 lett. c)	43
222.24	Messa in pericolo dei rapporti confederali (art. 5 cpv. 2 lett. d)	44
222.25	Messa in pericolo degli interessi della politica economica o monetaria nazionale (art. 5 cpv. 2 lett. e)	44
222.3	Interesse privato preponderante (art. 5 cpv. 3)	44
222.31	Lesione grave della sfera privata (art. 5 cpv. 3 lett. a)	44
222.32	Lesione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari (art. 5 cpv. 3 lett. b)	45
222.33	Divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ha garantito il segreto (art. 5 cpv. 3 lett. c)	45
223	CASI PARTICOLARI (ART. 6)	45
223.1	Documenti esclusi dal diritto d'accesso (art. 6 cpv. 1)	46
223.11	Documenti relativi alla procedura di corapporto (art. 6 cpv. 1 lett. a)	46
223.12	Documenti ufficiali concernenti le posizioni negoziali relative a negoziati in corso o futuri (art. 6 cpv. 1 lett. b)	46
223.2	Documenti ufficiali relativi alla procedura di consultazione degli uffici (art. 6 cpv. 2)	47
223.3	Documenti accessibili senza condizioni: rapporti di valutazione delle prestazioni e dell'efficacia dell'Amministrazione federale (art. 6 cpv. 3)	47
223.4	Rifiuto in caso di domanda abusiva	47
23	PROCEDURA D'ACCESSO AI DOCUMENTI UFFICIALI	48
231	INTRODUZIONE: COMPENDIO SULLA PROCEDURA	48
231.1	Procedura d'accesso e di mediazione	48
231.2	Procedura relativa alla decisione e al ricorso	49
232	ISTANZA D'ACCESSO (ART. 7)	49
233	DECISIONE DELL'AUTORITÀ (ART. 8)	50
234	MEDIAZIONE (ART. 9)	51
235	RACCOMANDAZIONE (ART. 10)	52
236	DECISIONE (ART. 11)	53
237	RICORSO (ART. 12)	53
238	EMOLUMENTI E RIMUNERAZIONE (ART. 13)	55
238.1	Principio della gratuità (art. 13 cpv. 1)	55
238.2	Riscossione di un emolumento (art. 13 cpv. 2 e 3)	55
238.3	Tariffa degli emolumenti (art. 13 cpv. 3)	56
238.4	Rimunerazione (art. 13 cpv. 4)	56
24	INCARICATO FEDERALE DELLA TRASPARENZA	57
241	NOMINA E STATUTO DELL'INCARICATO FEDERALE DELLA TRASPARENZA (ART. 14)	57
242	COMPITI (ART. 15)	58
243	VALUTAZIONE (ART. 16)	59
244	DIRITTO DI OTTENERE INFORMAZIONI E DI CONSULTARE I DOCUMENTI (ART. 17)	59
25	COMMISSIONE FEDERALE DELLA PROTEZIONE DEI DATI E DELLA TRASPARENZA (ART. 18)	60
26	DISPOSIZIONI FINALI	60

261	MODIFICA DEL DIRITTO VIGENTE (ART. 19)	60
262	REFERENDUM ED ENTRATA IN VIGORE (ART. 20)	60
3	ESECUZIONE	60
4	RIPERCUSSIONI	61
41	RIPERCUSSIONI FINANZIARIE E SUL PERSONALE	61
42	RIPERCUSSIONI RIGUARDANTI L'INFORMATICA	64
43	ALTRE RIPERCUSSIONI	64
431	IN GENERALE	64
432	RIPERCUSSIONI SULL'ECONOMIA	64
44	RIPERCUSSIONI IN CASO DI NON INTRODUZIONE DEL PRINCIPIO DELLA TRASPARENZA	65
5	RELAZIONE CON IL DIRITTO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE	65
51	DIRITTO COMUNITARIO	65
52	DIRITTO INTERNAZIONALE	65
6	BASI GIURIDICHE	66
61	COSTITUZIONALITÀ	66
62	FORMA DELL'ATTO NORMATIVO	67
63	DELEGA DEL DIRITTO A LEGIFERARE	67
64	COMPETENZA D'ESECUZIONE	68
65	MODIFICA DEL DIRITTO VIGENTE	68

RAPPORTO ESPLICATIVO

1 Parte generale

11 Punto della situazione

111 Pratica attuale in materia di accesso all'informazione

111.1 A livello federale

Fatte salve alcune eccezioni, l'attività dell'amministrazione è in linea di principio segreta. Il cittadino non dispone di alcun diritto generale all'ottenimento di informazioni sull'insieme dell'attività amministrativa¹. La libertà d'informazione, ora garantita all'articolo 16 Costituzione federale², conferisce unicamente il diritto di procurarsi informazioni presso fonti generalmente accessibili. Il Tribunale federale ha dedotto il principio del segreto dell'amministrazione dalle disposizioni relative al segreto d'ufficio (art. 27 OF³) e dalle disposizioni penali che tutelano il segreto d'ufficio (art. 320 CP⁴). La mancanza di un diritto soggettivo generale all'informazione nonché il principio dell'amministrazione segreta sono fermamente criticati nella dottrina⁵.

Il principio del segreto prevede tuttavia numerose eccezioni; per tale motivo una parte della dottrina ritiene che sia troppo categorico sostenere che il principio del segreto valga per l'amministrazione⁶. Esistono infatti diverse regole che si possono

¹ DTF 104 Ia 88, confermata e precisata *nella* DTF 107 Ia 304. Si veda anche DTF 113 Ia 309.

² Se non precisato diversamente si fa riferimento alla Costituzione federale aggiornata.

³ RS 172.221.10.

⁴ RS 311.0.

⁵ Mahon, P., L'information par les autorités, *RDS II*, 1999, pag. 275 segg. ; Barrelet, D., *Droit de la communication*, 1998, n. 88 segg., pag. 26 seg. e n. 937, pag. 265 ; Breitenmoser, S./Uebersax, P., Information, Medien und Demokratie : die Rechtslage in der Schweiz, *in* : Hofmann, R. et al., *Information, Medien und Demokratie*, 1997, pag. 315 e 350 segg. ; Barthe, C., Zur Informationstätigkeit der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzgesetzes des Bundes, 1993, pag. 60 segg. ; Seiler, H., Die (Nicht-)Öffentlichkeit der Verwaltung, *RDS I*, 1992, pag. 415 segg. ; Moor, P., *Droit administratif*, vol. II, 1991, pto. 2.2.5.7, pag. 169 ; Rossinelli, M., *Les libertés non écrites*, Lausanne, 1987, pag. 190 segg. ; Müller, J. P., *in* : Aubert, J.-F. e al., *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, vol. II, capitolo dedicato alla libertà d'informazione, 1986, n. 38 segg. ; Cottier, B., *La publicité des documents administratifs*, 1982, pag. 187 seg. ; Saladin, P., *Grundrechte im Wandel*, 1982, pag. XXVII seg. e 137 segg. ; Barrelet, D., Le droit du journaliste à l'information, *SJZ*, 1979, pag. 69. Schweizer, R., Entwicklungen im Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen, *Medialex*, 1995, pag. 77 seg rammenta tuttavia i vantaggi del principio del segreto, presentando al tempo stesso gli svantaggi. Si veda anche infra n. 13.

⁶ Schweizer, R./ Burkert, H., Verwaltungsinformationsrecht : Allgemeiner Überblick, *in* : Koller, H. et al., *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht : Informations- und Kommunikationsrecht*, 1996, pag. 20, n° 49 ; Kettiger, D., Das Öffentlichkeitsprinzip in der neuen Bundesverfassung : Ein Beitrag zur Volksdiskussion, *LeGes*, 1996, vol. 1, pag. 48 ; Seiler, H., Die (Nicht-)Öffentlichkeit der Verwaltung, *RDS I*, 1992, pag. 427 ; Cottier, B., *La publicité des documents administratifs*, 1982, pag. 187 seg.

classificare in due categorie a seconda che accordino o un diritto generale, limitato tuttavia a una categoria di documenti, o un diritto d'accesso limitato non solamente a un contesto ben preciso, ma, inoltre, a una categoria di persone. Da quanto detto non si può desumere che il principio della trasparenza sia valido già oggi nell'amministrazione, in quanto l'insieme delle eccezioni precedenti non porta ancora a rivoltare il principio del segreto. Nel primo caso si tratta di disposizioni speciali che garantiscono un accesso generale solamente ad alcuni documenti.

Sono evocati i diritti all'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 LUF1¹³) 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 richiesta che mira a una decisione quando le parti di una procedura amministrativa sono numerose (art. 30a PA¹⁵); i bandi di concorso pubblici nella procedura di aggiudicazione dei mercati pubblici (art. 13 segg. LAPub¹⁶), ecc.

Il secondo caso riguarda le diverse regole che conferiscono diritti d'accesso, ma limitati a una persona, a una categoria di persone o legati a un contesto preciso.

In questo caso si pensa al diritto di consultare l'incanto dedotto dall'art. 29 cpv. 2 Cost. e sancito in diverse leggi sulla procedura (per es. all'art. 26 seg. PA¹⁷); al diritto d'accesso dei privati ai dati personali che li riguardano che deriva dalla libertà personale¹⁸ nonché dell'art. 8 CEDU¹⁹ e statuito nella LPD²⁰; alle numerose prescrizioni relative alla comunicazione di informazioni fra autorità, in particolare l'assistenza amministrativa; al diritto

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 DTF 122 I 153.

²⁰ RS 235.1.

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

L'assenza di un diritto soggettivo generale all'informazione non significa tuttavia che lo Stato sia rimasto passivo. La Costituzione affida al Consiglio federale l'incarico di informare tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività (art. 180 cpv. 2 Cost.). L'articolo 10 LOGA²², in particolare, concreta questo obbligo vincolando il Consiglio federale a informare in modo attivo l'Assemblea federale, i Cantoni e il pubblico (si vedano gli art. 34 e 40 LOGA). Si trovano disposizioni simili in settori specifici, per esempio all'articolo 6 LPAmb²³. Queste norme non conferiscono tuttavia ai privati alcun diritto soggettivo all'informazione.

111.2 A livello cantonale

Solamente il Canton Berna conosce attualmente un diritto d'accesso generale che garantisce a ogni persona un diritto incondizionato di consultare documenti ufficiali, se nessun interesse pubblico o privato preponderante vi si oppone e senza che alcun interesse legittimo sia richiesto. L'articolo 17 capoverso 3 della Costituzione bernese introduce così per la prima volta in Svizzera il principio di trasparenza dell'amministrazione con riserva del segreto. Questa disposizione è resa concreta dalla legge del 2 novembre 1993 sull'informazione del pubblico²⁴ e dall'ordinanza del 26 ottobre 1994 sull'informazione del pubblico²⁵.

Alcuni Cantoni hanno tuttavia allargato la libertà d'informazione a un *diritto all'informazione* limitato però a chi giustifica un interesse (BL ; AR)²⁶. La Costituzione solettese conferisce da parte sua il mandato di regolamentare il diritto di accesso ai documenti ufficiali²⁷.

I Cantoni SO, AG, GE, TI e VD stanno esaminando l'introduzione del principio della trasparenza nel loro ordinamento giuridico.

111.3 A livello internazionale

111.31 Introduzione

Numerosi Paesi conoscono il principio della trasparenza. L'esempio classico è quello della Svezia che l'ha introdotto da oltre duecento anni. Ma Australia, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Nuova Zelanda, Norvegia, Canada, Irlanda, Ungheria, Stati Uniti d'America, Sudafrica e Italia hanno parimenti accettato questo principio.

²¹ RS 210.

²² RS 172.010.

²³ RS 814.01.

²⁴ RS 107.1.

²⁵ RS 107.111.

²⁶ 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).

²⁷ Mahon, *ibidem*.

Questi Stati prevedono un diritto d'accesso ai documenti dell'amministrazione centrale nonché a quelli delle entità decentralizzate. Se la portata del segreto varia da un Paese all'altro, queste legislazioni hanno in comune la volontà di garantire un accesso in linea di principio rapido, gratuito e agevolato; è inoltre importante sottolineare che la consultazione dei documenti non è subordinata alla giustificazione di un interesse qualsiasi. Si rileva infine che numerosi Paesi hanno modificato di recente la loro legge sulla trasparenza – o lo stanno facendo; queste modifiche, spesso causate dalla necessità di adeguare il diritto d'accesso all'avvento dei documenti elettronici, vanno tutte nella direzione di una maggiore trasparenza. In nessun caso, il principio stesso della trasparenza è stato rimesso in questione; ciò dimostra che questo principio è entrato nei costumi, anche se negli anni successivi alla sua introduzione i richiedenti spesso hanno dovuto far fronte alla reticenza di funzionari ancora legati a una certa cultura del segreto.

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 il pto. 51).

111.32 Svezia

In Svezia, ogni persona può chiedere di consultare i documenti amministrativi. Non è assolutamente necessario far conoscere la propria identità o giustificare la propria richiesta. I servizi dell'amministrazione devono soddisfare immediatamente la domanda del richiedente, nella misura in cui il documento sia disponibile. Per facilitare l'accesso, l'autorità deve registrare tutti i documenti che sono in suo possesso.

La legge sulla libertà di stampa, che disciplina il principio della trasparenza, prevede eccezioni, se la pubblicazione rischia 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 intima della persona e degli interessi economici privati,
- la necessità di proteggere le specie animali e vegetali.

Queste clausole eccezionali non sono direttamente applicabili. Il legislatore deve concretarle in una legge speciale. Esiste una legge sul segreto molto dettagliata che è stata modificata diverse volte.

La decisione che respinge la richiesta o limita la consultazione può essere impugnata mediante un ricorso ordinario; è anche possibile 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.

111.33 Stati Uniti d'America

Nel 1966, con il Freedom of Information Act (FOIA) è stato introdotto il principio della trasparenza negli Stati Uniti d'America. Secondo questo atto, le autorità federali devono garantire la consultazione di documenti e di registrazioni di tipo documentario quali le registrazioni di immagini, di suoni e di dati. Le istruzioni generali e le decisioni di principio devono essere accessibili in un locale aperto al pubblico. Questi documenti devono inoltre figurare in un registro consultabile liberamente. Ognuno può chiedere di consultarli.

Sono previste eccezioni all'accesso nell'interesse della sicurezza nazionale e della politica esterna nonché per quel che concerne gli atti destinati all'uso interno e le informazioni ottenute con il vincolo del segreto. La consultazione non è nemmeno possibile nei casi in cui la legislazione esige espressamente il segreto o se stabilisce criteri che escludono la comunicazione. Possono essere riscossi emolumenti per la consultazione, le ricerche e le fotocopie; il tariffario è in funzione dello scopo dell'utilizzazione. La decisione sulle domande di consultazione deve essere presa entro venti giorni. Secondo la giurisprudenza, l'autorità che supera questo termine può invocare l'insufficienza dei mezzi di cui dispone per trattare le domande di consultazione nel rispetto dei termini.

La legge americana è stata sensibilmente modificata nel 1996 per facilitare l'accesso mediante le autostrade dei dati (in particolare Internet). Le aziende amministrative sono anche tenute a mettere a disposizione degli utenti di internet una copia di ogni documento digitalizzato; se necessario in modo anonimo.

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

111.34 Francia

In Francia il principio della trasparenza è stato introdotto con la legge del 17 luglio 1978. Ogni persona ha il diritto di consultare i documenti di tipo non nominativo. Sono considerati tali i documenti che non contengono informazioni su persone. Sono anche accessibili le registrazioni sonore e visive o le registrazioni su altri supporti di dati.

Sono previste le eccezioni seguenti:

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

L'autorità è tenuta a notificare il rifiuto della richiesta o la limitazione della consultazione sotto forma di decisione scritta motivata. Se l'autorità non reagisce entro il termine di un mese, la domanda di consultazione è considerata respinta. In caso di rifiuto, il richiedente può indirizzarsi alla Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Questa commissione prende posizione in merito al rifiuto della domanda o alla limitazione della consultazione. Se la prima autorità mantiene la sua decisione dopo che la CADA ha espresso il suo parere o non reagisce a questo parere 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 oltre 4 000 casi all'anno (il sistema francese comprende anche le amministrazioni regionali e locali). Circa quattro quinti dei contenziosi sono risolti seguendo le raccomandazioni della CADA, le quali sono molto spesso a favore della comunicazione.

111.35 Belgio

Il Belgio ha sancito il principio della trasparenza nella legge dell'11 aprile 1994 (legge concernente la pubblicità dell'amministrazione). La legge accorda il diritto di consultare i documenti amministrativi. Per i documenti che hanno un carattere personale il richiedente deve motivare il suo interesse.

La consultazione degli atti deve essere rifiutata, se l'interesse alla trasparenza non prevale sulla protezione di uno degli interessi seguenti:

- 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 fatti punibili,
- gli interessi economici o finanziari del Paese,
- i segreti d'affari o di fabbricazione.

Inoltre, la domanda di consultazione va respinta, se la pubblicazione di un documento dovesse ledere la sfera privata di una persona (a meno che quest'ultima abbia dato il suo consenso per scritto), l'obbligo del segreto previsto dalla legge o il segreto delle deliberazioni del governo. Esistono altri motivi di rifiuto; se per esempio la divulgazione di un documento fosse fonte di errore, se il documento non fosse terminato o risultasse incompleto, se la domanda concerne un'informazione comunicata liberamente a titolo confidenziale all'autorità o se la domanda è formulata in modo manifestamente abusivo o troppo vago.

Di norma, l'autorità decide entro un termine di 30 giorni. Questo termine può essere prorogato di 15 giorni al massimo. Contro una domanda respinta può essere interposto ricorso.

111.36 Canada

A partire dall'entrata in vigore il 1° luglio 1983 dell'Access to Information Act, si può chiedere di consultare documenti di ogni genere. Di norma, la domanda di consultazione deve essere redatta su un modulo ufficiale dietro pagamento di un emolumento per il trattamento della richiesta. La decisione deve essere presa entro 30 giorni. Questo termine può essere prorogato fino a 80 giorni su riserva di informarne il richiedente. La decisione di rifiuto deve essere motivata. Il rifiuto della domanda o la limitazione della consultazione possono essere differiti entro il termine di un anno all'attenzione dell'"information commissioner". Quest'ultimo rilascia raccomandazioni sulla pratica. Se la prima autorità mantiene il rifiuto della domanda o la limitazione della consultazione, la sua decisione può essere impugnata davanti a un tribunale federale entro un termine di 45 giorni dalla ricezione del rapporto dell'"information commissioner".

La legge prevede eccezioni all'accessibilità per quanto concerne:

- 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 minacciare la sicurezza delle persone,
- le informazioni che devono essere tenute segrete per proteggere gli interessi economici del Canada (in particolare segreti d'affari, professionali 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 che riguardano la sfera privata.

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

112 Lavori preparatori a livello federale

La questione dell'introduzione del principio della trasparenza è stata sollevata a più riprese a partire dagli anni Ottanta. Nel 1982, la Commissione peritale per una concezione globale dei massmedia ha stilato nel suo rapporto finale un progetto di legge federale sull'introduzione del principio della trasparenza delle attività dell'amministrazione.

Nel luglio 1986, in seguito alle mozioni Jelimini del 18 giugno 1980²⁸ e Binder dell'8 ottobre 1980²⁹, un gruppo di lavoro interdipartimentale ha proposto a sua volta in un

²⁸ 80. 467 *Classificazione dei documenti e opinione pubblica.*

²⁹ 80.544 *Informatori e giornalisti. Statuto giuridico*

rapporto finale un progetto di ordinanza sulla concessione di informazioni e il diritto di accesso ai documenti.

La Cancelleria federale – incaricata di esaminare le conclusioni del precedente rapporto – ha proposto in un rapporto intermedio del 22 maggio 1989 di emanare direttive volte a regolamentare la questione.

Nell'aprile 1991, un nuovo gruppo di lavoro interdipartimentale ha preconizzato in un rapporto intermedio una certa apertura dell'amministrazione, ma senza sostituire però le svariate ordinanze e direttive esistenti con una regolamentazione uniforme.

Nel 1992, il Consiglio federale ha fissato, nel rapporto sul programma di legislatura 1991-1995, l'obiettivo di essere « vicino ai cittadini grazie ad una maggiore trasparenza »³⁰; intendeva a tale scopo esaminare, nell'ambito della riforma governativa, la possibilità d'introdurre il principio della trasparenza nelle attività dell'amministrazione³¹. Esso ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di continuare i lavori legislativi preliminari in collaborazione con la Cancelleria federale e di sottoporre tempestivamente un progetto al Consiglio federale che gli permettesse di prendere una decisione di principio.

Sempre nel 1992, il gruppo di lavoro « Strutture di gestione della Confederazione » si è pronunciato all'unanimità a favore dell'introduzione prudente del principio della trasparenza nel rapporto presentato al Consiglio federale.

Le mozioni Rechsteiner del 3 ottobre 1990³² e Hess del 19 settembre 1991³³, trattate nel 1990 e nel 1993, che chiedevano l'introduzione del principio della trasparenza, sono state accolte sotto forma di postulato.

Nell'ottobre 1994, l'Ufficio federale di giustizia ha redatto un avamprogetto di legge sulla trasparenza dell'amministrazione.

Nel 1995, nell'ambito del progetto di aggiornamento della Costituzione federale, il Consiglio federale ha proposto una variante secondo la quale il principio della trasparenza, con riserva di eccezioni, avrebbe dovuto sostituire il principio del mantenimento del segreto attenuato dall'eccezione della trasparenza³⁴. Questa innovazione non è stata ripresa né dal progetto di Costituzione 1996 né dalla Costituzione del 18 aprile 1999 .

Il 15 dicembre 1997, il Consiglio federale ha approvato tre mozioni del Consiglio nazionale che chiedevano l'introduzione del principio della trasparenza (mozione Hess dell'11 marzo 1997³⁵, Vollmer del 19 marzo 1997³⁶ nonché della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 29 maggio 1997³⁷). Il 20 marzo 1998 il

³⁰ Obiettivo 59 (FF 1992 III 103 seg.).

³¹ FF 1992 III 104.

³² 90 775 *Diritto del cittadino all'informazione*.

³³ 91. 3303 *Regime della trasparenza e riserva del segreto in seno all'amministrazione*.

³⁴ Variante dell'art. 154 cpv. 2 progetto di Costituzione federale 1995.

³⁵ 97.3083 *Introduzione del principio della pubblicità con riserva della segretezza*.

³⁶ 97.3110 *Principio della pubblicità sancito in una futura legge sull'informazione*.

³⁷ 97.3384 *Principio della pubblicità nell'amministrazione federale*. (Boll. Uff. 1998 N 735).

Consiglio nazionale ha accettato le tre mozioni³⁸. Il Consiglio degli Stati ha accolto le mozioni Hess e Vollmer il 1° ottobre 1998 ; esso ha inoltre accolto la mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale come postulato, in quanto il termine impartito per sottoporre al Parlamento i fondamenti legali per l'introduzione del principio della trasparenza nell'amministrazione federale era troppo breve (fine 1998).

Il 2 luglio 1998, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha nominato un gruppo di lavoro incaricato di svolgere i lavori preparatori relativi all'introduzione del principio della trasparenza³⁹.

113 Cancellazione degli interventi parlamentari

Visto il presente avamprogetto di legge, le due mozioni e due postulati che chiedono, fatte salve alcune eccezioni, l'introduzione del principio della trasparenza (mozione del consigliere nazionale Hess dell'11 marzo 1997⁴⁰ ; mozione del consigliere nazionale Vollmer del 19 marzo 1997⁴¹ ; mozione del consigliere nazionale Hess del 19 settembre 1991 accolta sotto forma di postulato⁴²; mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 29 maggio 1997 accolta sotto forma di postulato⁴³) possono essere stralciate dal ruolo.

114 Necessità di una legge sulla trasparenza

114.1 Motivi che giustificano l'introduzione del principio della trasparenza

Il principio della trasparenza è un'estensione della politica d'informazione condotta in seno all'amministrazione federale. Si tratta di un'evoluzione piuttosto che una rivoluzione, in quanto il Governo svolge già una politica d'apertura (strategia d'informazione attiva, procedure di consultazione, ecc.). La Costituzione 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.).

La situazione attuale che si fonda in linea di principio sulla regola del segreto si rivela tuttavia sempre più insoddisfacente. La successione dei lavori preparatori a partire

³⁸ Boll. Uff. 1998 CN 734.

³⁹ La composizione del gruppo di lavoro è la seguente :

Presidenza :

MADER Luzius, professore, vicedirettore dell'Ufficio federale di giustizia.

Rappresentanti dell'amministrazione federale :

Esperti esterni :

NUSPLIGER Kurt, Professore, Cancelliere dello Stato, Cancelleria di Stato del Canton Berna ; COTTIER Bertil, Professore, Direttore sostituto dell'Istituto svizzero di diritto comparato; BARRELET Denis, Professore, Presidente dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva, giornalista.

⁴⁰ 97.3083 *Introduzione del principio della pubblicità con riserva della segretezza.*

⁴¹ 97.3110 *Principio della pubblicità sancito in una futura legge sull'informazione.*

⁴² 91.3303 *Regime di trasparenza e salvaguardia del segreto in ambito amministrativo*

⁴³ 97.3384 *Principio della pubblicità nell'amministrazione federale.*

dagli anni Ottanta e la critica costante della dottrina (si veda supra il pto. 111.1) mostrano che la necessità di un cambiamento non è l'espressione di un fenomeno di moda superficiale.

Si possono mettere in evidenza diversi elementi chiave del problema:

- In primo luogo la società è cambiata. L'informazione, accelerando i tempi e diversificandosi, ha assunto una nuova portata. Gli sforzi della Confederazione per adeguarsi erano finora incentrati per lo più sull'intensificazione e il miglioramento delle strategie d'informazione condotte d'ufficio dall'amministrazione. Il fatto di 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. E' indispensabile concedere al cittadino la possibilità di ricercare e di verificare di persona le informazioni disponibili autorizzandolo a controllare la veridicità delle affermazioni ufficiali. Il principio della trasparenza dovrebbe così contribuire a migliorare i rapporti fra lo Stato e i cittadini.
- In secondo luogo, il principio della trasparenza deve essere considerato come un mezzo che permetta di rafforzare la democrazia. Nel contesto della democrazia semi-diretta contribuisce alla libera formazione della volontà politica e permette non solamente ai cittadini, ma anche al Parlamento di rafforzare la propria posizione nei confronti del Governo, vista l'importanza dell'amministrazione nel processo legislativo. L'amministrazione contemporanea non è più quella dello Stato di polizia: è diventata creatrice. La concezione di una burocrazia segreta non corrisponde più all'ideale moderno di un'apertura democratica.
- In terzo luogo, il principio della trasparenza può essere considerato come strumento supplementare per rafforzare il controllo dell'amministrazione. Sia il parlamentare che il cittadino dispongono grazie a questo mezzo di un nuovo strumento di sorveglianza che conferisce loro un accesso diretto alle fonti d'informazione.
- In quarto luogo, la valorizzazione pubblica delle informazioni detenute dallo Stato si rivela preziosa non solamente per il pubblico in generale, che beneficia di conseguenza di una quantità importante di conoscenze affidabili che può utilizzare, ma per la stessa amministrazione, rendendo più flessibile la collaborazione fra i vari dipartimenti e servizi. L'efficacia dell'attività amministrativa dovrebbe risulterne rafforzata.
- In quinto luogo la trasparenza favorisce la realizzazione delle politiche pubbliche nella misura in cui la fiducia che ne risulta è tale da favorire l'accettazione delle misure statali.
- In sesto luogo, l'introduzione generalizzata di un tale principio rende più omogenea la pratica amministrativa relativa al segreto anche in seno all'amministrazione. Numerose prescrizioni disciplinano oggi questa materia in modo dispersivo.
- In settimo luogo, una cultura generalizzata del segreto favorisce la moltiplicazione delle indiscrezioni che una politica più aperta contribuirebbe a relativizzare e a

oggettivare. L'introduzione del principio della trasparenza non potrebbe per contro eliminarle, in quanto esisterà sempre un nucleo di informazioni segrete. L'introduzione della trasparenza contribuirà semplicemente a rendere la discussione pubblica più serena e oggettiva in quanto le informazioni saranno ormai ordinarie.

- Per concludere, la limitazione del segreto alle informazioni il cui accesso deve essere respinto a causa di un interesse pubblico o privato dovrebbe favorire il mantenimento effettivo della riservatezza nelle pratiche che lo esigono.

114.2 Argomenti contrari all'introduzione del principio della trasparenza

Sostituire il principio del segreto con quello della trasparenza è un cambiamento fondamentale della cultura amministrativa. Si tratta di non sottovalutare le difficoltà legate alla sua introduzione.

Si rammenta innanzitutto il principio della collegialità, che prevale per il Consiglio federale, secondo il quale è importante evitare di riferire pubblicamente i pareri dei membri del collegio che non sono stati favorevoli a una decisione. L'amministrazione teme una complicazione del processo decisionale e una restrizione della sua libertà decisionale in seguito alle pressioni dei media che il principio della trasparenza potrebbe causare. I cittadini e le imprese temono a loro volta che il principio della trasparenza pregiudichi la vita privata per gli uni e i segreti commerciali per gli altri. Alcuni temono parimenti che un tale principio metta in pericolo gli interessi pubblici quali la sicurezza interna o esterna della Confederazione, le relazioni internazionali e confederali o la politica monetaria.

Per poter tener conto dei casi critici, l'avamprogetto di legge prevede eccezioni specifiche che garantiscono il mantenimento del segreto.

Dal profilo finanziario, l'amministrazione teme un sovraccarico di lavoro per rispondere alle domande di informazione e le spese che ne risulterebbero. L'esperienza internazionale (in particolare in Svezia e nel Quebec) e nazionale (Cantone di Berna) mostra, in questi casi, che il principio della trasparenza non pone problemi pratici particolari e che le relative spese sono contenute in proporzioni ragionevoli.

12 Linee direttive dell'avamprogetto di legge sulla trasparenza

121 Scopo

Il presente avamprogetto di legge mira a rendere il processo decisionale dell'amministrazione più trasparente allo scopo di rafforzare il carattere democratico delle istituzioni pubbliche e di aumentare la fiducia dei cittadini nei confronti delle autorità. Esso contribuisce parimenti ad adeguare la cultura amministrativa alla società moderna dell'informazione e rafforza il controllo dell'amministrazione migliorando l'efficacia del suo funzionamento. Una tale legislazione contribuisce infine ad armonizzare le pratiche amministrative relative al segreto e all'informazione.

122 **Concetto e punti essenziali**

Il progetto di legge sostituisce il principio del segreto delle attività amministrative con quello della trasparenza. Esso istituisce i punti seguenti:

- Il principio della trasparenza conferisce a ogni persona un diritto di accesso generalizzato ai documenti ufficiali elaborati o conservati dall'amministrazione senza dover giustificare un interesse particolare;
- esso sancisce un diritto soggettivo di accesso ai documenti ufficiali che qualsiasi persona può far valere in giudizio;
- il principio non si applica solamente all'amministrazione federale, ma anche agli organi esterni designati dal Consiglio federale nella misura in cui sia stato loro affidato un compito pubblico della Confederazione;
- secondo il principio l'accesso accordato a una persona vale in eguale misura per tutte le altre persone;
- l'esercizio del principio della trasparenza presuppone una domanda preliminare in un caso concreto. E' così sancito il principio dell'informazione su richiesta. Il principio della trasparenza non ha lo scopo di disciplinare l'informazione attiva delle autorità, si tratta di un ulteriore aspetto della trasparenza statale che continuerà ad essere regolamentato da leggi speciali;
- il principio della trasparenza non è assoluto, ma attenuato da una serie di eccezioni che tengono in considerazione gli interessi pubblici e privati preponderanti suscettibili di prevalere sull'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività statale;
- alcune categorie di documenti non sono toccate dal principio della trasparenza: documenti relativi alla procedura di corapporto (si veda l'art. 15 LOGA⁴⁴); documenti concernenti le posizioni negoziali relative a negoziati in corso o futuri. I documenti ufficiali relativi alla procedura di consultazione degli Uffici e sfocianti in una decisione del Consiglio federale sono accessibili soltanto posteriormente a tale decisione; quest'ultimo può decidere deroghe.
- l'accesso a documenti concernenti procedure civili, penali, di assistenza giudiziaria e amministrativa internazionali, procedure internazionali di composizione delle controversie nonché procedure di giurisdizione amministrativa e in materia di diritto pubblico e procedure arbitrali continua a essere retto dalle relative leggi speciali;
- le considerazioni sulla riutilizzazione delle informazioni da parte del richiedente non costituiscono un motivo per la limitazione del diritto d'accesso;
- 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 pronunci una decisione impugnabile dapprima presso una Commissione di ricorso e in seguito dinanzi al Tribunale federale. Questa Commissione è un'estensione dell'attuale Commissione federale della protezione dei dati;
- la procedura è in linea di principio gratuita. Un emolumento può essere riscosso in taluni casi. In caso di commercializzazione di un documento ufficiale, il

44 RS 172.010

Consiglio federale può prevedere che l'accesso avvenga dietro remunerazione stabilita in base al valore di mercato;

- l'amministrazione è tenuta a segnalare l'esistenza di documenti ufficiali e fornire informazioni sulle modalità e il luogo in cui le persone possono procurarsi i documenti richiesti;
- i documenti ufficiali devono in linea di principio essere accessibili nel formato domandato dal richiedente, nella misura in cui tale formato sia disponibile.

Il presente avamprogetto non riguarda per contro i seguenti punti:

- le strategie d'informazione ufficiali delle autorità;
- la pubblicità delle sedute delle autorità;
- la pubblicità del Consiglio federale in quanto autorità collegiale;
- la pubblicità del Tribunale federale, delle autorità di giustizia militare e del Parlamento (comprese le Commissioni) nonché le rispettive amministrazioni;
- le pubblicità delle commissioni di ricorso e d'arbitrato;
- l'estensione del principio della trasparenza sulle amministrazioni cantonali;
- lo scambio di informazioni fra le autorità (assistenza amministrativa) ;
- il diritto d'accesso limitato a categorie di persone, ad esempio il diritto d'accesso privilegiato dei media all'informazione (accreditamento);
- l'informazione specifica legata all'esercizio dei diritti popolari.

13 Rapporto con altri atti legislativi della Confederazione

In quanto fondamento del principio del segreto dell'amministrazione secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (si veda anche il pto. 111.1 più sopra), l'articolo 27 dell'*ordinamento dei funzionari*⁴⁵ non dovrà essere adeguato, dato che la legge sulla trasparenza non entrerà in vigore prima del 1° gennaio 2001, vale a dire quando l'ordinamento dei funzionari sarà stato abrogato. L'articolo 20 del disegno di legge sul personale della Confederazione (LPers) disciplina ora la questione del segreto professionale, del segreto commerciale e del segreto d'ufficio. Questa disposizione non necessita per contro di essere modificata in base al presente avamprogetto.

Non è tantomeno necessario modificare l'articolo 320 del Codice penale: "rivelare un segreto" ai sensi di questa disposizione equivale d'ora in poi a divulgare documenti ufficiali inaccessibili in virtù del presente avamprogetto e a fornire informazioni sul contenuto.

La *legge federale sull'archiviazione* (LAr)⁴⁶ 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." Per i documenti ufficiali il cui accesso è suscettibile di essere accordato dopo il loro versamento agli archivi, in particolare nel caso di una sensibile

⁴⁵ RS 172.221.10.

⁴⁶ FF 1998 2752.

ingerenza della libera formazione dell'opinione e della volontà delle autorità (si veda l'art. 5 cpv. 2 lett. a del presente avamprogetto), l'Archivio federale, quale autorità che "possiede" i documenti richiesti (si veda l'art. 7 cpv. 1) è tenuto a decidere fondandosi sul presente avamprogetto di legge. L'articolo 13 LAr che disciplina la consultazione degli archivi durante il termine di protezione va applicato in questo caso soltanto in modo sussidiario, vale a dire solamente dopo che l'Archivio federale ha esaminato se il documento ufficiale richiesto sia inaccessibile al senso del presente progetto. 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 il rapporto esplicativo ad art. 8). Va rilevato infine che la nozione di "documento" ("Unterlagen") presenta certe analogie nelle due leggi senza che siano esattamente identiche. E' necessaria una coerenza nell'applicazione (si veda il rapporto esplicativo ad art. 3 cpv. 1 lett. a *i.f.*).

Il coordinamento con la *legge federale sulla protezione dei dati* (LPD)⁴⁷ è garantito dall'articolo 2 capoverso 2 del presente avamprogetto (vedi rapporto esplicativo ad art. 2).

I diritti in materia di *proprietà intellettuale* sono riservati a titolo di regole speciali. Il presente avamprogetto non li cita esplicitamente. Questa riserva implicita riveste un'importanza incontestabile ogni volta che è richiesta una copia di un documento protetto dal diritto d'autore. Rammentiamo che le leggi, le ordinanze, gli accordi internazionali e altri atti ufficiali nonché le decisioni, i verbali e i rapporti delle autorità o delle amministrazioni pubbliche non sono opere protette dal diritto d'autore (vedi art. 5 LDA⁴⁸).

Per concludere, *diverse disposizioni speciali* possono opporsi all'accesso a un documento ufficiale, alla stregua dell'esistenza di un interesse pubblico o privato preponderante al segreto (vedi rapporto esplicativo ad art. 5 cpv. 1).

2 Parte speciale

21 Scopo e campo d'applicazione

211 Scopo (art. 1)

L'avamprogetto si propone di favorire l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e di promuovere anche la trasparenza dell'amministrazione. Non è necessario motivare un interesse speciale.

L'obiettivo della trasparenza previsto all'articolo 1 simboleggia lo spirito di apertura dell'avamprogetto di legge che deve guidare le autorità nella sua applicazione. L'introduzione di questo nuovo principio si inserisce nel quadro più vasto dei mezzi che mirano a creare un clima di fiducia fra i cittadini e le autorità. Esso deve parimenti contribuire a rafforzare il carattere democratico dell'amministrazione rendendo il processo decisionale più trasparente (si veda supra il pto. 114.1).

⁴⁷ RS 235.1.

⁴⁸ RS 231.1.

Il termine accesso del « pubblico » utilizzato all'articolo 1 mostra che il progetto si propone di promuovere *l'informazione collettiva*, in contrapposizione all'informazione individuale che, da parte sua, conferisce un diritto a determinate categorie di persone o di autorità. Si è optato per la parola "pubblico" invece di cittadini, in quanto il presente avamprogetto non si rivolge unicamente agli Svizzeri, ma parimenti anche agli stranieri indipendentemente dal loro domicilio (vedi rapporto esplicativo ad art. 4).

Con la scelta del termine « accesso » del pubblico ai documenti ufficiali, l'articolo 1 dell'avamprogetto di legge non si limita a garantire la *consultazione* di questi ultimi. Esso comprende parimenti il diritto di ottenere informazioni sul loro contenuto come lo sottolinea l'articolo 4 capoverso 1: per esempio la data prevista dell'apertura della procedura di consultazione di un avamprogetto di legge menzionato nello scadenzario dei lavori. Le informazioni da fornire devono in ogni caso basarsi su un documento o almeno essere in relazione con un documento (si veda il rapporto esplicativo ad art. 3 cpv. 1 lett. a).

L'articolo 1 allude, mediante il verbo "promuovere", alla prassi attuale in materia di relazioni pubbliche; ciò significa che il presente avamprogetto di legge rappresenta un passo supplementare in direzione di uno Stato più trasparente.

La nozione di « documento ufficiale » è definita all'articolo 3.

212 Campo d'applicazione (art. 2)

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

L'avamprogetto di legge prevede che il principio della trasparenza si applica all'amministrazione federale (lett. a) nonché alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o di diritto privato esterne all'amministrazione federale designate dal Consiglio federale, ma solamente nella misura in cui sia loro affidato un compito pubblico (lett. b). Ne risulta che il campo d'applicazione personale 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 qualità di autorità collegiale è pure escluso dal campo di applicazione; ne fa parte solamente la sua amministrazione. Sebbene debbano adempiere compiti pubblici della Confederazione, i Cantoni non sono compresi nel campo d'applicazione.

La nozione di amministrazione federale alla lettera a è identica a quella che figura all'articolo 178 della Costituzione federale aggiornata e all'articolo 2 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)⁴⁹. L'amministrazione federale comprende i dipartimenti e la Cancelleria federale. Essi formano l'amministrazione *centrale*. Ne fanno parte anche le istituzioni di coordinamento interdipartimentali (organizzazione di progetti e delegazioni). Il corpo di truppa e le unità di truppa dell'esercito non fanno parte dell'amministrazione federale.

Le segreterie generali, i gruppi e gli uffici dei dipartimenti fanno parte dell'amministrazione centrale.

⁴⁹ RS 172.010.

Esempi:

Cancelleria federale: Controllo amministrativo del Consiglio federale. Dipartimento federale dell'interno: Aggruppamento per la scienza e la ricerca e Ufficio federale della cultura; Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, Archivio federale, Istituto svizzero di meteorologia. Dipartimento federale di giustizia e polizia: Ministero pubblico della Confederazione, Ufficio federale di polizia, Ufficio federale di giustizia. Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport: Ufficio dell'uditore in capo, Stato maggiore generale, Forze terrestri, Forze aeree, Aggruppamento dell'armamento. Dipartimento federale delle finanze, Amministrazione federale delle finanze, Cassa federale d'assicurazione, Amministrazione federale delle contribuzioni. Dipartimento federale dell'economia: Segretariato di Stato dell'economia, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, Sorveglianza dei prezzi.

L'amministrazione federale non si limita all'amministrazione centrale. Le unità amministrative *decentralizzate* ne fanno anche parte. Esse hanno in comune la particolarità che, pur restando subordinate in una forma o in un'altra all'amministrazione federale centrale, sono dotate di un'organizzazione specifica. Le commissioni di autorità, ad eccezione delle commissioni di ricorso secondo gli articoli 71a seguenti PA⁵⁰, fanno anche parte dell'amministrazione federale. Esse sono rette dall'ordinanza sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione⁵¹

Esempi di unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata:

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 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 la lettera b, il principio della trasparenza è anche applicabile alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o di diritto privato esterne all'amministrazione federale designate dal Consiglio federale nella misura in cui sia loro affidato un compito pubblico della Confederazione. La nozione di compito pubblico implica il trasferimento dei compiti d'esecuzione e di compiti legislativi della Confederazione. Per contro, la presa in considerazione di interessi pubblici che sono collegati con un'attività di diritto privato non conferisce a quest'ultima il carattere di compito pubblico.

Per poter determinare in modo più preciso le organizzazioni e le persone scelte, l'avamprogetto di legge delega al Consiglio federale la facoltà di designarle ulteriormente. Si prevede che il Consiglio federale sottoponga al principio della trasparenza le organizzazioni e le persone che adempiono compiti pubblici importanti dal profilo qualitativo o quantitativo.

Esempi nel campo del diritto pubblico: a) Istituti di diritto pubblico dotati di una personalità giuridica propria: La Posta, Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI). b) Fondazioni di diritto pubblico: Parco nazionale svizzero, Pro Helvetia, Fondi

⁵⁰ 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).

⁵¹ RS 172.31.

speciali secondo l'articolo 12 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC)⁵². c) Società anonima basata su una legge speciale: Azienda federale delle telecomunicazioni della Confederazione (Swisscom), Ferrovie Federali Svizzere (FFS), Banca nazionale svizzera (BNS); Imprese federali d'armamento della Confederazione, Società di partecipazione finanziaria della Confederazione alle imprese federali di armamento;

Esempi nel settore del diritto privato a) Società: Società svizzera di radio e televisione (SSR)
b) Società anonima di diritto privato: Swissair SA (società di economia mista); c) Fondazione: Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica.

L'inserimento di queste organizzazioni e di queste persone nel campo d'applicazione della legge deve garantire che il principio di trasparenza venga applicato anche se l'adempimento di compiti pubblici non riguarda più l'amministrazione centrale della Confederazione, ma le organizzazioni e le persone di diritto pubblico o di diritto privato cui sono stati affidati. Questa estensione del campo d'applicazione si giustifica in considerazione della tendenza crescente di delegare compiti pubblici all'esterno. Agli occhi dei cittadini l'accesso ai documenti ufficiali non dovrebbe dipendere dal fatto che un compito sia svolto dall'amministrazione centrale o da organizzazioni o da persone di diritto pubblico o di diritto privato alle quali sono state trasferite.

Occorre sottolineare il fatto che il principio della trasparenza è applicabile solamente nella misura in cui le organizzazioni e le persone di diritto pubblico o di diritto privato adempiono un compito pubblico; gli altri affari non sono per contro presi in considerazione. La legge non è in grado di distinguere in modo generico fra l'adempimento di un compito pubblico e le altre attività; la distinzione sarà effettuata nei casi specifici.

Secondo l'avamprogetto di legge, il principio della trasparenza è applicabile solamente ai documenti che concernono l'adempimento di un compito pubblico. Solo tali documenti sono considerati ufficiali (si veda l'art. 3 cpv. 1 lett. c). Gli altri documenti non sono documenti ufficiali ai sensi della legge.

L'applicazione del principio della trasparenza a organizzazioni esterne all'amministrazione federale non deve sfociare in una distorsione della concorrenza rispetto alle imprese private che non svolgono compiti pubblici. Occorre inoltre tutelare i partner d'affari di tali organizzazioni. L'accesso a un documento ufficiale può in particolare essere rifiutato se può svelare un segreto professionale, di fabbricazione o d'affari (si veda l' art. 5 cpv. 3 lett. b).

Con l'entrata in vigore della Costituzione federale aggiornata i *Servizi del Parlamento* saranno separati dalla Cancelleria federale sul piano amministrativo e interamente subordinati all'Assemblea federale; essi non faranno più parte dell'amministrazione federale.

I Servizi del Parlamento si compongono della direzione (segretario generale e due sostituti) nonché della segreteria centrale, della segreteria di lingua italiana, delle segreterie delle commissioni e delle delegazioni, del servizio di traduzione, della centrale di documentazione, dei servizi centrali e dell'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione.

Sarebbe di per sé auspicabile che il principio della trasparenza fosse applicato anche all'amministrazione dell'Assemblea federale. Sarebbe concepibile garantire una tale

⁵² RS 611.0

applicazione inserendo nella legge sui rapporti fra i Consigli un rinvio alla presente legge.

Lo stesso dicasi per *l'amministrazione del Tribunale federale* che non appartiene più all'amministrazione federale. L'applicazione del principio della trasparenza potrebbe essere garantita anche in questo caso da un rinvio alla presente legge. Ciò significherebbe, per esempio, che il pubblico potrebbe in linea di principio consultare i verbali concernenti gli affari amministrativi sui quali si devono pronunciare i diversi organi amministrativi del Tribunale federale.

Esempi: verbali delle discussioni relative al rapporto di gestione, del preventivo e del bilancio.

Occorre distinguere questi affari amministrativi dalle procedure giudiziarie davanti al Tribunale federale. Il principio della trasparenza non tocca i verbali dei dibattimenti, le sentenze e le decisioni in merito a una questione legale.

L'applicazione del principio della trasparenza all'amministrazione dei tre poteri è giustificata considerato l'obiettivo legislativo. I problemi che potrebbero risultare dal fatto che documenti identici siano in possesso di diverse autorità, le quali però non sono tutte assoggettate al principio della trasparenza, possono di conseguenza essere evitati.

212.2 Accesso ai dati personali (art. 2 cpv. 2)

L'accesso di una persona a *dati personali che la concernono* è retto dalla legge federale sulla protezione dei dati (art. 8 a 10 LPD⁵³).

Per contro, il presente avamprogetto statuisce l'accesso a *documenti ufficiali contenenti dati personali di terzi*. L'articolo 2 capoverso 2 stabilisce tuttavia che *la comunicazione di dati personali contenuti in documenti ufficiali* è retta, in questo caso, dalla LPD. Di conseguenza, di fronte a un documento ufficiale contenente dati personali, l'autorità rende il documento accessibile eliminando dati personali, vale a dire rendendolo anonimo sia coprendo i dati personali sia ricorrendo a pseudonimi (vedi rapporto esplicativo ad art. 5 cpv. 1). In caso di contenzioso si fa appello all'Incaricato federale della trasparenza. Se la domanda del cittadino concerne la comunicazione di dati personali, l'Incaricato federale della trasparenza dovrà dichiararsi incompetente e trasmettere d'ufficio l'incartamento all'Incaricato federale della protezione dei dati (art. 9 cpv. 3). Spetterà allora a quest'ultimo dirigere la mediazione conformemente agli articoli 9 e 10 del presente avamprogetto (art. 31 lett. e [nuova] LPD⁵⁴). Per motivi di economia processuale, l'autorità dovrebbe aver chiarito in anticipo se l'accesso a una parte del documento che non comprende dati personali potrebbe, se del caso, essere comunicato o no in base al presente avamprogetto di legge. Il Consiglio federale disciplina i dettagli nell'ambito della sua competenza generale d'esecuzione. Secondo l'articolo 19a (nuovo) LPD⁵⁵ nel caso di una domanda concernente la comunicazione di dati personali contenuti in un documento ufficiale, l'Incaricato federale della protezione dei dati può raccomandare la comunicazione, nonostante le condizioni di cui all'articolo 19 capoverso 1 LPD non

⁵³ RS 235.1.

⁵⁴ Si veda l'art. 19 del presente avamprogetto.

⁵⁵ Si veda l'art. 19 del presente avamprogetto.

siano soddisfatte, qualora l'interesse pubblico alla trasparenza prevalga sull'interesse al mantenimento del segreto.

Riassumendo, l'Incaricato federale della trasparenza dirige quindi la mediazione, se la contestazione non concerne la comunicazione di dati personali, ma la parte restante del documento. Se il contenzioso riguarda la comunicazione di dati personali, dovrà per contro dichiararsi incompetente e trasmettere l'incartamento all'Incaricato federale della protezione dei dati. Quest'ultimo tiene conto della posizione dell'autorità sulla parte restante del documento e dirige la mediazione.

Occorre precisare, nell'ambito dell'interpretazione del presente avamprogetto, che *ogni documento comprendente il nome di una o più persone non è per questo unico motivo un documento contenente dati personali*. Infatti sono rari i documenti che non contengono nessun nome di persona. Possono essere considerati documenti ufficiali contenenti dati personali giusta l'articolo 2 capoverso 2 del presente avamprogetto, i documenti ufficiali le cui informazioni si riferiscono a una o più persone, in particolare valutazioni o un giudizio di valore su una persona fisica o giuridica di diritto privato designata per nome o facilmente identificabile, oppure documenti che includono la descrizione del comportamento di una persona nella misura in cui la divulgazione di un simile comportamento potrebbe esserle sfavorevole. Le persone giuridiche di diritto pubblico non sono comprese: le valutazioni di un ufficio federale su un Comune non sono informazioni di carattere personale. Lo sono per contro le note di uno studente del politecnico federale, la valutazione di un funzionario o l'incartamento concernente l'ottenimento dello statuto di rifugiato.

Infine, è importante rammentare che le regole previste nelle leggi speciali rimangono riservate (per es. l'art. 14 della legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione⁵⁶ o l'art. 18 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna⁵⁷).

212.3 Documenti concernenti procedure giurisdizionali

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 la legislazione speciale disciplina lo statuto dei documenti concernenti procedure civili, procedure penali (compreso il diritto penale amministrativo), procedure di assistenza giudiziaria e amministrativa internazionali, procedure internazionali di composizione 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 l'art. 3 PA], quale la procedura negli affari in materia di comando delle autorità militari⁵⁸) e 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.

A contrario, le regole generali del presente avamprogetto sono applicabili per le procedure di prima istanza sfocianti in una decisione (ad eccezione delle procedure

⁵⁶ RS 172.213.71.

⁵⁷ RS 120.

⁵⁸ Si veda l'ordinanza del 22 giugno 1998 sulla protezione giuridica negli affari in materia di comando delle autorità militari (RS 510.108).

d'arbitrato) nonché per i processi di mediazione, di conclusione di contratti o che portano all'adozione di un atto materiale nonché per procedure d'elaborazione e d'adozione di atti di pianificazione.

Il diritto della parte nell'ambito di una procedura amministrativa di prima istanza, di consultare gli atti non è retto dal presente avamprogetto. L'articolo 2 capoverso 4 lo precisa. (In primo luogo si fa riferimento agli art. 26 segg. 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 avamprogetto è accessibile alle condizioni ordinarie, vale a dire senza giustificare un interesse qualsiasi e con riserva di non compromettere gli interessi pubblici e privati.

213 Documenti ufficiali (art. 3)

L'articolo 3 definisce la nozione di documento ufficiale.

213.1 Documenti ufficiali in generale (art. 3 cpv. 1 e 2)

213.11 Introduzione

L'avamprogetto di legge si applica solamente ai « documenti ufficiali ». Gli altri documenti non sono contemplati per principio dal campo d'applicazione del presente avamprogetto.

L'articolo 3 capoverso 1 definisce in modo più preciso la nozione di "documento ufficiale" enumerandone *tre condizioni cumulative*: l'informazione deve essere registrata, indipendentemente dal suo supporto, (art. 3 cpv. 1 lett. a); deve essere in possesso di un'autorità (art. 3 cpv. 1 lett. b); deve concernere l'adempimento di un compito pubblico (art. 3 cpv. 1 lett. c). La prima condizione definisce la nozione di *documento* distinguendola dalla concezione più ampia d'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 (adempimento di un compito pubblico). Il capoverso 2 apporta una precisazione supplementare nel senso che alcuni documenti virtuali sono considerati documenti ufficiali.

213.12 Nozione di documento (art. 3 cpv. 1 lett. a)

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera a è considerata documento ufficiale qualsiasi informazione "registrata, indipendentemente dal suo supporto".

Questa disposizione definisce la nozione di "documento" ufficiale a prescindere dal *supporto materiale*: essa include rapporti, pareri, perizie, decisioni, avamprogetti di legge, statistiche, disegni, piani, registrazioni sonore o visive, documenti esistenti su supporto informatico, per esempio messaggi elettronici o pagine diffuse su Internet. Essa comprende anche i documenti rilasciati per trovare e segnalare questi documenti (si veda anche l'art. 4 cpv. 3 lett. b). La forma del documento ha quindi poca importanza. Le reti informatiche di comunicazione interna (intranet) delle

autorità assoggettate al presente avamprogetto 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 determinati; il collegamento all'intera rete non può essere l'oggetto della domanda. La domanda sarà esaminata secondo le regole ordinarie della presente legge.

Il documento deve avere un *contenuto informativo*: deve fornire un'informazione" (art. 3 cpv. 1 periodo introduttivo). La presente legge non conferisce alcun diritto di accesso a supporti vuoti quali per esempio blocchi per appunti o dischetti non formattati. Modelli di documenti su supporto cartaceo o informatico, secondo il modello con indicazioni di stile o per l'edizione e l'impostazione di testi elettronici, sono dotati per contro di un carattere informativo. Il fatto che in genere non abbiano alcun contenuto materiale in diretto rapporto con lo svolgimento di un compito pubblico dovrebbe tuttavia escluderli dalla nozione di documento ufficiale (si veda il rapporto esplicativo ad art. 3 cpv. 1 lett. c).

Dalla condizione posta all'articolo 3 capoverso 1 lettera a, secondo cui l'informazione deve essere "registrata, indipendentemente dal suo supporto" per essere di fronte a un documento ufficiale, si deduce che tale documento *deve esistere*. Questa osservazione, *a priori* evidente, non è superflua in quanto il principio della trasparenza non intende obbligare l'amministrazione a emanare un documento che non esiste. Un cittadino non può per esempio incaricare l'amministrazione di redigere una breve nota riassuntiva su un dato tema, di fornire a chi lo richiede un parere di diritto su una questione controversa o di svolgere 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 solamente allo *stato virtuale* (vedi rapporto esplicativo ad art. 3 cpv. 2).

Se un richiedente mette in dubbio la *veridicità della constatazione d'inesistenza* stabilita dall'amministrazione, l'Incaricato federale della trasparenza nonché l'istanza di ricorso non possono limitarsi a prendere atto della dichiarazione dell'amministrazione. Essi devono effettuare inchieste per poter essere in grado di soppesare la credibilità e il carattere serio delle asserzioni del richiedente e dell'amministrazione (vedi art. 17 e 18 cpv. 3).

Se l'autorità respinge la domanda d'accesso a un documento perso sostenendo l'inesistenza di quest'ultimo, essa non potrà limitarsi al rifiuto della domanda. L'autorità è tenuta ad aiutare il richiedente a ritrovarne un'eventuale copia. Se esiste una copia in un ufficio di un'altra amministrazione, l'autorità dovrà trasmettere spontaneamente la domanda a quest'ultima.

Il capoverso 1 lettera a esclude ogni *informazione non documentata*. Un'informazione generale sull'attività dell'amministrazione che non è fondata in alcun documento non è pertanto possibile. La presente legge non crea alcun diritto a conoscere il parere di una persona dopo la lettura di un documento o del contenuto di una conversazione non registrata. Il motivo di tale regolamentazione è chiaro: tali informazioni hanno

uno scarso fondamento per essere l'oggetto di un diritto deducibile in giudizio e contribuirebbero alla diffusione di informazioni non ancora accertate. Ognuno ha il diritto di consultare i documenti ufficiali o di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità (diritto di accesso) (art. 4 cpv. 1).

Sebbene la nozione di *documento ufficiale* ai sensi della presente legge non corrisponda esattamente a quella di *documento* secondo l'articolo 3 capoverso 1 della legge federale sull'archiviazione (LAr)⁵⁹, sarebbe auspicabile che le due nozioni siano applicate con una certa coerenza.

213.13 Informazione "in possesso di un'autorità" (art. 3 cpv. 1 lett. b)

Affinché un'informazione rientri nel campo d'applicazione della presente legge, è determinante inoltre secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera b che sia "in possesso di un'autorità che l'ha emessa o a cui è stata comunicata".

Il documento richiesto nel quale è contenuta l'informazione deve essere *effettivamente in possesso* dell'autorità interpellata. Con questa regolamentazione s'intende che l'autorità stessa deve essere in grado di accedere all'informazione affinché possa in seguito accordare l'accesso al pubblico.

Per "autorità" si intende in questo articolo l'amministrazione federale nonché le organizzazioni e le persone ai sensi dell'articolo 2.

A questa condizione si aggiunge in modo cumulativo un'esigenza alternativa: o l'autorità è l'*autore* del documento in suo possesso o quest'ultimo le è stato *comunicato*. L'avamprogetto di legge non concerne quindi solamente i documenti concepiti dall'amministrazione, ma anche l'insieme dei documenti che essa stessa ha ricevuto. Non è determinante il modo in cui questi ultimi le sono stati trasmessi: l'autorità può essere la destinataria, può averne ricevuto una copia per informazione, il documento può esserle stato trasmesso da terzi ecc. L'apertura praticata qui non ha tuttavia necessariamente come conseguenza che tutte le informazioni in possesso dell'amministrazione, di cui essa non è l'autore, siano accessibili al pubblico. L'informazione deve anzitutto concernere l'adempimento di un compito pubblico (art. 3 cpv. 1 lett. c), ciò che esclude le informazioni personali o puramente private. Inoltre, il fatto che i documenti ufficiali siano stati forniti liberamente da terzi all'autorità con la garanzia di mantenere il segreto costituisce un interesse preponderante alla non divulgazione di questi ultimi (art. 5 cpv. 3 lett. c). Di fronte a documenti ufficiali prodotti dall'amministrazione, l'accesso a questi ultimi rimane subordinato all'esigenza che nessun interesse pubblico o privato preponderante vi si opponga (art. 5). Di conseguenza, documenti provenienti da Cantoni o da un altro Stato, che non conoscono il principio della trasparenza, possono essere mantenuti segreti se la loro divulgazione dovesse compromettere i rapporti confederali nel primo caso o internazionali nel secondo caso (art. 5 cpv. 2 lett. c e d). Un documento, redatto da un cittadino, in possesso dell'amministrazione non sarà svelato se ciò dovesse ledere in modo considerevole alla sfera privata del suo autore (art. 5 cpv. 3 lett. a).

⁵⁹ 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).

Se la domanda è stata inviata per errore a un'autorità che non è effettivamente in possesso dei documenti richiesti, spetta al destinatario trasmetterla spontaneamente e senza indugio all'autorità competente.

**213.14 *Informazione "concernente l'adempimento di un compito pubblico"*
(art. 3 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 essa concerna "l'adempimento di un compito pubblico" (art. 3 cpv. 1 lett. c).

La nozione di *compito pubblico* – identica all'articolo 2 lettera b – è ripresa dall'articolo 3 capoverso 1 LAr⁶⁰. Deve trattarsi di un compito pubblico della Confederazione. Questa concezione non deve essere confusa con quella dell'interesse pubblico: alcuni compiti privati sono suscettibili di rivestire un carattere d'interesse pubblico senza tuttavia costituire compiti d'interesse pubblico.

L'articolo 3 capoverso 1 lettera c è applicabile ai documenti ufficiali in possesso di *tutte* le autorità e persone assoggettate alla presente legge, vale a dire, sia "dell'amministrazione federale (art. 2 cpv. 1 lett. a) sia delle organizzazioni esterne nella misura in cui sia loro affidato un compito pubblico della Confederazione (art. 2 cpv. 1 lett. b). Da tale disposizione risulta che le informazioni in possesso di queste ultime che non sono in relazione con l'esercizio di un tale compito, non rientrano nella nozione di documento ufficiale: quale esempio di compito pubblico si può citare La Posta, per quanto concerne il trasporto degli invii della postalettere e dei pacchi indirizzati fino a 2 chilogrammi (si veda l'articolo 3 LSP⁶¹) o Swisscom in un settore riguardante il servizio universale ai sensi degli articoli 14 seguenti LTC ⁶² (vedi rapporto esplicativo ad art. 2).

La nozione d'informazione che "si collega all'adempimento di un compito pubblico" precisata all'articolo 3 capoverso 1 lettera c è parimenti suscettibile di comprendere informazioni di natura *privata*. Il nesso non risulta solamente dalla natura dell'informazione, ma anche dal suo oggetto o dal suo utilizzo. Un *documento privato* in possesso dell'amministrazione è contemplato dalla presente legge se è utilizzato per esercitare un compito pubblico, per esempio se si inserisce in un processo decisionale. Questo è il caso per i documenti richiesti dall'amministrazione per la concessione di un'autorizzazione e forniti dal richiedente o i documenti trasmessi da un privato all'autorità nell'ambito di un rapporto di sorveglianza. Sono fatti salvi la protezione della vita privata e i segreti commerciali. Di conseguenza, se la Confederazione ricorre al diritto privato, ad esempio per i suoi compiti di gestione del patrimonio finanziario o d'acquisizione di materiale e di mobilio necessari all'esercizio delle sue attività, essa rimane assoggettata al principio della trasparenza. I documenti ufficiali riguardanti i *contratti amministrativi di diritto privato* devono quindi essere comunicati secondo le disposizioni della presente legge. In questi casi, l'eccezione concernente la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità (art. 5 cpv. 2 lett. a) nonché in particolare la disposizione che tutela le posizioni negoziali (art. 6 cpv. 1 lett. b), possono essere applicate in modo più

⁶⁰ FF 1998 2752

⁶¹ RS 783.0.

⁶² RS 784.10.

specifico. In tale contesto, 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) non sono esclusi dal campo d'applicazione della presente legge, ma le disposizioni specifiche che li disciplinano vanno considerate *lex specialis*. Di conseguenza, fra gli altri esempi, la giustificazione di un interesse per consultare il registro fondiario (art. 970 cpv. 2 CC⁶³) è mantenuta e non è modificata dal presente progetto.

Per contro, i *documenti destinati all'uso personale* in possesso dell'amministrazione non riguardano in linea di principio l'adempimento di un compito pubblico. Essi si sottraggono di conseguenza alla definizione di documento ufficiale (si veda anche infra il pto. 213.22). Gli *appunti personali* scritti a mano o elettronicamente su un documento ufficiale si collegano tuttavia in genere logicamente all'adempimento di un compito pubblico nella misura in cui questi ultimi non siano unicamente destinati all'uso personale. In taluni casi, essi non sono probabilmente contemplati dal principio della trasparenza, dato che sono spesso un indizio per un documento incompleto. In certi casi essi possono tuttavia costituire di per sé un documento terminato: per esempio 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 testo principale.

Le informazioni di natura puramente *tecnica* non sono escluse *a priori* dalla presente legge. In alcuni casi tuttavia, il nesso con un compito pubblico non sarà tale da considerare tali informazioni documenti ufficiali. Dette informazioni non hanno infatti alcun legame materiale con l'adempimento di un compito pubblico bensì solamente un rapporto puramente formale. Non si può per esempio obbligare un funzionario a rendere accessibile a una qualsivoglia persona il proprio file di dati nel quale sono memorizzate le impostazioni di lavoro del suo computer, in particolare per quanto riguarda l'impostazione standard della lingua e del carattere di scrittura. Lo stesso vale per i "cookies", ossia quegli elementi d'informazione scaricati automaticamente da un sito internet sul disco rigido del funzionario. I "cookies" non riguardano l'adempimento di un compito pubblico: servono al funzionario a visitare un relativo sito, sia portandolo direttamente alla pagina alla quale era giunto precedentemente sia adeguando le opzioni d'accesso ai criteri stabiliti dall'utente. Ciò significa per le autorità che il loro server piazza automaticamente siffatte informazioni sui computer dei privati che visitano i siti internet. Infatti ogni "cookie" archiviato sul computer di un privato corrisponde a una somma di informazioni personali che lo concernono e che sono registrate sul server Internet dell'amministrazione visitata. Queste informazioni trasmesse automaticamente all'amministrazione sono in genere comunicate all'insaputa dei visitatori. Tali informazioni non dovrebbero tuttavia essere legate all'adempimento di un compito pubblico e pertanto non possono essere considerate documenti ufficiali.

213.15 Documenti virtuali (art. 3 cpv. 2)

Dall'articolo 3 capoverso 2 deriva che i documenti ufficiali devono essere già esistenti per concederne l'accesso (si veda il rapporto esplicativo ad art. 3 cpv. 2 lett. a). Occorre tuttavia fare un'eccezione per garantire il diritto d'accesso ai documenti

⁶³ RS 210.

ufficiali non palesi e che possono essere facilmente ottenuti mediante una semplice manipolazione informatica (documenti virtuali).

Secondo l'articolo 3 capoverso 2, i "documenti che possono essere allestiti mediante un trattamento informatico semplice" sono documenti ufficiali. Questa disposizione si rivolge soprattutto, allo stato attuale della tecnica, alle banche dati elettroniche: l'estratto specifico rilasciato in un caso particolare per rispondere a una domanda di un cittadino non è un documento esistente; deve essere allestito su misura dall'amministrazione per soddisfare la richiesta. Il diritto d'accesso si estende parimenti a tali documenti, a condizione che "un trattamento informatico semplice" permetta di allestito "a partire da informazioni esistenti". Se il sistema informatico non permette di dare seguito facilmente a una tale richiesta; il cittadino è informato che lui stesso potrà consultare la banca dati alle condizioni ordinarie della presente legge. La nozione di "trattamento informatico semplice" evolve in funzione dello sviluppo tecnologico. La pratica ne terrà conto. In questo caso si pensa ai progressi possibili in materia di traduzione automatizzata o di sintesi automatica di lunghi documenti.

213.2 Documenti non ufficiali (art. 3 cpv. 3)

Giusta l'articolo 3 capoverso 3 non sono considerati ufficiali i documenti la cui elaborazione non è terminata (art. 3 cpv. 3 lett. a) o che sono destinati all'uso personale (art. 3 cpv. 3 lett. b).

213.21 Documenti non terminati (art. 3 cpv. 3 lett. a)

Il documento deve essere disponibile nella sua versione definitiva; deve essere *terminato*. L'articolo 3 capoverso 3 lettera a) statuisce che i *documenti non terminati* non sono considerati documenti ufficiali. Questa deroga al principio della trasparenza è motivata dalla preoccupazione di preservare il margine d'azione dell'amministrazione permettendole di elaborare i suoi progetti con la libertà necessaria. S'intende anche prevenire i rischi di potenziali malintesi dovuti al carattere provvisorio del documento in questione nonché alle pressioni esterne risultanti dalla pubblicazione di documenti non terminati. La pubblicazione di documenti non terminati comporterebbe un dispendio organizzativo importante: sarebbe infatti indispensabile classificare ogni documento stilato da un qualsivoglia funzionario. L'esclusione di tali documenti va considerata alla stregua dell'eccezione destinata a tutelare la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità (art. 5 cpv. 2 lett. a): essa deve permettere all'amministrazione di formare la propria opinione in modo sereno.

Per spiegare la nozione di *documento non terminato* citiamo, per esempio, un testo con cancellature o annotazioni – fatte a mano o in modo elettronico – prima della sua correzione definitiva, una tabella esplicativa riassuntiva in fase di elaborazione, la versione provvisoria di un rapporto, lo schizzo di un progetto, la preparazione di una riunione, appunti di lavoro informali, il progetto di un testo, gli appunti schematici in previsione di una riunione, ecc.

Il presente avamprogetto di legge preferisce la nozione di documento non terminato a quella di *documento interno*, il quale in parte corrisponde al primo. Il termine di documento interno è stato coniato in relazione al diritto a consultare gli atti previsto

nell'articolo 4 della Costituzione federale del 1874 e comprende le informazioni che servono a preparare l'elaborazione della decisione dell'autorità quali gli appunti manoscritti delle persone che partecipano a questa decisione, i progetti, le perizie interne, ecc.⁶⁴. Questa deroga al diritto di consultazione degli atti è criticata nella dottrina⁶⁵

La nozione di documento (non) terminato è *un concetto giuridico indeterminato* che la presente legge non definisce in modo generale e astratto. Se la pratica e la giurisprudenza lo precisano basandosi su diversi *indici* ai quali occorrerà accordare ogni volta un peso più o meno grande in funzione del caso specifico, il Consiglio federale potrà definire questa nozione nell'ambito della sua competenza d'esecuzione. I particolari saranno quindi tracciati dalle autorità incaricate dell'applicazione e dell'attuazione del presente avamprogetto di legge.

In primo luogo un documento non rientra nel campo d'applicazione della presente legge se il suo *uso è riservato esclusivamente al redattore* (note puramente interne), per esempio un piano di redazione di un testo, le schede di ricapitolazione destinate alla redazione di un rapporto, appunti di una riunione, o una registrazione, destinata all'elaborazione di un verbale.

La *firma o l'approvazione* di un documento comprovano che il documento è terminato. Per contro, il fatto che un rapporto non sia stato approvato o firmato non significa cogentemente che non sia assoggettato alla presente legge; è determinante se vi sono altri indizi che fanno presupporre che il documento sia terminato.

Un criterio supplementare è quello della *trasmissione a un'altra autorità amministrativa o all'esterno dell'amministrazione*. Se, per esempio, un funzionario redige una risposta a un'interpellanza e consulta un altro dipartimento sul progetto di testo, sia il parere ricevuto che il progetto di testo inviato possono essere considerati documenti ufficiali compiuti e potranno essere consultati, se, in particolare, non vi si oppone l'interesse pubblico alla libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità. Un altro esempio riguarda i rapporti inviati dall'amministrazione, ma di cui i destinatari non hanno ancora preso conoscenza: ad esempio un rapporto di un gruppo di lavoro interdipartimentale, firmato dal presidente di detto gruppo e consegnato al Consiglio federale, ma il cui esame è stato rinviato da quest'ultimo. Un tale documento è ritenuto terminato se i criteri della firma e della trasmissione sono considerati determinanti. La consultazione può tuttavia essere negata se può ledere la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità cui è destinato il rapporto. Come per altri criteri anche quello della trasmissione costituisce soltanto una presunzione confutabile, in quanto vi è anche la possibilità che l'autorità trasmetta all'esterno un documento non ancora terminato.

Il criterio della *registrazione di un documento in un sistema di classificazione, d'organizzazione e d'informazione amministrativa* è l'indizio più pratico. Procedendo in questo modo però non si risolve il problema, in quanto, al fine di evitare un ragionamento tautologico (è considerato terminato un documento ufficiale registrato

⁶⁴ DTF 115 V 297 (303).

⁶⁵ 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, pto. 2.2.7.6, pag. 192.

nel sistema / per essere registrato nel sistema il documento deve essere terminato) occorre fare riferimento alla regolamentazione che disciplina le disposizioni di registrazione per stabilire quando un documento va considerato terminato a condizione che dette disposizioni facciano astrazione dal termine di documento ufficiale definito nel presente avamprogetto. Nel diritto federale, la documentazione dell'attività amministrativa è retta dall'articolo 22 OLOGA⁶⁶. Il Dipartimento federale dell'interno ha emanato il 13 luglio 1999 *le istruzioni sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale*⁶⁷. La nozione di "documento" è definita all'articolo 3 di dette istruzioni. Corrisponde alla definizione formulata nella legge federale sull'archiviazione (art. 3 LAr) precisando che le informazioni registrate, indipendentemente dal loro supporto, devono essere "significative". Queste istruzioni vanno adeguate alle esigenze del presente avamprogetto.

La *portata di un documento* può parimenti fornire un indizio sull'ultimazione di un documento. I documenti minori quali gli appunti o i foglietti adesivi dell'avamprogetto per rammentare di richiamare qualcuno non rientrano nel campo d'applicazione. Spesso sfoceranno in altri documenti, che in un modo o in un altro hanno contribuito a produrre.

Le *banche dati* costituiscono un caso particolare: nella misura in cui sono in continua evoluzione, sono costantemente completate e aggiornate. Si può ritenere che sono terminate ai sensi della presente legge a partire dal momento in cui sono costituite da almeno una scheda ultimata. La semplice struttura vuota della banca dati può, a seconda delle circostanze, presentare in quanto tale un carattere informativo (vedi rapporto esplicativo ad art. 3 cpv. 1 lett. a) e costituire un documento ufficiale.

La nozione di documento che va archiviato previsto all'articolo 2 capoverso 1 LAr, nonché quella di documento con "valore archivistico" secondo l'articolo 3 capoverso 3 LAr conservano un'accezione propria. Per "documenti" ai sensi dell'articolo 3 LAr non si intendono soltanto quelli che sono stati gestiti in maniera centralizzata in un ufficio, bensì anche quelli che si trovano al di fuori dell'ufficio per uso personale, vale a dire "incarti personali" (« *Handakten* »)⁶⁸. Questi ultimi contengono documenti che spesso potranno essere qualificati come "non terminati", ossia documenti "destinati all'uso personale" ai sensi del presente avamprogetto, quali appunti personali, appunti di riunioni, progetti di testi, ecc. . Non è quindi possibile fare riferimento in modo assoluto alla definizione prevista nella legge federale sull'archiviazione per stabilire se il carattere di un documento ufficiale è terminato o no secondo la presente legge: taluni documenti ufficiali incompiuti possono avere un valore archivistico; non si può invece escludere a priori – anche se ciò dovesse essere raramente il caso – che i documenti non degni di archiviazione costituiscano documenti ufficiali ai sensi del presente avamprogetto.

I documenti non terminati non devono essere confusi con i *documenti preparatori*: anche *documenti preparatori* sono terminati se sono definiti. Non si può quindi escludere in modo generico l'insieme dei documenti preparatori dal campo d'applicazione della presente legge. I diversi stadi di un piano di strada nazionale, gli avamprogetti relativi a tracciati ferroviari, gli stadi parziali o provvisori di un

⁶⁶ RS 172.010.1

⁶⁷ FF 1999 4679

⁶⁸ FF 1997 II 765

documento – nella misura in cui essi siano terminati – i diversi documenti che illustrano l'andamento di un negoziato di un appalto pubblico – come i progetti di contratto prima della firma – oppure un rapporto preliminare prima dell'invio al suo destinatario non sono documenti incompleti che possono essere esclusi a priori dal campo d'applicazione della presente legge. Rammentiamo che la loro consultazione può essere vietata se vi si oppongono interessi preponderanti pubblici o privati, per esempio se l'interesse a una libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità si oppone in un caso preciso alla comunicazione dei documenti richiesti (art. 5 cpv. 2 lett. a).

213.22 Documenti destinati all'uso personale (art. 3 cpv. 3 lett. b)

I documenti destinati all'uso personale in possesso dell'amministrazione non sono legati in linea di principio all'adempimento di un compito pubblico (vedi rapporto esplicativo ad art. 3 cpv. 1 lett. c). Secondo l'articolo 3 capoverso 3 lettera b detti documenti sono esclusi dalla definizione di documento ufficiale. Alcuni esempi: i ritratti di bambini sulla scrivania (informazione con contenuto esclusivamente privato) o i quadri che decorano un ufficio (informazione con contenuto esclusivamente artistico). Il cittadino non ha alcun diritto di accedere a tali documenti. 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 rappresentano documenti ufficiali, in quanto sono al tempo stesso destinate all'uso ufficiale. *Gli appunti personali*, manoscritti o elettronici, scritti su un documento ufficiale non sono contemplati dal principio della trasparenza se sono destinati unicamente all'uso personale.

213.3 Diritto applicabile alle informazioni non comprese nella presente legge

Le informazioni che non rientrano nel campo d'applicazione del presente avamprogetto non sono assoggettate al principio della trasparenza. Il cittadino non ha alcun diritto di accedervi ai sensi del presente avamprogetto di legge. Se una norma speciale regola in modo specifico tale questione, essa è applicabile. Se non esiste una regolamentazione speciale, l'articolo 3 non può essere interpretato nel senso di un divieto dell'amministrazione a comunicare tali informazioni. La loro divulgazione avviene secondo le disposizioni concernenti l'informazione d'ufficio i cui principi e modalità non sono toccati dal presente progetto nonché, se del caso, secondo la regolamentazione sull'archiviazione in quanto tali documenti devono essere archiviati a seconda delle circostanze. La comunicazione spontanea d'informazioni non documentate o di documenti non terminati non è quindi *a priori* esclusa, nella misura in cui nessun interesse preponderante pubblico o privato vi si opponga (si veda l'art. 180 cpv. 2 Cost.; art. 19 LOGA). Ne consegue che il principio del segreto attualmente in vigore continua ad essere applicabile per questi casi fatta riserva del principio della trasparenza.

22 Diritto di accesso ai documenti ufficiali

221 Principio della trasparenza (art. 4)

221.1 Diritto di accesso (art. 4 cpv. 1)

L'articolo 4 capoverso 1 costituisce la disposizione portante del progetto di legge: « Ognuno ha diritto di consultare i documenti ufficiali o di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità (diritto di accesso)». In tal modo si sostituisce l'attuale principio del segreto dell'amministrazione, salvo eccezioni, con il principio della trasparenza, con riserva dei casi precisati agli articoli 5 e 6. Ogni persona dispone d'ora in poi, secondo il presente avamprogetto, di un diritto soggettivo di accesso ai documenti ufficiali senza dover giustificare un interesse particolare.

Questo diritto è concesso a « ogni persona », a prescindere dal fatto che sia svizzera o straniera, domiciliata in Svizzera o all'estero, fisica o giuridica. I minorenni non sono espressamente esclusi. La legge non stabilisce l'età limite per indirizzare una domanda presso un'autorità. Sarebbe in ogni caso escluso in quanto non è richiesta in linea di principio l'identità del richiedente (si veda infra il pto. 221.21 e anche il pto. 232 infra). Nei casi eccezionali – in cui può essere richiesta l'identità, il criterio determinante per decidere di volta in volta la questione dell'età minima dovrebbe essere quello della maturità del richiedente messo in relazione con quello della difficoltà del documento. Se il minore non è in grado di comprendere il senso di un documento, spetta al rappresentante legale formulare la domanda e prendere conoscenza del documento in vece del minore. Lo stesso vale per gli interdetti. E' parimenti pensabile rifiutare l'accesso alle persone incapaci di discernimento in base alla regola secondo cui l'abuso di diritto non deve essere protetto. Ciò è il caso quando una loro domanda è considerata troppo eccentrica e abusiva (si veda infra il pto. 223.4).

Garantendo l'accesso a "ognuno" (art. 4 cpv.1), vale a dire al "pubblico" (si veda l'art. 1), il principio della trasparenza garantisce *un'informazione collettiva*: se l'accesso a un documento ufficiale è accordato a una persona, deve essere accordato a tutte. La massima "access to one; access to all" lo riassume in inglese. Non è di conseguenza previsto che la comunicazione di un'informazione concernente la difesa nazionale possa essere limitata ai cittadini svizzeri escludendo quelli stranieri. La rapidità e l'efficacia dei moderni sistemi di comunicazione impedirebbe d'altronde in pratica di mettere in atto una tale restrizione. Sono fatte salve le eccezioni relative alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera.

L'avamprogetto di legge non conferisce inoltre un accesso privilegiato ai parlamentari, all'ente pubblico, ai partiti e ai giornalisti. L'informazione individuale, che si rivolge unicamente a una determinata persona o autorità, continua a essere disciplinata in leggi speciali, per esempio il diritto di consultare gli archivi durante il termine di protezione "a singole persone" (art. 13 LAr), l'assistenza amministrativa o i diritti speciali di consultazione di determinate commissioni e autorità.

Sempre nell'ottica di ampliare il più possibile il campo dei beneficiari, il presente avamprogetto di legge non pone nessuna condizione particolare all'accesso ai documenti per quanto riguarda la *legittimazione attiva*. Il richiedente non è tenuto a giustificare un interesse particolare. Ciò deriva dal fatto che l'articolo 4 capoverso 1

accorda il diritto d'accesso a "ogni persona" senza altre precisazioni. L'amministrazione non può di conseguenza rifiutare l'accesso a un richiedente perché è in contrasto con quest'ultimo. Essa non può tantomeno chiedere di indicare i motivi della domanda d'accesso. La semplice curiosità è sufficiente. L'autorità non può nemmeno informarsi sul genere di utilizzazione – commerciale o no – previsto dal richiedente. Il divieto di adire l'Incaricato federale della trasparenza e della Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza in seguito a un rifiuto dell'accesso è per contro riservato solamente alle persone che hanno presentato in precedenza una domanda d'accesso. Le regolamentazioni previste nelle legislazioni speciali rimangono in ogni caso riservate (si veda per es. la giustificazione di un interesse nel caso del registro fondiario all'art. 970 cpv. 2 CC); l'avamprogetto di legge non lo esprime in modo esplicito, in quanto ciò emerge dai principi generali.

Dal profilo procedurale, l'introduzione del principio della trasparenza significa una supposizione del libero accesso ai *documenti ufficiali*. Ne deriva che in futuro l'onere della prova per contestare la supposizione spetterà all'autorità. Quest'ultima deve indicare, almeno sommariamente, i motivi che l'hanno indotta a negare l'accesso (si veda l'art. 8 cpv. 3).

L'articolo 4 capoverso 1 significa *a contrario* che la pubblicità delle riunioni delle autorità non è oggetto dell'avamprogetto di legge, ma che continua a essere regolamentato da leggi speciali. I verbali di tali riunioni nonché gli appunti di preparazione o riassunti sono in linea di principio pubblici. Sono segreti sia in virtù di leggi speciali, oppure – se queste ultime non si esprimono in merito – se all'accesso pubblico vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti, in particolare la disposizione relativa alla libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità (art. 5 cpv. 2 lett. a).

221.2 Esercizio del principio della trasparenza (art. 4 cpv. 2 e 3)

221.21 Consultazione dei documenti ufficiali (art. 4 cpv. 2)

Secondo l'articolo 4 capoverso 2 la consultazione dei documenti ufficiali avviene sul posto o mediante l'ottenimento di una copia. La trasmissione concreta di informazioni sul contenuto dei documenti ufficiali non è per contro specificata in modo esplicito nel presente articolo. L'informazione è data senza formalità, vale a dire comunicando oralmente un passaggio pertinente di un rapporto, inviando un messaggio elettronico o un telefax. Le informazioni sono impartite in modo succinto.

La consultazione dei documenti avviene « 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 nella misura in cui quest'ultimo sia in possesso dell'autorità presso la quale è stata inoltrata la domanda. I documenti ufficiali devono essere in linea di principio disponibili nel formato auspicato, se esiste presso l'autorità interpellata. Quest'ultimo avamprogetto di legge non vieta al richiedente di copiare i documenti, sia per scritto, sia facendo una fotografia, una fotocopia o passandoli allo scanner oppure con qualsiasi altro procedimento che non danneggi i documenti. Se l'amministrazione mette a disposizione dei cittadini fotocopiatrici, ha il diritto di riscuotere un emolumento secondo l'articolo 13 (si veda il rapporto esplicativo ad art. 13). L'amministrazione non deve rendere l'accesso troppo difficile, prevedendo per

esempio orari di consultazione inappropriati. Il richiedente può essere accompagnato da terze persone, se la consultazione del documento avviene sul posto. Ciò deriva dal fatto che chiunque ha il diritto di ottenere una copia. A causa dell'anonimato della domanda (si veda il rapporto esplicativo ad art. 7 e infra il pto. 232) non è ammissibile in linea di principio il controllo dell'identità dei richiedenti; lo sarebbe solamente, se la sicurezza o la conservazione dei documenti non potesse essere garantita altrimenti. Il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni d'applicazione nell'ambito della sua competenza d'esecuzione.

L'avamprogetto di legge non prevede il diritto a un prestito di documenti, precisando esplicitamente che la consultazione avviene "sul posto". L'amministrazione non è tenuta tantomeno a trasferire i documenti nei locali di altri servizi per l'esigenza di consultazione.

La « consultazione » dei documenti ufficiali può avvenire mediante il "rilascio di una copia" sia svolta sul posto sia inviata a domicilio. In questi casi si può riscuotere un emolumento (art. 13 cpv. 2 lett. c). Il presente avamprogetto non prevede alcuna restrizione in merito alla copia. Gli unici limiti sono rappresentati dallo stato del documento, il quale permette o esclude una tale operazione. Questo limite non è espressamente precisato, in quanto risulta dal principio d'uguaglianza fra i richiedenti dell'articolo 4 dell'avamprogetto (vedi rapporto esplicativo ad art. 4): l'accesso a "ognuno" non potrebbe più essere garantito se i primi richiedenti, che consultano i documenti, dovessero danneggiarli in modo tale da escludere l'accesso alle persone successive.

Se il documento è *disponibile pubblicamente sulla rete Internet*, l'autorità che riceve la domanda può limitarsi a comunicare l'indirizzo di consultazione menzionando al richiedente che può ottenere una copia se lo desidera formulando una domanda supplementare.

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 *dato a torto*, la Confederazione è responsabile in base alla legge sulla responsabilità⁶⁹.

221.22 Gestione e informazione (art. 4 cpv. 3 lett. a e b)

Al fine di facilitare l'esercizio del diritto d'accesso ai documenti ufficiali, l'articolo 4 capoverso 3 lettere a e b autorizza il Consiglio federale a emanare disposizioni concernenti l'informazione sui documenti ufficiali e la loro gestione. Le autorità sono infatti chiamate a *sostenere il richiedente nella sua azione*. I fornitori di informazioni hanno un dovere di promozione attiva. Questa misura è essenziale per evitare di eludere la realizzazione effettiva del principio della trasparenza.

Al momento di emanare disposizioni relative alla gestione di documenti ufficiali, il Consiglio federale terrà conto delle specificità risultanti dall'autonomia organizzativa delle unità amministrative decentralizzate nonché delle organizzazioni e delle persone di diritto pubblico o di diritto privato esterne all'amministrazione federale.

⁶⁹ Si veda la legge sulla responsabilità (RS 170.32).

Le liste di documenti accessibili possono essere prodotte in base al sistema di classificazione informatizzato previsto per la gestione dei documenti. *Le istruzioni del 13 luglio 1999 sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale*⁷⁰ ne costituiscono il fondamento unitamente all'articolo 8 LOGA sul quale si fondano dette disposizioni. In pratica si farà riferimento all'esperienza europea che suggerisce di allestire grandi banche dati per aiutare i cittadini e le aziende a trovare la via nel dedalo di informazioni messe a disposizione dall'amministrazione. In questo ambito, gli strumenti moderni di comunicazione possono essere utilizzati in modo opportuno.

222 Eccezioni al principio della trasparenza: ponderazione degli interessi (art. 5)

Per poter tener conto delle critiche formulate in vista dell'introduzione del principio della trasparenza (si veda anche supra il pto. 114.2 del rapporto esplicativo), l'articolo 5 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 6 elenca parimenti una serie di casi in cui il diritto d'accesso non riguarda determinati documenti ufficiali senza dover dimostrare un interesse pubblico o privato preponderante. Comprende parimenti un'eccezione al principio della ponderazione degli interessi dichiarando accessibili di per sé un tipo preciso di documento (eccezione "positiva" – vedi art. 6 cpv. 3).

222.1 Meccanismo che permette di limitare, differire o negare il diritto d'accesso (art. 5 cpv. 1)

L'accesso a un documento ufficiale può essere "limitato, differito o negato" in virtù dell'articolo 5 capoverso 1 se un interesse pubblico o privato preponderante vi si oppone. L'autorità dispone a tale scopo di una libera facoltà di valutazione.

In applicazione del principio della proporzionalità occorre, giusta l'articolo 5 capoverso 1, fornire un accesso limitato ai documenti ufficiali che contengono soltanto in parte informazioni che non possono essere pubblicate come dati personali. In tali casi, il principio della proporzionalità esige che il documento sia anonimizzato (si veda il rapporto esplicativo ad art. 2 cpv. 2). Un emolumento può essere riscosso se questa operazione richiede un'importante mole di lavoro (art. 13 cpv. 2 lett. a). Le limitazioni al diritto d'accesso non devono inoltre essere motivate da considerazioni legate alla riutilizzazione da parte del richiedente delle informazioni richieste.

L'autorità può prevedere un *onere* per la sua decisione, benché l'articolo 5 capoverso 1 non lo precisi espressamente. Questa procedura è possibile in base al principio della proporzionalità e dell'interesse pubblico alla trasparenza nel caso in cui l'autorità dovesse avere concretamente il diritto di rifiutare l'accesso all'informazione.

Infine, gli interessi pubblici o privati che giustificano un rifiuto all'accesso possono cambiare con il passare del tempo. Giusta l'articolo 5 capoverso 1 l'accesso può essere "differito", se è associato a un *termine* o a una *condizione risolutiva* alla

⁷⁰ FF 1999 4679.

scadenza della quale l'autorità si impegna in anticipo a autorizzare la diffusione (caso di embargo), oppure a riconsiderare la decisione presa inizialmente. Il richiedente conserva il diritto di presentare in ogni momento una *domanda di riesame*, se le circostanze sono notevolmente mutate. L'autorità non è tenuta a procedere d'ufficio. Tali misure sono motivate se il termine per l'apertura degli archivi non è ancora scaduto.

Se l'accesso a un documento ufficiale è dato a una persona, deve essere accordato a tutti (principio dell'accesso collettivo: "access to one is access to all" – vedi rapporto esplicativo ad art. 4). Secondo il presente avamprogetto di legge l'accesso non dovrebbe essere "limitato" a destinatari precisi, ma solamente a parti del documento. Vi è altrimenti il rischio di reintrodurre in questo modo l'esigenza della giustificazione di un interesse per accedere a determinate categorie di documenti. A seconda delle circostanze, non è tuttavia escluso accordare in un caso concreto solamente un accesso individuale in applicazione del principio della proporzionalità. Per esempio, i parenti di uno Svizzero vittima di un rapimento all'estero possono consultare l'incarto allo scopo di ottenere delucidazioni degli sforzi intrapresi dalle autorità per salvarlo. Se da tale consultazione si dovesse dedurre automaticamente un accesso a favore dell'intera opinione pubblica, occorrerebbe rifiutare la consultazione anche agli interessati per non pregiudicare l'operazione, il che sarebbe in contraddizione con il principio della pubblicità.

Il meccanismo proposto dalla presente legge è *duplice (dual)* : se un documento non è pubblico, è segreto; se un documento è segreto, non è pubblico. Un documento può quindi essere, secondo il presente avamprogetto di legge, pubblico o segreto o, più precisamente, se si rispetta la terminologia del testo di legge, *accessibile* o *no*. Questa dicotomia non vieta all'amministrazione di delimitare in modo più preciso il settore dei documenti ufficiali non accessibili. L'amministrazione è libera di prevedere una graduazione del livello di accessibilità. Il fatto che un documento sia segreto ai sensi del presente avamprogetto significa che non può essere a conoscenza di *tutti*. Ciò non significa evidentemente a contrario che non possa essere reso noto a *nessuno*. Per contro, il segreto è sempre diviso da un gruppo di persone o di autorità più o meno stretto. L'amministrazione può quindi emanare regolamentazioni speciali di protezione del segreto per tutti i documenti ufficiali dichiarati inaccessibili in virtù del presente avamprogetto di legge. Le categorie "segreto", "confidenziale" o "non classificato" previste nel diritto attuale non sono di conseguenza fundamentalmente rimesse in questione dall'avamprogetto di legge (si veda nel settore civile: l'ordinanza del 10 dicembre 1990⁷¹ sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione; nel settore militare: l'ordinanza del 1° maggio 1990⁷² 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 interna⁷³ e l'ordinanza del 20 gennaio 1999 sui controlli di sicurezza relativi alle persone⁷⁴). Il Consiglio federale è libero di conservare le vecchie categorie o può limitarsi a prevedere una sola alternativa segreto/pubblico. Occorre tuttavia ricordarsi che il meccanismo di qualifica dei documenti proposto dal presente

⁷¹ RS 172.015.

⁷² RS 510.411.

⁷³ RS 120.

⁷⁴ RS 120.4

avamprogetto di legge tende a relativizzare la classifica apportata sul documento stesso. Quest'ultima non può avere in linea di principio un'importanza assoluta, in quanto il carattere segreto di un'informazione può cambiare nel tempo.

Una *disposizione legislativa speciale* può parimenti opporsi alla divulgazione di un documento ufficiale o porre disposizioni specifiche d'accesso. Questa limitazione non è prevista esplicitamente all'articolo 5 capoverso 1, in quanto la si può dedurre dal principio della priorità delle disposizioni speciali rispetto a quelle di carattere generale.

Per citare alcuni esempi, le norme relative al segreto previste nella legislazione in materia di assicurazioni sociali, le disposizioni specifiche che disciplinano i registri pubblici relativi ai rapporti giuridici di diritto privato (in particolare registro di commercio, registro fondiario o registro dello stato civile), le disposizioni relative al segreto delle firme raccolte nell'ambito di iniziative popolari⁷⁵, di referendum⁷⁶ o di petizioni⁷⁷, le disposizioni speciali necessarie all'esecuzione della Convenzione di Aarhus⁷⁸, le disposizioni speciali sul segreto bancario, il segreto di fabbricazione, il segreto d'affari, il segreto professionale, ecc. rimangono invariati⁷⁹.

Il presente avamprogetto di legge si pronuncia esplicitamente solamente in materia di dati personali (art. 2 cpv. 2) e di procedure giurisdizionali (art. 2 cpv. 3 e 4). In caso di dubbio si potrà opporre eccezionalmente al principio della *lex specialis* quello della precedenza del diritto nuovo sul diritto anteriore.

L'interesse privato o pubblico che può giustificare il segreto deve sempre essere "preponderante" secondo l'articolo 5 capoverso 1. La scelta di questo aggettivo presuppone una ponderazione con altri interessi: l'interesse pubblico o privato al mantenimento del segreto deve essere più importante dell'interesse pubblico all'accesso ai documenti. Lo stesso avamprogetto di legge effettua, se del caso, questa ponderazione degli interessi enumerando in modo esaustivo i diversi casi di interessi pubblici o privati preponderanti. E' quindi sufficiente che l'accesso a un documento ufficiale possa ledere un interesse elencato all'articolo 5 capoverso 2 e all'articolo 5 capoverso 3 affinché l'interesse al segreto sia preponderante rispetto a quello della trasparenza.

Riassumendo, per ogni domanda, spetta all'autorità (1) dopo aver stabilito il carattere ufficiale di un documento, (2) esaminare se è applicabile una disposizione legale speciale che precisa, autorizza, limita o nega l'accesso, (3) oppure verificare se il documento richiesto è contemplato dall'articolo 6, (4) accertare l'esistenza di una possibile lesione a un interesse pubblico o privato al mantenimento del segreto, (5) valutare eventualmente se l'accesso deve essere limitato, differito o negato o associato a oneri o condizioni.

⁷⁵ Art. 71 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici (RS 161.1).

⁷⁶ Art. 64 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici (RS 161.1).

⁷⁷ Si veda l'art. 3 cpv. 3 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120).

⁷⁸ Si veda il pto. 44 e il pto. 52.

⁷⁹ Per altri esempi si veda parimenti il pto. 13 e il rapporto esplicativo ad art. 2 cpv. 2.

222.2 Interessi pubblici preponderanti (art. 5 cpv. 2)

Il capoverso 2 elenca in modo esaustivo gli interessi pubblici preponderanti che possono opporsi alla divulgazione di un documento ufficiale.

222.21 Lesione grave della libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità (art. 5 cpv. 2 lett. a)

L'esercizio del diritto d'accesso non può compromettere il buon funzionamento dell'amministrazione. L'accesso a un documento ufficiale non deve, secondo l'articolo 5 capoverso 2 lettera a dell'avamprogetto, "ledere in modo considerevole la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità".

In tale contesto il termine « autorità » è impiegato in senso lato. Esso comprende non solamente le autorità che sono assoggettate al campo d'applicazione della presente legge - vale a dire in particolare l'amministrazione federale, le organizzazioni e le persone di diritto pubblico o di diritto privato esterne all'amministrazione federale alle quali è stato affidato un compito pubblico e che sono state designate dal Consiglio federale (si veda l'art. 2 cpv. 1) - , ma parimenti quelle che non vi sono assoggettate, quali il Consiglio federale, il Tribunale federale o il Parlamento, o a livello internazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo o per esempio la Corte internazionale di giustizia.

La protezione della "libera formazione dell'opinione e della volontà" deve impedire che la divulgazione prematura di informazioni nel corso di un processo decisionale metta l'amministrazione sotto pressione da parte dell'opinione pubblica, impedendole così di formarsi un'opinione e una volontà propria in tutta serenità. Rivelare troppo presto una determinata posizione può, a seconda delle circostanze, bloccare prematuramente il dibattito: è infatti più difficile cambiare opinione sotto la luce dei riflettori.

L'accesso a un documento ufficiale deve ledere "considerevolmente" secondo il testo della legge. Questa condizione non è adempiuta, se la pubblicazione di un documento comporta come unico rischio quello di provocare un dibattito pubblico acceso o di giungere a inserire nell'agenda politica una problematica particolarmente scottante. Ogni ritardo riguardante il processo decisionale che risulta dalla discussione pubblica non costituisce automaticamente una lesione considerevole della libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità.

L'eccezione prevista all'articolo 5 capoverso 2 lettera a deve prendere in considerazione *l'aspetto evolutivo del contesto decisionale*: un documento dichiarato segreto giusta l'articolo 5 capoverso 2 lettera a di un processo decisionale nell'ambito non dovrebbe, di norma, più esserlo quando la decisione è stata presa. Ciò non esclude certamente che altri interessi si oppongano all'accesso dopo la decisione.

Dal momento in cui *una decisione è stata presa*, non è escluso che la pubblicazione immediata di determinati documenti possa ledere, in determinate circostanze, la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità. Un termine di consultazione dopo la decisione potrebbe essere preso in considerazione a seconda dei casi. Questa eccezione può, a determinate condizioni essere applicata anche posteriormente a tale decisione per esempio quando una disposizione speciale

prevede che un'autorità decida a porte chiuse. Una pubblicità immediata dei documenti preparatori dopo la decisione porta a svelare i pareri dei membri nonostante l'avamprogetto si prefigga di proteggerli. Questi ultimi non avrebbero di conseguenza più la libertà di distanziarsi dalla posizione che difendono ufficialmente. Non è quindi escluso che la garanzia della libera formazione dell'opinione e della volontà possa essere fatta valere dopo la decisione. Occorre precisare che il presente avamprogetto è applicato sussidiariamente, ossia quando una legge speciale prevede la tenuta di riunioni a porte chiuse, in quanto l'accesso ai documenti dovrebbe normalmente essere retto in primo luogo dalla legge speciale stessa.

Il *Consiglio federale* rappresenta un caso particolare. Si fa riferimento al commento relativo all'articolo 6 capoverso 1 lettera a e capoverso 2.

I documenti concernenti procedure civili, procedure penali, procedure di assistenza giudiziaria e amministrativa internazionali, procedure internazionali di composizione delle controversie, procedure di giurisdizione amministrativa e in materia di diritto pubblico nonché procedure arbitrali devono parimenti essere menzionati in questo contesto. Sebbene il loro accesso continui ad essere retto da leggi speciali corrispondenti ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3, l'articolo 5 capoverso 2 lettera a può essere applicato ai documenti ufficiali che non sono stati elaborati nell'ambito propriamente detto delle procedure anzidette, ma che concernono l'adempimento di un compito pubblico. Si tratta di documenti che non sono versati agli atti giudiziari *stricto sensu*. L'eccezione che garantisce la formazione libera dell'opinione e della volontà di una autorità dovrebbe applicarsi di conseguenza ogni volta che la divulgazione di un documento ufficiale potrebbe interferire con lo svolgimento di procedure già avviate o di operazioni preliminari. Per esempio, un parere di diritto, commissionato all'interno dell'amministrazione in vista di un'eventuale apertura di una procedura potrebbe essere utile a un cittadino per preparare la sua difesa basandosi sulle conclusioni del parere. Un tale documento potrebbe tuttavia 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 l'articolo 5 capoverso 2 lettera a può essere fatto valere anche dopo la chiusura della procedura: se l'accesso a un documento ufficiale al di fuori degli atti giudiziari *stricto sensu* rischia di ledere in modo considerevole, in un'altra procedura, la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità.

L'accesso ai documenti ufficiali concernenti *le procedure amministrative non controverse*, quali le procedure di decisione di prima istanza (ad eccezione delle procedure arbitrali), le procedure di approvazione dei piani, le procedure di conciliazione, le procedure di gara pubblica e le procedure di esecuzione, deve essere parimenti esaminato dal profilo della lesione alla 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 negoziali relative a negoziati in corso o futuri si applica l'articolo 6 capoverso 1 lettera b.

**222.22 Messa in pericolo della sicurezza interna o esterna della Svizzera
(art. 5 cpv. 2 lett. b)**

Questa eccezione riguarda in primo luogo le attività della *polizia, delle dogane e dei militari*. Essa permette parimenti di mantenere segrete le misure destinate a tutelare la capacità d'azione del Governo in caso di *situazioni straordinarie*, a garantire l'approvvigionamento economico in tali casi o a tutelare le informazioni che contribuirebbero a compromettere la sicurezza delle infrastrutture importanti.

Per ogni caso deve esserci una messa in pericolo concreta della sicurezza interna o esterna. Ciò è il caso per esempio se l'accesso del pubblico a un documento ufficiale esponesse i cittadini al terrorismo, alla criminalità, all'estremismo violento, allo spionaggio, alle insurrezioni, alla sovversione o alla rivoluzione. Ogni divulgazione di informazioni tali da mettere in pericolo la sicurezza degli individui può così essere impedita.

I documenti militari costituiscono l'oggetto di una classificazione speciale in virtù dell'ordinanza del Dipartimento militare federale del 1° maggio 1990 sulla protezione di informazioni militari⁸⁰. Il presente avamprogetto mantiene in vigore questa regolamentazione alle condizioni descritte in precedenza (si veda il rapporto esplicativo ad art. 5 cpv. 1). Lo stesso dicasi per la classificazione speciale in materia civile (si veda *ibidem*).

**222.23 Messa in pericolo degli interessi della politica esterna e delle
relazioni internazionali della Svizzera (art. 5 cpv. 2 lett. c)**

Le relazioni esterne appartengono insieme alle questioni relative alla sicurezza dello Stato ai settori più sensibili dell'attività statale. Per questo motivo tutti gli Stati 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 su situazioni, affari e intenzioni dell'estero rivestono grande importanza per la condotta della politica esterna e per la salvaguardia delle relazioni internazionali. E' inoltre decisivo per l'ottima conduzione dei negoziati che i rispettivi documenti non vengano a conoscenza del pubblico o della parte opposta (si veda a tale proposito il pto. 223.12). L'interesse pubblico preponderante alla confidenzialità è evidente in detti settori. Lo stesso dicasi per le relazioni diplomatiche e nei rapporti internazionali. Visto che gli Stati reagiscono in modo molto sensibile alla critica pubblica o agli interventi dell'estero, la confidenzialità costituisce di norma un elemento essenziale per il successo di tali relazioni. Un esempio di tale principio sono gli interventi nell'ambito della protezione diplomatica e consolare, per esempio in caso di rapimenti di Svizzeri all'estero, di passi a favore dei diritti dell'uomo, del diritto internazionale umanitario o nelle questioni in materia d'asilo.

Gli interessi della politica esterna e delle relazioni internazionali della Svizzera non possono essere compromessi soltanto nell'ambito di relazioni fra Stati o fra Stati e organizzazioni internazionali, ma anche in modo più generale quando si tratta di relazioni con interlocutori stranieri, semiprivati o privati.

⁸⁰ RS 510.411

Occorre infine menzionare che la Svizzera può essere tenuta, sulla base di impegni convenzionali internazionali o di una pratica internazionale confermata, a non rendere accessibili al pubblico determinati documenti stranieri. Secondo l'uso internazionale, le informazioni fornite da uno Stato straniero o da un'organizzazione internazionale a titolo di informazioni interne o confidenziali non possono in linea di principio essere trasmesse al pubblico dallo Stato destinatario senza l'accordo dello Stato che le ha rilasciate. In caso di violazione di questo principio, l'autorità rischia di perdere importanti fonti d'informazione.

222.24 *Messa in pericolo dei rapporti confederali (art. 5 cpv. 2 lett. d)*

Questa disposizione vieta la divulgazione di informazioni di natura tale da compromettere i rapporti confederali. Con questa nozione si intendono principalmente le relazioni fra Cantoni. Nell'ambito del presente progetto essa comprende parimenti le relazioni fra Confederazione e Cantoni. Il testo tedesco lo stabilisce chiaramente.

La divulgazione di documenti provenienti da un Cantone che non conosce il principio della trasparenza e che sono segreti in virtù del diritto cantonale può, a seconda delle circostanze, compromettere i rapporti tra Confederazione e detto Cantone. Nel limite del possibile occorrerebbe quindi negare l'accesso a tali documenti.

222.25 *Messa in pericolo degli interessi della politica economica o monetaria nazionale (art. 5 cpv. 2 lett. e)*

La divulgazione di un documento ufficiale non deve compromettere gli interessi della politica economica o monetaria nazionale. Il mantenimento del segreto è giustificato per permettere alla Svizzera di seguire una strategia specifica in modo completamente indipendente. Gli effetti negativi che derivano da un annuncio prematuro possono di conseguenza essere prevenuti.

Questa disposizione non va interpretata, ad esempio, nel senso che siano esclusi a priori dall'accesso l'insieme dei documenti in possesso della Banca nazionale. Essa è limitata unicamente ai casi in cui la comunicazione del documento dovesse effettivamente compromettere gli interessi della politica economica o monetaria, vale a dire se tale divulgazione dovesse favorire azioni di speculazione o indebolire la politica monetaria della Svizzera.

222.3 *Interesse privato preponderante (art. 5 cpv. 3)*

Interessi privati preponderanti possono parimenti opporsi alla divulgazione di un documento ufficiale. L'articolo 5 capoverso 3 li enumera in modo esaustivo.

222.31 *Lesione grave della sfera privata (art. 5 cpv. 3 lett. a)*

Il principio della trasparenza non deve ledere in modo considerevole la sfera privata dei cittadini. La Costituzione federale del 18 aprile 1999 garantisce ora esplicitamente la protezione della sfera privata (art. 13 Cost.). Il diritto di protezione dei dati personali costituisce uno degli aspetti di tale diritto costituzionale. Per il

rapporto con la protezione dei dati personali si rinvia al commento dell'articolo 2 capoverso 2.

222.32 *Lesione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari (art. 5 cpv. 3 lett. b)*

L'introduzione del principio della trasparenza non deve in nessun caso condurre a svelare segreti professionali, di fabbricazione o d'affari. Il presente avamprogetto di legge non deve nuocere alla concorrenza leale in particolare fra le varie forze di mercato. L'articolo 5 capoverso 3 lettera b è applicabile all'amministrazione federale nonché alle organizzazioni e alle persone di diritto pubblico o privato nella misura in cui sia loro affidato un compito pubblico e che siano state designate dal Consiglio federale. Esso permette di proteggere le strategie di mercato, le ricerche pianificate o in corso, ecc. Le regolamentazioni speciali sulla protezione di tali segreti rimangono invariate e continuano ad essere applicabili.

222.33 *Divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ha garantito il segreto (art. 5 cpv. 3 lett. c)*

Se un terzo (e non un'autorità assoggettata al presente avamprogetto in quanto i documenti ufficiali in suo possesso soggiacciono per definizione al principio della trasparenza) fornisce liberamente informazioni all'amministrazione – vale a dire senza obbligo legale o contrattuale – e con la certezza che questi ultimi rimangano segreti, l'accesso a un documento ufficiale contenente tali informazioni deve essere negato. Le due condizioni relative alla mancanza di un obbligo e alla garanzia del segreto devono essere adempiute cumulativamente. Se una persona è tenuta in base a una legge a dare un'informazione, essa non potrà esigere una garanzia del segreto in base al presente progetto. Al contrario, se una persona comunica liberamente un'informazione all'amministrazione senza precisare che deve rimanere segreta, l'articolo 5 capoverso 3 lettera c non è applicabile. La garanzia del segreto deve in linea di principio essere richiesta espressamente; una domanda implicita va presupposta solamente con grande riserbo, se si fa riferimento allo scopo della trasparenza che la presente legge promuove (si veda l'articolo 1).

L'articolo 5 capoverso 3 lettera c non è applicabile alle informazioni fornite liberamente da un Cantone o un Paese terzo. Tali documenti devono essere mantenuti segreti, se la loro divulgazione dovesse compromettere rapporti confederali nel primo caso o internazionali nel secondo (vedi rapporto esplicativo ad art. 5 cpv. 2 lett. c e d).

223 *Casi particolari (art. 6)*

L'articolo 6 elenca una serie di casi particolari che sottraggono al diritto d'accesso alcuni documenti o ne accorda un diritto d'accesso incondizionato, senza che il legislatore si pronunci esplicitamente sulla preponderanza degli interessi pubblici o privati summenzionati.

Si tratta anzitutto di documenti relativi alla procedura di corapporto (cpv. 1 lett. a) nonché delle posizioni negoziali relative a negoziati in corso o futuri (cpv. 1 lett. b) per i quali non è previsto un diritto di accesso.

I documenti relativi alla procedura di consultazione degli uffici sono trattati al capoverso 2 mentre l'articolo 6 capoverso 3 istituisce un'eccezione "positiva" al sistema della ponderazione degli interessi dichiarando accessibili di per sé i rapporti che valutano le prestazioni e l'efficacia dell'amministrazione federale.

L'articolo 6 capoversi 1 e 2 non significa tuttavia che non si possa concedere un accesso a siffatti documenti sull'obbligo d'informare. Le regolamentazioni attualmente in vigore sull'informazione d'ufficio da parte delle autorità continuano ad essere applicabili. L'informazione può quindi essere data se ciò corrisponde alla volontà dell'amministrazione sempre che non vi si opponga nessun interesse preponderante o nessuna regola speciale (si veda l'art. 180 cpv. 2 Cost.). Il cittadino non dispone per contro di nessun diritto soggettivo di accedere a detti documenti.

223.1 Documenti esclusi dal diritto d'accesso (art. 6 cpv. 1)

223.11 Documenti relativi alla procedura di corapporto (art. 6 cpv. 1 lett. a)

L'insieme dei documenti relativi alla procedura di corapporto (si veda l'art. 15 LOGA) non è accessibile secondo l'articolo 6 capoverso 1 lettera a. Si rammenta che il Consiglio federale, in quanto autorità governativa non è assoggettato al campo d'applicazione del presente avamprogetto (si veda il rapporto esplicativo ad art. 2). A tutela del principio di collegialità nel Consiglio federale (art. 12 LOGA), l'articolo 6 capoverso 1 lettera a prevede il segreto dei documenti ufficiali nella procedura di corapporto nonché dopo le deliberazioni del Consiglio federale (art. 21 LOGA i. c. con l'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 6 capoverso 1 lettera a o l'articolo 5 capoverso 2 lettera a del presente avamprogetto. Se tali appunti dovessero rappresentare documenti non terminati ai sensi dell'articolo 3 capoverso 3 lettera a, sarebbero *ispo iure* esclusi dal presente avamprogetto 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 regola i particolari a livello d'ordinanza. Gli articoli 15 e 21 LOGA, imprecisi su questo punto, saranno così chiariti.

223.12 Documenti ufficiali concernenti le posizioni negoziali relative a negoziati in corso o futuri (art. 6 cpv. 1 lett. b)

L'articolo 6 capoverso 1 lettera b esclude dal principio della trasparenza i documenti ufficiali concernenti le posizioni negoziali relative a negoziati in corso o futuri. Tale eccezione si riferisce ad ogni tipo di negoziato: sia alla conclusione di trattati che alla conduzione 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.

Le prescrizioni ordinarie che permettono di mantenere il segreto (art. 5 cpv. 2 e 3) sono applicabili per contro ai negoziati conclusi. Per esempio, la protezione della

sicurezza esterna, se si tratta di un trattato militare o la messa in pericolo di relazioni internazionali nel caso di un negoziato internazionale.

223.2 Documenti ufficiali relativi alla procedura di consultazione degli uffici (art. 6 cpv. 2)

La nozione di consultazione degli uffici corrisponde a quella dell'articolo 4 OLOGA⁸¹. Nella preparazione di proposte al Consiglio federale, l'ufficio responsabile invita le unità amministrative cointeressate a esprimere un parere entro un termine adeguato.

I documenti ufficiali relativi alla procedura di consultazione degli uffici e sfocianti in una decisione del Consiglio federale sono accessibili soltanto posteriormente a tale decisione. Questa soluzione permette all'Esecutivo di formare liberamente la propria opinione e volontà. Dopo la decisione del Consiglio federale, l'accesso esiste quindi in linea di principio. Il Consiglio federale può tuttavia decidere deroghe. In casi simili i documenti in questione non rientrano nel diritto d'accesso. Tuttavia, applicando il principio della proporzionalità, il Consiglio federale può adottare, a seconda delle circostanze, una soluzione più sfumata, differendo l'accesso o prevedendo solamente un accesso parziale. Nell'ipotesi in cui il Consiglio federale non utilizzi la sua competenza di decidere deroghe, si applicano le disposizioni previste nel presente avamprogetto: l'accesso ai documenti relativi alla procedura di consultazione degli uffici sarà quindi possibile dopo la decisione del Consiglio federale se non vi si oppone un interesse pubblico o privato preponderante (si veda l'art. 5).

223.3 Documenti accessibili senza condizioni: rapporti di valutazione delle prestazioni e dell'efficacia dell'Amministrazione federale (art. 6 cpv. 3)

L'articolo 6 capoverso 3 costituisce parimenti un caso particolare rispetto al sistema della ponderazione degli interessi. A differenza dei capoversi precedenti, garantisce un accesso assoluto ai rapporti di valutazione delle prestazioni e dell'efficacia dell'Amministrazione federale (eccezione "positiva"). Le disposizioni di cui all'articolo 5 capoversi 2 e 3 non sono applicabili.

I rapporti cui si riferisce questo capoverso devono costituire documenti ufficiali ai sensi del presente avamprogetto. Essi devono quindi riguardare in particolare l'adempimento di un compito pubblico (si veda l'art. 3 cpv. 1 lett. c). L'oggetto della valutazione in merito alle prestazioni e all'efficacia è solamente l'amministrazione federale. Non si tratta in alcun caso della valutazione di una persona.

223.4 Rifiuto in caso di domanda abusiva

Il presente avamprogetto non disciplina espressamente 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 se sceglie l'autorità a più riprese e in modo sistematico al fine di accedere a un documento al quale ha già avuto accesso,

⁸¹ RS 172.010.1.

sia mediante il meccanismo della presente legge sia mediante un altro metodo. Il Consiglio federale può, nell'ambito della sua competenza d'esecuzione, precisarne le condizioni.

E' importante precisare che la semplice ripetizione di una domanda non costituisce di per sé un abuso. Solamente una domanda "ripetitiva" ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 lettera b può essere assoggettata a un emolumento (si veda il rapporto esplicativo ad art. 13 cpv. 2 lett. b).

Il numero di domande da solo non è mai sufficiente per stabilire un abuso. Se la risposta a una domanda richiede un'importante mole di lavoro può essere riscosso un emolumento (art. 13 cpv. 2 lett. a).

23 Procedura d'accesso ai documenti ufficiali

231 Introduzione: compendio sulla procedura

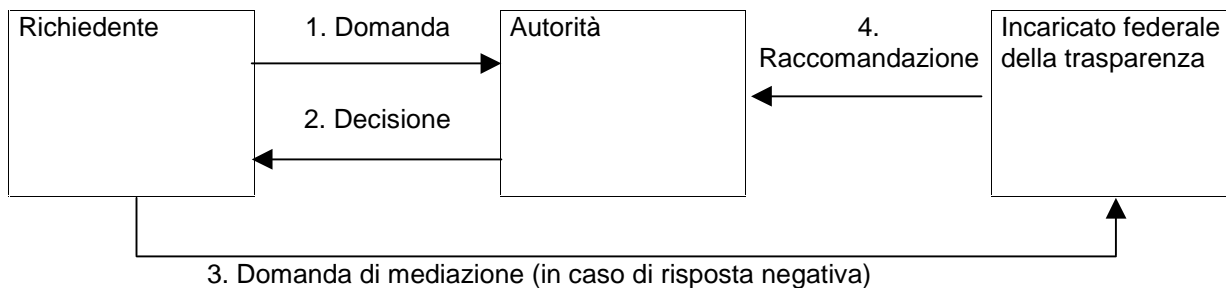
La procedura qui proposta può essere suddivisa in due parti principali: da un lato la procedura d'accesso e di mediazione, dall'altro la procedura relativa alla decisione e al ricorso. Occorrerà raccogliere le esperienze pratiche effettuate con questa procedura; non sono esclusi adeguamenti ulteriori (si veda l'art. 16).

231.1 Procedura d'accesso e di mediazione

La procedura inizia sempre con un'istanza che si prefigge di ottenere l'accesso a uno o a diversi documenti ufficiali. L'autorità competente deve pronunciarsi sommariamente in merito (decisione). Se l'autorità non soddisfa pienamente l'istanza è possibile rivolgersi, mediante una domanda di mediazione, a un organo indipendente, ossia all'Incaricato federale della trasparenza. Quest'ultimo tenterà di conciliare le parti. Se la mediazione ha successo, la procedura sarà considerata chiusa. Se la mediazione non ha successo l'Incaricato federale della trasparenza emana una raccomandazione scritta relativa alla concessione totale o parziale o al rifiuto totale o parziale dell'accesso.

La procedura di mediazione ha il vantaggio di permettere la liquidazione di un grande numero di casi litigiosi senza che occorra prendere una decisione passando per le diverse tappe della procedura amministrativa. Le procedure di mediazione rivestono parimenti una grande importanza all'estero. Si può quindi partire dal presupposto che anche nell'amministrazione federale la procedura di mediazione permetterà di evadere un gran numero di controversie.

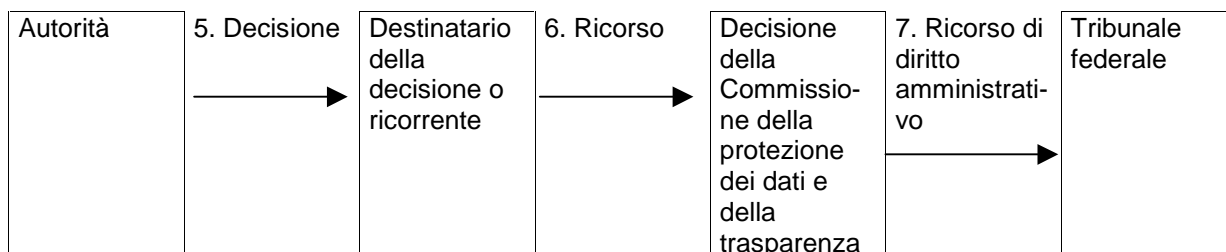
Schema:



231.2 Procedura relativa alla decisione e al 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 l'emanazione di una decisione in quanto non è d'accordo con la raccomandazione dell'Incaricato federale della trasparenza. Può essere presentato ricorso contro tale decisione presso una commissione di ricorso indipendente (Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza. La pratica può essere portata dinanzi al Tribunale federale.

Schema:



232 Istanza d'accesso (art. 7)

L'istanza d'accesso va indirizzata all'autorità che *possiede* il documento (cpv. 1) sia che quest'ultima sia l'autore, il destinatario o che il documento le sia stato trasmesso (si veda il rapporto esplicativo ad art. 3 cpv. 1 lett. b). Se l'istanza riguarda uno scambio di lettere, il richiedente può rivolgersi sia presso il mittente sia presso il destinatario o presso servizi che hanno ottenuto una copia nella misura in cui essi siano assoggettati alle disposizioni della presente legge. Se i documenti sono stati versati all'Archivio federale, si applica la procedura menzionata in precedenza (si veda infra il pto. 13).

L'idea della trasparenza si oppone a un'eccessiva formalizzazione della domanda iniziale. L'amministrazione deve avvicinarsi ai cittadini. Il presente avamprogetto ne tiene conto autorizzando una grande libertà nella scelta della *forma della domanda*. Una domanda può anche essere presentata senza formalità, ossia oralmente, per fax oppure con un messaggio elettronico – o per scritto. Il capoverso 1 non contiene infatti alcuna precisazione in merito alla forma.

Il presente avamprogetto non richiede l'esame dell'*identità del richiedente*. Il diritto d'accesso è accordato a tutti, indipendentemente dalla nazionalità o dal domicilio (si

veda il rapporto esplicativo ad art. 4). Il funzionario in grado di rispondere senza problemi a una domanda telefonica non deve quindi chiedere l'identità del suo interlocutore. Il fatto che, per motivi pratici, occorra comunicare un indirizzo di riferimento per l'invio dei documenti richiesti non significa che l'amministrazione abbia il diritto di verificare l'identità del richiedente. Alcuni indirizzi di posta elettronica non permettono, per esempio, di scoprire l'identità del loro titolare. Tantomeno è richiesta la firma manoscritta in quanto è sufficiente una domanda informale. Il presente avamprogetto non richiede in linea di principio un controllo dell'identità per consultare documenti ufficiali sul posto (si veda il rapporto esplicativo ad art. 4 cpv. 2).

Se i documenti richiesti sono accessibili pubblicamente, la nozione di "autorità che possiede" i documenti ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 è più vaga. Il presente avamprogetto lascia un certo margine di manovra all'amministrazione. Una soluzione pratica per i documenti cartacei come il Foglio federale o la Raccolta ufficiale delle leggi federali può consistere nel trasmettere d'ufficio la domanda all'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale. Se i documenti richiesti sono disponibili pubblicamente sul sito Internet, l'autorità può, per esempio, informare direttamente il richiedente in merito all'indirizzo Internet, menzionando che, su richiesta, può ottenere una copia cartacea.

Se una *domanda è inviata per errore* a un'autorità che non possiede i documenti richiesti, spetta all'autorità interpellata trasmettere d'ufficio e senza indugio la domanda all'autorità competente.

Secondo l'articolo 7 capoverso 2, la « domanda è formulata con sufficiente precisione » e deve « permettere l'identificazione dei documenti ufficiali richiesti ». Il presente progetto non si propone di trasformare i funzionari in documentaristi incaricati di riunire la documentazione dettagliata da inviare al richiedente. Una domanda che in seguito al suo carattere generale costringe l'amministrazione ad effettuare lunghe ricerche non è di per sé abusiva: il richiedente non si vede negare l'accesso, ma riceve una risposta con la quale gli si chiede di precisare la domanda senza che si prenda posizione a titolo preliminare sulla questione. E' importante chiarire che l'esigenza di una domanda sufficientemente precisa che permetta di identificare i documenti richiesti non deve essere applicata in modo troppo severo. E' sufficiente che un documento sia identificabile dall'autorità che riceve la domanda senza troppe difficoltà, nonostante qualche errore o imprecisione.

Ne consegue che le autorità sono tenute a sostenere in modo attivo il richiedente nella sua richiesta (si veda il rapporto esplicativo ad art. 4 cpv. 3).

233 Decisione dell'autorità (art. 8)

Secondo l'articolo 8 l'autorità deve pronunciarsi sulla domanda. Sono considerate autorità i servizi dell'amministrazione federale nonché organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato al di fuori dell'amministrazione federale designate dal Consiglio federale nella misura in cui sia loro affidato un compito pubblico della Confederazione (si veda l'art. 2). E' competente per rispondere l'autorità in possesso del documento ufficiale che si intende consultare o su cui si chiedono informazioni (art. 7 cpv. 1). La competenza di rispondere a livello di amministrazione può sia essere disciplinata nell'ordinanza d'esecuzione della presente legge sia essere lasciata ad ogni dipartimento. E' pensabile 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 il documento ufficiale è in possesso di diverse autorità, ogni autorità va considerata responsabile.

Se la domanda è accolta, l'autorità competente fornisce le informazioni richieste o mette a disposizione per consultazione i documenti richiesti. In questo caso la decisione avviene senza forma – 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 se la consultazione avviene sul posto. La forma scritta è prevista solamente se la richiesta non può essere soddisfatta completamente o in parte. L'autorità deve indicare sommariamente e per scritto i motivi che l'hanno indotta a limitare, differire o negare l'accesso ai documenti ufficiali. Al fine di ridurre le spese amministrative è possibile ricorrere a moduli standard.

L'autorità si pronuncia il più presto possibile, ma al più tardi entro venti giorni a contare dalla ricezione dell'istanza. Si nota che in questo contesto l'avamprogetto di legge stabilisce di norma un termine di venti giorni; sono previste eccezioni solamente per la raccomandazione (si veda l'art. 10) e la procedura di ricorso (si veda l'art. 12) per le quali il termine è di trenta giorni.

Visto che le risposte negative devono essere motivate sommariamente, il termine di venti giorni è appropriato. Se la domanda può essere ammessa senza problemi, una risposta può essere comunicata senza formalità, entro un termine ancora più breve. E' pure nell'interesse del richiedente che il termine sia breve, in quanto richiede in generale le informazioni o la consultazione di documenti su fatti d'attualità. Il termine va osservato con una mole di lavoro normale, ma anche durante i periodi con un sovraccarico di lavoro. In via eccezionale il termine può essere prolungato se la domanda concerne documenti di ampia portata, complessi o che sono difficili da reperire. Un documento è considerato complesso se il suo contenuto non è generalmente comprensibile e deve essere esaminato da specialisti per quanto attiene ai motivi di eccezione al principio della trasparenza. Lo stesso dicasi nel caso in cui il contenuto è di certo generalmente comprensibile, ma la questione di sapere se vi sono motivi d'eccezione richiede accertamenti dettagliati. La ponderazione degli interessi prevista dalla legge (si veda l'art. 5) non deve essere resa impossibile dalla fissazione di termini brevi.

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

Sarebbe anche pensabile di non prescrivere un termine, ma di prevedere che la domanda sia trattata il più presto possibile. Tuttavia l'iscrizione di un termine chiaro presenta il vantaggio della sicurezza del diritto e contribuisce ad accelerare la procedura.

234 Mediazione (art. 9)

L'articolo 9 prevede la possibilità di una valutazione da parte dell'Incaricato federale della trasparenza, se l'accesso ai documenti è limitato, differito o negato o se l'autorità non ha risposto entro il termine legale. L'Incaricato federale della trasparenza non agisce d'ufficio, ma solamente sulla base di una domanda di

mediazione scritta. Entra in materia se le seguenti condizioni sono adempiute: l'Incaricato federale della trasparenza deve essere competente; lo è solamente se la procedura relativa alla domanda d'accesso è stata presentata all'autorità amministrativa competente. In seguito il richiedente deve avere il diritto di presentare la domanda di mediazione. Sono autorizzate solamente le persone che hanno presentato l'istanza d'accesso o i loro rappresentanti. Se un'istanza d'accesso è stata presentata da diverse persone ognuna di queste è abilitata a presentare la domanda di mediazione: non è necessario che agiscano tutte. La prova di un interesse particolare non è necessaria per la domanda di mediazione; è sufficiente la partecipazione alla procedura di domanda d'accesso. Per concludere devono essere rispettati la forma e il termine: per quanto attiene alla forma, la forma scritta semplice è sufficiente. Dalla domanda deve emergere che l'Incaricato federale della trasparenza deve occuparsi della questione; non è necessario allegare la risposta dell'autorità. L'Incaricato federale della trasparenza può procurarsela lui stesso mediante la via amministrativa interna. Il termine è rispettato se la domanda è presentata entro i venti giorni a contare dalla ricezione della decisione dell'autorità. E' sufficiente consegnare la domanda presso un ufficio postale, non è necessario che la domanda giunga a destinazione entro il termine. Il termine è parimenti rispettato se l'istanza è stata inviata a un'autorità non competente. Quest'ultima trasmette d'ufficio l'istanza all'Incaricato federale della trasparenza. Se il termine è scaduto, una nuova procedura può essere avviata inviando un'istanza d'accesso all'autorità competente. E' possibile che l'autorità che risponde per scritto alla domanda d'accesso alleggi un modulo standard di domanda di mediazione per facilitare l'apertura della procedura.

Se la domanda di mediazione concerne la comunicazione di dati personali, l'Incaricato federale della trasparenza trasmette d'ufficio l'incartamento all'Incaricato federale della protezione dei dati.

Se l'Incaricato federale della trasparenza entra nel merito della domanda di mediazione, deve trattarla dal profilo materiale. Lo scopo è quello di raggiungere la mediazione fra il richiedente e l'autorità in possesso dei documenti. In genere la mediazione tende a trovare un compromesso fra le due parti. Queste ultime devono essere sentite. La procedura di consultazione può essere svolta per scritto o oralmente sotto la direzione dell'Incaricato della trasparenza. Nell'ultimo caso, l'autorità deve designare un rappresentante che difende il suo punto di vista e operi per lei in modo vincolante. L'incaricato federale alla trasparenza dispone da parte sua di un accesso illimitato ai documenti richiesti.

Se la mediazione ha successo, la pratica è tolta di ruolo. La legge non prevede alcuna forma speciale per la mediazione, le due parti possono giungere a un accordo informale.

235 Raccomandazione (art. 10)

L'articolo 10 disciplina la procedura se la mediazione non ha successo. Questo è il caso, secondo la legge, se la mediazione non ha successo entro trenta giorni a contare dalla ricezione della domanda di mediazione. L'Incaricato federale della trasparenza non ha alcun potere di disporre. Se giunge alla conclusione che l'accesso ai documenti deve essere accordato interamente o in una maggior misura rispetto a quella che è stata ammessa, formula una raccomandazione corrispondente; la stessa cosa vale se è del parere che la limitazione dell'accesso

dovrebbe essere mantenuta. La raccomandazione deve essere emanata entro un termine di trenta giorni. I destinatari sono sia l'autorità interessata sia la persona che ha presentato la domanda di mediazione. La raccomandazione non ha carattere vincolante.

Per le spese di procedura e le spese ripetibili si vedano le spiegazioni concernenti l'articolo 13.

236 Decisione (art. 11)

Secondo l'articolo 11 l'autorità deve pronunciare una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)⁸², se, diversamente da quanto raccomandato dall'Incaricato federale della trasparenza, limita, differisce o nega l'accesso a un documento ufficiale. Lo stesso dicasi nel caso in cui l'autorità intende seguire la raccomandazione dell'Incaricato federale della trasparenza, ma il richiedente non è d'accordo con la raccomandazione in quanto non è abbastanza esaustiva. In questo caso spetta al richiedente agire richiedendo espressamente l'emanazione di una decisione. Si tratta di una limitazione, un differimento o una negazione, se la richiesta non è completamente ammessa.

La procedura è retta dagli articoli 1 a 43 PA. Le decisioni devono essere notificate alle parti per scritto; esse devono essere designate come tali, motivate e indicare il rimedio giuridico. Vanno menzionati il rimedio giuridico, l'autorità di ricorso competente e il termine per interporlo. Una notificazione difettosa non può cagionare alle parti alcun pregiudizio (art. 34 segg. PA). Rispetto alla legge federale sulla procedura amministrativa l'avamprogetto prevede una particolarità: la decisione deve essere pronunciata entro 20 giorni a contare dalla ricezione della raccomandazione o dalla ricezione della richiesta di decisione.

237 Ricorso (art. 12)

L'articolo 12 disciplina la *procedura di ricorso*. Le decisioni delle autorità amministrative possono essere impugnate entro trenta giorni a contare dalla loro notificazione. Il diniego di giustizia e la ritardata giustizia sono assimilati a una decisione (cpv. 2). La procedura è retta dalla PA.

E' legittimato a ricorrere chi ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione. L'interesse non deve consistere in una violazione del diritto né corrispondere a una norma la cui violazione è accertata; è sufficiente un interesse effettivo. Deve trattarsi di un interesse personale diretto e proprio; il ricorrente non può limitarsi a tutelare gli interessi di terzi. L'interesse all'annullamento o alla modifica della decisione deve essere attuale. In linea di principio questa esigenza non deve essere soddisfatta solamente al momento della presentazione del ricorso, ma anche al momento della decisione, a prescindere dai casi in cui si tratta di questioni di principio per le quali non sarebbe possibile pronunciare tempestivamente una decisione.

⁸² RS 172.021

L'atto di ricorso deve essere depositato in due esemplari e deve contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante (art. 51 segg. PA).

L'autorità 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. L'autorità di ricorso non è vincolata alle domande delle parti. Essa può modificare la decisione a vantaggio di una parte; può modificarla a suo scapito nella misura in cui la decisione violi il diritto federale o poggi su un accertamento inesatto o incompleto dei fatti (art. 62 PA). La Commissione della protezione dei dati e della trasparenza accerta d'ufficio i fatti ed è libera di scegliere i mezzi di prova (art. 12 PA). Visto che la Commissione deve decidere entro un termine relativamente breve la prova documentale e, se del caso, le informazioni delle parti saranno privilegiate nella pratica. E' applicabile il principio del libero apprezzamento delle prove. Occorre ordinare un dibattimento orale e pubblico, se si tratta di una pretesa di carattere civile ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 CEDU. La nozione di diritto civile non comprende solamente il diritto privato tradizionale, ma anche numerosi settori relativi al diritto amministrativo secondo la concezione del diritto svizzero. Di norma l'accesso ai documenti ufficiali non costituisce un caso previsto all'articolo 6 capoverso 1 CEDU. La Commissione della protezione dei dati e della trasparenza decide mediante circolazione degli atti. Nei casi in cui l'accesso risp. il rifiuto abbia un effetto diretto su diritti e doveri di carattere civile, occorre tenere un dibattimento pubblico. Per il resto, spetta alla Commissione decidere, se nel caso concreto occorre presentare una decisione in merito a pretese di diritto civile.

La Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza decide entro due mesi a contare dal deposito del ricorso. Si tratta di un termine d'ordine. Per poter osservare questo termine la Commissione deve essere dotata del personale necessario. La lingua ufficiale è la lingua in cui il ricorrente presenta la sua domanda (art. 37 PA). Spetta alla Commissione decidere se accogliere del tutto o in parte il ricorso. Per ragioni d'economia processuale, in particolare perché si tratta di una procedura rapida, la cassazione non entra di norma in linea di conto. Solo eccezionalmente la causa è rinviata con istruzioni vincolanti all'autorità inferiore. La decisione del ricorso deve contenere la ricapitolazione dei fatti rilevanti, i motivi e il dispositivo. Essa è notificata alle parti e all'autorità inferiore (art. 61 PA).

E' anche possibile liquidare il processo senza pronunciare una decisione. La procedura può diventare priva d'oggetto se i documenti ufficiali, la cui consultazione è stata richiesta, non esistono più o se l'accesso è stato accordato nel frattempo. Il ricorrente può ritirare il suo ricorso o accettare un accordo. In tutti questi casi la procedura è considerata chiusa e la pratica tolta di ruolo.

La Commissione della protezione dei dati e della trasparenza non decide definitivamente. Un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale rimane ammissibile. Sono applicabili gli articoli 97 seguenti della legge federale sull'organizzazione giudiziaria.⁸³

⁸³ RS 173.110.

La procedura davanti alla Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza non è gratuita (si veda l'art. 13 cpv. 1 *a contrario*). Il ricorrente deve fornire un anticipo delle spese equivalente alle presunte spese di procedura. Le spese di procedura e le spese ripetibili sono menzionate nel dispositivo. Di norma sono messe a carico della parte soccombente. Nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore (art. 63 seg. PA). La possibilità di patrocinio gratuito è applicabile anche per la procedura davanti alla Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza (art. 65 PA).

238 Emolumenti e remunerazione (art. 13)

238.1 Principio della gratuità (art. 13 cpv. 1)

La gratuità dell'accesso ai documenti ufficiali è, oltre alla semplicità e alla rapidità della procedura, un elemento chiave del principio della trasparenza. Il criterio economico non deve ostacolare l'accesso ai documenti. Le informazioni fornite ai cittadini sono in linea di principio gratuite (art. 13 cpv. 1).

Il principio della gratuità non è tuttavia assoluto. Comprende unicamente le procedure davanti all'autorità competente e all'Incaricato federale della trasparenza, ossia l'istanza d'accesso, la procedura di mediazione e la procedura di decisione di prima istanza come è statuito all'articolo 13 capoverso 1. La procedura davanti alla Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza soggiace alle prescrizioni ordinarie applicabili alle commissioni di ricorso e d'arbitrato. Un emolumento può inoltre essere riscosso in determinati casi secondo l'articolo 13 capoverso 2. In caso di commercializzazione di documenti ufficiali, il Consiglio federale può prevedere che l'accesso avvenga dietro una remunerazione stabilita in base al valore di mercato (art. 13 cpv. 4). Si tiene così conto dell'evoluzione dei nuovi metodi di gestione dell'amministrazione. In tutti i casi rimangono riservate disposizioni specifiche.

Dopo l'introduzione del principio della trasparenza, gli emolumenti potranno anche essere riscossi per le prestazioni dell'amministrazione che sfociano nella riscossione di un emolumento secondo il diritto vigente. Il principio della trasparenza ha come obiettivo quello di rendere accessibili documenti esistenti. Non si intende fornire prestazioni supplementari. In particolare, non si chiede la produzione di nuovi documenti.

238.2 Riscossione di un emolumento (art. 13 cpv. 2 e 3)

L'articolo 13 capoverso 2 prevede che l'autorità in possesso del documento può riscuotere un emolumento nei tre seguenti casi:

- « Se la risposta all'istanza richiede un'importante mole di lavoro.» (art. 13 cpv. 2 lett. a).

Si può trattare per esempio dell'operazione che consiste nel rendere anonimo un documento ufficiale (si veda il rapporto esplicativo ad art. 5 cpv. 1) ; in tal caso può essere prevista una tariffa oraria.

- « In caso di istanza ripetitiva » (art. 13 cpv. 2 lett. b).

La semplice ripetizione dell'istanza non costituisce ancora una *domanda ripetitiva* ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 lettera b (si veda supra il pto. 223.4). Ogni persona deve poter chiedere una copia di un documento che le è stato inviato in precedenza o che ha già potuto consultare.

- « Se è richiesta una copia » (art. 13 cpv. 2 lett. c).

La giurisprudenza del Tribunale federale relativa al prezzo delle fotocopie deve essere presa in considerazione al momento di fissare l'importo da riscuotere (si veda in particolare la DTF 118 Ib 349). Un emolumento può essere riscosso se l'amministrazione mette a disposizione del pubblico fotocopiatrici (si veda il rapporto esplicativo ad art. 4 cpv. 2). Il Consiglio federale può inoltre prevedere che le copie siano gratuite fino a un certo numero di copie.

Questa disposizione comprende parimenti le copie sotto forma elettronica (p. es. CD-ROM, dischetti, documenti inviati mediante posta elettronica). Tuttavia, al fine di promuovere la consultazione di documenti su Internet e nell'intento di sgravare l'amministrazione, il Consiglio federale può prevedere la gratuità dell'accesso ai documenti elettronici disponibili pubblicamente su Internet. Un'agevolazione della diffusione su supporto informatico delle informazioni dovrebbe permettere di contenere entro limiti ragionevoli la mole di lavoro dovuta all'introduzione del principio della trasparenza. Di conseguenza, dovranno essere adottate diverse misure organizzative che vadano in tal senso, per esempio la messa a disposizione del pubblico di stazioni terminali e della consulenza adeguata.

Nei casi in cui può essere riscosso un emolumento, il Consiglio federale potrà prevedere nell'ambito della sua competenza d'esecuzione che l'autorità abbia l'obbligo d'informare in anticipo il richiedente.

238.3 Tariffa degli emolumenti (art. 13 cpv. 3)

Secondo l'articolo 13 capoverso 3 il Consiglio federale stabilisce la tariffa degli emolumenti. La formulazione lascia un certo margine d'apprezzamento al Consiglio federale. Può, per esempio, stabilire un certo numero di pagine per domande (o per richiedente) a partire dal quale le copie dovranno essere pagate.

Gli emolumenti per la consegna della RU, della RS, del FF e della GAAC sotto forma elettronica sono attualmente fissati dall'ordinanza dell'8 aprile 1998⁸⁴ concernente la pubblicazione elettronica di dati giuridici e dall'ordinanza del 24 giugno 1999⁸⁵ della Cancelleria federale concernente gli emolumenti per la consegna di dati giuridici.

238.4 Rimunerazione (art. 13 cpv. 4)

L'articolo 13 capoverso 4 prevede che "in caso di commercializzazione di un documento ufficiale, il Consiglio federale può prevedere che l'accesso avvenga dietro remunerazione stabilita in base al valore di mercato". Questa disposizione permette di tener conto degli sviluppi nell'ambito della nuova gestione pubblica.

⁸⁴ RS 170.512.2.

⁸⁵ RS 172.041.12.

L'amministrazione è così autorizzata a fissare un prezzo di vendita per l'utilizzazione commerciale di pubblicazioni.

L'avamprogetto di legge precisa che la remunerazione è fissata in base « al valore di mercato ». Si intende chiarire in tal modo che l'ammontare della remunerazione non è limitato dal principio di copertura dei costi e dal principio di equivalenza.

Rimangono riservate tutte le disposizioni legislative speciali quali il diritto d'autore (si veda supra il pto. 13). Va menzionato l'articolo 21 della legge sulla statistica federale⁸⁶ o l'articolo 14 della legge federale sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (LIPi)⁸⁷.

La disposizione speciale dell'articolo 19 della legge federale sull'archiviazione⁸⁸, che subordina l'utilizzazione degli archivi a fini commerciali a un'autorizzazione e permette alla Confederazione un'eventuale partecipazione agli utili, è applicabile solamente ai documenti definiti come archivi ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LAr.

24 Incaricato federale della trasparenza

241 Nomina e statuto dell'Incaricato federale della trasparenza (art. 14)

L'Incaricato federale della trasparenza svolge una funzione fondamentale nella procedura d'accesso ai documenti ufficiali. Quale organo di mediazione, ha il compito di trovare rapidamente un accordo fra la persona che intende avere accesso a documenti e l'autorità che ritiene di dover negare l'accesso o si rifiuta di fornire informazioni sul loro contenuto. Il suo compito non si limita tuttavia a questa attività di mediazione. E' parimenti auspicabile che svolga la funzione di organo di consulenza presso il quale si possono rivolgere sia le autorità sia i cittadini per ottenere informazioni sulle modalità d'accesso ai documenti ufficiali, indipendentemente dal caso particolare. Assumerà altresì la funzione di "centro di competenze" per le questioni relative al principio della trasparenza.

Nell'ambito dei lavori di preparazione di questa legge, si è considerata l'ipotesi di una fusione della funzione dell'Incaricato federale della trasparenza con quella dell'Incaricato federale della protezione dei dati. Protezione dei dati e trasparenza sono certamente indivisibili, ma possono costituire due oggetti contraddittori. Se l'accesso a un documento ufficiale è negato in quanto è dato un interesse privato preponderante (art. 5 cpv. 3) non è possibile escludere un conflitto fra gli imperativi di protezione dei dati e quelli della trasparenza. Un'analisi condotta dalle rispettive commissioni francesi – la CNIL (Commission nationale de l'informatique e des libertés) e la CADA (Commission d'accès aus documents administratifs) – ha mostrato che questa dicotomia poteva comportare tensioni.

Per diverse ragioni è pertanto preferibile, a questo livello, che le due funzioni rimangano separate. In primo luogo i settori d'attività dell'Incaricato della protezione dei dati e dell'Incaricato federale della trasparenza sono diversi. La LPD è una legge che riguarda, ad esempio, sia il settore pubblico che il settore privato. L'attività

⁸⁶ RS 431.01.

⁸⁷ RS 172.010.31.

⁸⁸ FF 1998 2752.

dell'Incaricato della protezione dei dati si estende quindi anche al settore privato (si veda l'art. 29 LPD). In secondo luogo la natura dell'attività è diversa: contrariamente all'Incaricato della trasparenza, l'Incaricato della protezione dei dati ha una funzione generale di sorveglianza sull'amministrazione per quanto attiene all'applicazione della LPD; egli apre un'inchiesta se sospetta una violazione della protezione dei dati. Questa funzione di sorveglianza è il nocciolo dell'attività dell'Incaricato della protezione dei dati⁸⁹, mentre l'Incaricato federale della trasparenza è, da parte sua, in primo luogo mediatore. Esiste inoltre il rischio che si tenga conto in misura sproporzionata dell'aspetto "protezione dei dati" e che si potrebbe creare una pratica troppo restrittiva. Infine, l'istituzione di una commissione di ricorso comune (Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza) permetterà di definire una pratica uniforme e di armonizzare, se necessario, le attività dei due incaricati.

Secondo il capoverso 1 la nomina dell'Incaricato federale della trasparenza spetta al Consiglio federale il quale definisce parimenti le condizioni di assunzione. Una nomina da parte del Parlamento – una soluzione adottata a volte all'estero - permetterebbe di incrementare l'importanza della funzione dell'Incaricato della trasparenza. Non si è optato per tale soluzione. L'Incaricato federale della trasparenza è assoggettato, in genere, alla legge sul personale della Confederazione.

Secondo il capoverso 2, l'Incaricato federale della trasparenza è aggregato amministrativamente alla Cancelleria federale alla stregua dell'Incaricato federale della protezione dei dati. Si tratta di un'assegnazione puramente amministrativa. L'Incaricato federale della trasparenza svolge i suoi compiti in modo indipendente e non è assoggettato al Consiglio federale per quanto attiene alla materia trattata. L'incaricato federale della trasparenza dispone di una segreteria permanente (cpv. 3); spetta al Consiglio federale prevederne il finanziamento nell'ambito del preventivo.

242 Compiti (art. 15)

Il compito principale dell'Incaricato federale della trasparenza è quello di dirigere la procedura di mediazione fra i cittadini e le autorità e, se del caso, emanare una raccomandazione (lett. a ; si veda il rapporto esplicativo ad art. 9 e 10). Anche se la mediazione è uno dei suoi compiti principali, non è certamente l'unico.

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) sulle modalità d'accesso ai documenti ufficiali (lett. b). Al di fuori di una procedura di mediazione è possibile rivolgersi all'incaricato per informarsi su condizioni e modalità pratiche di accesso ai documenti. Anche se ogni autorità dovrà essere in grado d'informare il pubblico sui principi generali d'accesso ai documenti, l'Incaricato e la segreteria svolgono la funzione di un centro di competenze in materia di accesso ai documenti e potranno consigliare in modo più preciso sulle modalità di accesso e la pratica dell'autorità. L'incaricato dispone di una visione d'insieme sulla problematica nonché sulla prassi delle autorità.

⁸⁹ FF 1988 II 421

Le autorità possono rivolgersi parimenti all'Incaricato per ottenere informazioni in materia di trasparenza. Dato che tutte le autorità sono tenute a facilitare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali (si veda il rapporto esplicativo ad art. 4 cpv. 3) potranno ottenere dall'Incaricato consigli pratici, per esempio, sulla gestione elettronica dei dati e sulle modalità di consultazione. Inoltre, l'Incaricato può di propria iniziativa, in caso di necessità, emanare raccomandazioni in materia di trasparenza all'attenzione dell'amministrazione. Queste raccomandazioni non avranno tuttavia carattere vincolante.

Egli si pronuncia in merito ai progetti di atti legislativi federali e di provvedimenti federali che concernono essenzialmente la trasparenza (lett. c). Per esempio gli atti legislativi che riguardano la protezione dei dati, l'archiviazione, i supporti informatici devono essergli sottoposti per parere.

La situazione attuale relativa all'accesso ai documenti amministrativi in alcuni Paesi stranieri è già stata presentata (si veda il pto. 111.3). All'estero, le modalità di accesso variano e possono rappresentare un ricco insegnamento per la Svizzera. L'Incaricato deve quindi, in virtù della lettera d, seguire gli sviluppi esteri in materia di accesso ai documenti ufficiali.

243 Valutazione (art. 16)

La presente legge costituisce l'oggetto di un rapporto di valutazione periodico sull'applicazione e sull'efficacia. Tale rapporto è redatto all'attenzione del Consiglio federale (art. 16 cpv. 1). La frequenza non è precisata nel testo di legge che pone solamente l'esigenza "periodicamente". All'Incaricato rimane così un margine di apprezzamento. Una frequenza di tre a cinque anni costituisce un possibile ordine di grandezza permettendo lo svolgimento di studi approfonditi e di qualità.

I rapporti dell'Incaricato federale della trasparenza sono pubblicati (art. 16 cpv. 2) come lo sono anche i rapporti dell'Incaricato della protezione dei dati. Il semplice diritto di consultare il documento ai sensi del presente avamprogetto di legge sarebbe insufficiente: tali rapporti devono essere pubblicati.

244 Diritto di ottenere informazioni e di consultare i documenti (art. 17)

Nell'ambito della sua opera di mediazione, l'Incaricato federale della trasparenza può accedere ai documenti ufficiali a prescindere da un eventuale obbligo di mantenere il segreto. Questo diritto si ispira *mutatis mutandis* da quello previsto all'articolo 10 della legge federale sul controllo delle finanze⁹⁰ e dall'articolo 14 del Regolamento delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali⁹¹. In virtù del principio della proporzionalità, l'Incaricato accede solamente ai documenti necessari per formulare una raccomandazione.

⁹⁰ RS 171.126.

⁹¹ RS 171.126

25 Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza (art. 18)

La Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza è un'estensione dell'attuale Commissione federale della protezione dei dati (art. 33 LPD). Ciò comporterà una professionalizzazione della presidenza e il rafforzamento della segreteria.

Secondo il capoverso 2 il suo compito consiste nel decidere in merito a ricorsi contro le decisioni delle autorità, emanate in virtù dell'articolo 11 del presente avamprogetto di legge (si veda l'art. 11); l'insieme dei compiti della Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza risulta quindi dall'articolo 33 LPD e dall'articolo 18 del presente avamprogetto di legge.

Il potere d'inchiesta della commissione, precisato al capoverso 3, è identico a quello dell'Incaricato (si veda l'art. 17). Corrisponde a quello dell'attuale Commissione federale della protezione dei dati.

26 Disposizioni finali

261 Modifica del diritto vigente (art. 19)

Le modifiche del diritto vigente sono commentate più sopra (si veda il pto. 13).

262 Referendum ed entrata in vigore (art. 20)

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

3 Esecuzione

Il principio della trasparenza è applicato anzitutto mediante la procedura d'accesso ai documenti ufficiali definita nella sezione 3 dell'avamprogetto di legge. In realtà esso si inserisce in una cerchia più ampia di misure disponibili. Anche la formazione del personale dell'amministrazione avrà un ruolo importante al fine di poter permettere di rispondere senza indugio alle domande. L'Incaricato federale della trasparenza organizza a tale scopo offerte di formazione nell'ambito della sua competenza di sostenere le autorità (art. 15 lett. b). L'Incaricato federale della trasparenza è inoltre incaricato di favorire l'applicazione concreta del principio della trasparenza all'interno dell'amministrazione. Infine, l'introduzione del principio della trasparenza può essere sostenuta in una prima fase mediante il coordinamento delle misure citate nell'ambito di una rispettiva concezione d'applicazione.

I Cantoni non sono coinvolti nell'esecuzione del presente avamprogetto di legge.

4 Ripercussioni

41 Ripercussioni finanziarie e sul personale

E' difficile valutare con precisione le conseguenze finanziarie dell'introduzione del principio della trasparenza, in quanto non si conosce il numero esatto di domande d'accesso ai documenti. E' quindi attualmente difficile valutare in che misura aumenterà la mole di lavoro dell'amministrazione. Nell'ambito del progetto d'adeguamento del diritto federale alla normativa SEE era prevista l'introduzione del principio della trasparenza in materia d'ambiente. Il Consiglio federale, cosciente della difficoltà, aveva allora ritenuto impossibile "prevedere il carico di lavoro supplementare che ne risulterà" poiché era "difficile valutare in che misura il cittadino usufruirà del suo diritto d'accesso"⁹². Per l'introduzione del principio della trasparenza si prevedono da 20 a 50 posti supplementari: 3 posti per l'Incaricato della trasparenza, compresa la segreteria; 2 posti per la Commissione, compresa la segreteria⁹³. Il numero rimanente si riferisce al probabile carico di lavoro supplementare: i posti supplementari saranno ripartiti fra i 7 Dipartimenti e la Cancelleria federale. I costi in termini di personale per 20 a 50 posti supplementari si aggirano fra i 3,3 e gli 8,3 milioni di franchi (500'000.- fr. ambito Incaricato; 300'000.- circa ambito Commissione di ricorso, 15 a 45 posti, ossia 2'500'000.- a 7'500'000 circa).

Misure organizzative adeguate e diverse modalità di applicazione del principio della trasparenza dovrebbero permettere tuttavia di contenere un eventuale aumento del carico di lavoro. Lo sviluppo dei siti Internet dell'amministrazione comporterà molto probabilmente una rapida diminuzione del numero di chiamate telefoniche del pubblico e semplificherà la trasmissione dei documenti richiesti. Una regolamentazione appropriata dei luoghi e degli orari di consultazione nonché la riscossione di emolumenti per informazioni che comportano un aumento della mole di lavoro contribuiscono a sgravare l'amministrazione. L'acquisizione di una certa routine dell'autorizzazione dell'accesso ai documenti ufficiali permetterà parimenti di razionalizzare il lavoro a medio termine. Il metodo di attuazione della legge si ripercuoterà in modo determinante sulle spese legate alla sua applicazione. L'amministrazione dispone a tale scopo di diverse possibilità d'azione, si può partire dal presupposto che i costi saranno variabili.

Inoltre il fatto di limitare la cerchia di documenti inaccessibili a settori precisi favorisce l'uniformità della pratica volta a tutelare la confidenzialità. Gli sforzi profusi per contenere a livello amministrativo le crisi provocate dalle indiscrezioni diminuiranno in una certa misura. Le indiscrezioni non potranno tuttavia essere escluse anche con l'applicazione del principio della trasparenza dato che continueranno ad esistere settori segreti in quanto eccezioni a tale principio.

Da una valutazione delle esperienze fatte risulta che nel Canton Berna l'introduzione del principio della trasparenza non ha comportato problemi pratici: i cittadini non

⁹² FF 1992 V 97 seg.

⁹³ In questo caso si è tenuto conto dell'aumento del carico di lavoro dovuto al passaggio dal tempo parziale al tempo pieno del posto del presidente dell'attuale Commissione federale della protezione dei dati.

hanno preso d'assalto i servizi amministrativi⁹⁴. Lo stesso dicasi per la Svezia⁹⁵ e il Quebec dove l'amministrazione pubblica non sembra avere riscontrato difficoltà nell'attività dovute al principio della trasparenza. In Svizzera le domande pervenute dopo l'entrata in vigore della legge sulla protezione dei dati non hanno comportato problemi particolari.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ Cottier, B., *La publicité des documents administratifs*, 1982, pag. 142.

Tabella dei costi e ricavi

Voce	Periodicità	Costi		Ricavi
		Personale	Materiale	
Costi della procedura d'accesso				
Trattamento della domanda da parte dell'amministrazione	Maggiori oneri nella fase iniziale (processo d'apprendimento; vecchi documenti gestiti secondo il principi del segreto); meno onerosa in seguito	15 a 45 posti (costi: ca. 2'500'000.- a 7'500'000 fr.)	Spese per le fotocopie, di spedizione; di messa a disposizione, controllo e sorveglianza dei locali di consultazione	Emolumenti e remunerazione
Procedura di fronte all'Incaricato della trasparenza	Maggiori oneri nella fase introduttiva del principio; equilibrio in seguito	1 incaricato e 1 sostituto dell'incaricato ; 1 posto di segreteria (costi : ca. 500'000.- fr.)		
Procedura davanti alla Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza	Maggiori oneri nella fase introduttiva del principio (istituzione della giurisprudenza); equilibrio in seguito	Riorganizzazione della Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza (ossia 1 posto di presidente a tempo pieno e 1 posto di segreteria) (costi : ca. 300'000.- fr.)		Spese processuali
Formazione e informazione				
Formazione e informazione del personale	Costi iniziali ; processo di apprendimento nel corso della pratica	Formazione interna, ev. competenza dell'incaricato		
Informazione del pubblico	Costi iniziali più elevati; in seguito costi periodici	Compito dell'incaricato (essenzialmente)	Registro elettronico centralizzato dei documenti ufficiali	
Elaborazione del rapporto di valutazione	Ogni 3 - 5 anni (valore indicativo)	Compito dell'incaricato		
Registrazione e gestione dei documenti	Non rientrano nel presente avamprogetto di legge, in quanto sono esigenze che sfociano dalla LAr, dalla LOGA e dalle istruzioni del 13 luglio 1999 sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale del DFI.			

42 Ripercussioni riguardanti l'informatica

L'informatizzazione dell'amministrazione è un elemento importante che favorisce l'applicazione del presente avamprogetto. Essa contribuisce a diminuire il lavoro aggiuntivo dell'amministrazione facilitando l'accesso immediato ai documenti. E' pertanto opportuno promuovere la trasmissione di documenti sotto forma elettronica. Occorre in particolare favorire l'accesso a Internet mediante diverse misure organizzative, per esempio la messa a disposizione del pubblico di stazioni terminali e una consulenza adeguata.

In particolare dovrà essere creato un registro centralizzato dei documenti ufficiali e messo a disposizione del pubblico su Internet nonché sulla rete informatica interna. Ciò non comporterà complicazioni eccessive nella misura in cui le liste di documenti possano essere create in base al sistema informatizzato di classificazione previsto per la gestione dei documenti (si veda il pto. 221.22). I costi che risultano dai sistemi elettronici di registrazione e di gestione dei documenti non dipendono direttamente dal presente progetto di legge in quanto tali esigenze derivano direttamente dalla LAr, dalla LOGA e dalle istruzioni del 13 luglio 1999 sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale del DFI⁹⁶.

43 Altre ripercussioni

431 In generale

L'introduzione del principio della trasparenza ha come primo scopo il promovimento della trasparenza dell'amministrazione. Ne deriva un *miglioramento della comunicazione e un aumento della fiducia della popolazione nei confronti delle autorità*. Tale miglioramento non è quantificabile. Esso può tuttavia contribuire ad aumentare l'accettazione del pubblico delle misure statali e l'efficacia di queste ultime.

Non sono esclusi *effetti non voluti*. Un'applicazione adeguata del principio permette di rifiutare le domande presentate per pura curiosità e che potrebbero ledere in modo considerevole la *sfera privata* dei cittadini (si veda l'art. 5 cpv. 3 lett. a) o svelare *segreti professionali, di fabbricazione o d'affari* (si veda l'art. 5 cpv. 3 lett. b).

432 Ripercussioni sull'economia

Le conseguenze macroeconomiche della legge sulla trasparenza non vanno sottovalutate. L'introduzione del principio della trasparenza nell'amministrazione federale può avere effetti positivi sull'economia svizzera. L'accesso facilitato a una quantità enorme di informazioni supplementari permette ai diversi attori dell'economia di decidere con migliore conoscenza di causa. Saranno in particolare le PMI a trarre profitto dalla messa a disposizione agevolata di informazioni provenienti dal settore pubblico, nella misura in cui questo accesso permetterà loro di utilizzare con facilità questo potenziale di informazioni. I consumatori beneficeranno parimenti dell'applicazione conseguente del principio della trasparenza dell'amministrazione.

⁹⁶ FF 1999 4679.

44 Ripercussioni in caso di non introduzione del principio della trasparenza

Se il principio della trasparenza non dovesse essere introdotto nell'amministrazione, sarà tuttavia applicabile nel settore della protezione dell'ambiente, non appena l'Assemblea federale approverà 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 di Aarhus). Il Consiglio federale ha firmato detta Convenzione il 15 giugno 1998 (si veda infra il pto. 52). Il Parlamento ha infatti accolto il 15 dicembre 1998 la mozione Semadeni⁹⁷, la quale incarica il Consiglio federale di creare le condizioni legali necessarie affinché la Svizzera possa ratificare questa convenzione. La legge sulla protezione dell'ambiente dovrebbe essere modificata affinché il principio della trasparenza su riserva del segreto possa essere introdotto in materia ambientale; le disposizioni specifiche dovranno essere considerate come *lex specialis* (si veda supra il pto. 222.1).

5 Relazione con il diritto comunitario e internazionale

51 Diritto comunitario

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il diritto d'accesso ai documenti degli organi della Commissione europea è ora sancito nel diritto comunitario. L'articolo 191 A di detto trattato (art. 255 del trattato CE) prevede che qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Questa disposizione sancisce solamente il principio, le modalità d'accesso vanno concretate in un atto comunitario che dovrà essere approvato entro il 2001. Tale atto dovrà definire in particolare i limiti del diritto d'accesso, in particolare gli interessi pubblici e privati che giustificano una limitazione del diritto d'accesso. Nel frattempo le due ordinanze del Consiglio (93/731 CE) e della Commissione (94/90 CE), che permettono la consultazione dei documenti in possesso di questi due organi, rimangono in vigore.

52 Diritto internazionale

Né l'articolo 10 CEDU⁹⁸, né l'articolo 19 capoverso 2 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici⁹⁹ (Patto ONU II) conferiscono un diritto d'accesso all'informazione delle autorità; la libertà d'informazione si limita alle fonti generalmente disponibili¹⁰⁰. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che

⁹⁷ 98.3087.

⁹⁸ RS 0.101.

⁹⁹ RS 0.103.2.

¹⁰⁰ Per l'art. 10 CEDU, si veda Mahon, P., L'information par les autorités, *RDS II*, 1999, pag. 272segg. ; 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. 18segg.

l'obbligo dello Stato di autorizzare l'accesso a informazioni in suo possesso poteva sfociare dall'articolo 8 CEDU solamente in circostanze particolari¹⁰¹. Il presente progetto è in tutti i casi conforme alla CEDU e al Patto ONU II che in linea di principio non offrono una protezione più estesa.

L'Assemblea parlamentare del *Consiglio d'Europa* ha proposto in una raccomandazione del 1° febbraio 1979 (Raccomandazione 854/1979), l'apertura dell'amministrazione, in particolare riconoscendo al pubblico un diritto d'accesso ai documenti dell'amministrazione. Attualmente il gruppo di specialisti in materia di accesso alle informazioni ufficiali sta esaminando, sotto vigilanza del Comitato direttivo per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, le diverse opzioni esistenti in previsione di un'elaborazione di uno strumento giuridico vincolante o altre misure importanti che comprendono principi di base sul diritto d'accesso del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche.

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 (si veda supra pto. 44). 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 confidenzialità dei dati personali, commerciali o industriali. I motivi del rifiuto della domanda devono essere comunicati all'autore della richiesta. Le disposizioni specifiche che differiscono dal presente avamprogetto saranno oggetto di una regolamentazione speciale nella legislazione federale sull'ambiente.

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.

6 Basi giuridiche

61 Costituzionalità

Il presente avamprogetto di legge si fonda sulla competenza dell'Assemblea federale di emanare disposizioni fondamentali relative all'organizzazione delle autorità federali (l'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

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. 272seg; Vorbrodts Stelzer, S., *Informationsfreiheit und Informationszugang im öffentlichen Sektor: eine Untersuchung anhand schweizerischer und europäischer Gerichtspraxis*, 1995, pag. 17.

¹⁰¹ 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.

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 amministrativa. 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 "intendiamo realizzare il principio della trasparenza a livello legislativo, in quanto non è necessaria una base costituzionale"¹⁰².

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*. Contrariamente al diritto vigente, il legislatore non avrebbe più la possibilità di mantenere il principio del segreto nell'amministrazione federale.

62 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 nell'amministrazione porta a un capovolgimento della passi attuale e per questo motivo si impone la forma di legge federale nel senso formale¹⁰³.

63 Delega del diritto a legiferare

Il Consiglio federale è incaricato di designare le organizzazioni e le persone di diritto pubblico o di diritto privato esterne all'amministrazione federale nella misura in cui sia loro affidato un compito pubblico della Confederazione (art. 2 cpv. 1 lett. b).

Secondo l'articolo 13 capoverso 3 del presente avamprogetto il Consiglio federale stabilisce la tariffa degli emolumenti che l'autorità può riscuotere in determinati casi per l'accesso ai documenti ufficiali.

Il Consiglio federale può emanare disposizioni concernenti la gestione dei documenti ufficiali (art. 4 cpv. 3).

¹⁰² « [D]as Öffentlichkeitsprinzip wollen wir auf Gesetzesstufe realisieren, weil keine Verfassungsgrundlage nötig ist. » (Boll. uff. CN 1998 2554, seduta del 9 dicembre 1998).

¹⁰³ Dans le même sens, voir Mahon, P., L'information par les autorités, *RDS II*, 1999, p. 340ss (342); Kölz, A./Häner, I., *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^e éd., 1998, n° 145, p. 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, p. 46ss; Moor, P., *Droit administratif*, vol. II, 1991, ch. 2.2.5.7, p. 169 (laisse la question ouverte, tout en laissant entendre la nécessité d'une intervention du législateur); Müller, J. P., in: Aubert, J.-F. et al., *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, vol. II, chapitre consacré à la liberté d'information, 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, p. 731ss (756).

In caso di commercializzazione di un documento ufficiale, il Consiglio federale può prevedere che l'accesso avvenga dietro remunerazione stabilita in base al valore di mercato (art. 13 cpv. 4).

64 Competenza d'esecuzione

Secondo la competenza generale d'esecuzione, il Consiglio federale può emanare, ad esempio, le disposizioni secondarie seguenti:

- competenze interne per il parere concernente una domanda e la decisione d'accesso (art. 8 e 11).
- precisazione procedurale e organizzativa in merito alla domanda d'accesso, in particolare la questione della garanzia della sicurezza e della conservazione dei documenti consultati sul posto (art. 4 cpv. 2).

65 Modifica del diritto vigente

In particolare la LDP deve essere modificata (si veda supra il pto. 13).