

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7295 R	17 maggio 2017	CANCELLERIA DELLO STATO
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 22 marzo 2017 concernente la modifica della Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT)

I. INTRODUZIONE

La Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2001 (LIT; RL 1.6.3.1) è entrata in vigore il 1° gennaio 2013, dando seguito alle richieste formulate dall'iniziativa popolare generica del 17 settembre 2007 denominata "Per una legge sulla trasparenza dello Stato" e dall'iniziativa parlamentare elaborata presentata il 6 dicembre 1993 dall'allora deputata Chiara Simoneschi Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione", che chiedeva al Consiglio di Stato di elaborare una legge che stabilisse i principi da applicare in materia di informazione del cittadino da parte dello Stato.

La LIT ha lo scopo di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e di favorire la partecipazione alla vita pubblica, promuovendo la trasparenza su compiti, organizzazione ed attività dello Stato (art. 1 cpv. 2 LIT). Per raggiungere l'ambizioso obiettivo, essa contiene le basi legali necessarie atte a disciplinare l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali di autorità cantonali, comunali, giudiziarie, altri enti e corporazioni di diritto pubblico o incaricati a svolgere compiti di interesse pubblico (art. 1 cpv. 1 e art. 2 LIT).

Di principio, ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto (art. 9 cpv.1 LIT). La legge prevede eccezioni e limitazioni e prescrive chiare indicazioni sulla protezione dei dati personali, rimandando alla legislazione in materia per i casi in cui domande di accesso dovessero riguardare dati personali che non possono essere resi anonimi.

Il Messaggio oggetto del presente rapporto chiede una parziale revisione della LIT, limitata ad alcuni articoli e ad aspetti puntuali, ben illustrati nel testo governativo e che si possono riassumere come da tabella che segue:

Versione attuale	Versione proposta
Art. 13 cpv. 1 ¹ La domanda di accesso ai documenti ufficiali dev'essere presentata all'autorità che ha stilato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale.	Art. 13 cpv. 1 ¹ La domanda di accesso ai documenti ufficiali dev'essere presentata all'autorità che ha stilato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale <u>da parte di soggetti non sottoposti alla legge.</u>

<p>Art. 17 cpv. 1 e 2 ¹ Allo scopo di promuovere e facilitare la risoluzione alternativa e rapida delle controversie, il Consiglio di Stato designa una Commissione di mediazione indipendente di tre membri e tre supplenti. ² La presidenza è assunta dall'incaricato cantonale della protezione dei dati o al suo supplente.</p>	<p>Art. 17 cpv. 1 e 2 ¹ Allo scopo di promuovere e facilitare la risoluzione alternativa e rapida delle controversie, il Consiglio di Stato designa una Commissione di mediazione indipendente di tre membri e tre supplenti. ² <u>La Commissione si compone di un presidente, due membri e tre supplenti.</u></p>
<p>Art. 19 cpv. 2 ² La richiesta di decisione dev'essere presentata entro 15 giorni dalla ricezione della presa di posizione dell'autorità responsabile o dalla scadenza del termine di cui l'autorità responsabile dispone per prendere posizione, rispettivamente entro 5 giorni dalla comunicazione della Commissione di mediazione ai sensi dell'art. 18 cpv. 5 della presente legge.</p>	<p>Art. 19 cpv. 2 ² La richiesta di decisione dev'essere presentata entro 15 giorni dalla ricezione della presa di posizione dell'autorità responsabile o dalla scadenza del termine di cui l'autorità responsabile dispone per prendere posizione, rispettivamente entro <u>15 giorni</u> dalla comunicazione della Commissione di mediazione ai sensi dell'art. 18 cpv. 5 della presente legge.</p>
<p>Art. 20 cpv. 1 e 2 ¹ Contro la decisione dell'autorità responsabile dato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati. ² Le decisioni della Commissione cantonale per la protezione dei dati sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.</p>	<p>Art. 20 cpv. 1 e 2 ¹ Contro la decisione dell'autorità responsabile dato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati <u>e la trasparenza.</u> ² Le decisioni della Commissione cantonale per la protezione dei dati <u>e la trasparenza</u> sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.</p>

Le proposte sottoposte all'attenzione del Parlamento da parte del Consiglio di Stato si possono dunque riassumere nei seguenti punti:

- Adeguamento alla Legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3), allo scopo di evitare incertezze interpretative e quindi chiarire a quale autorità debba essere presentata la domanda di accesso quando un documento è detenuto da due autorità sottoposte alla LIT (**art. 13**);
- Abolizione del fatto che la presidenza della Commissione di mediazione indipendente debba essere affidata per legge all'Incaricato cantonale della protezione dei dati (**art. 17**);
- Prolungamento da 5 a 15 giorni del termine entro il quale, in caso di fallita mediazione, può essere chiesta all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale, impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo (**art. 19**).
- Mutamento della denominazione della Commissione cantonale per la protezione dei dati in Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza (**art. 20**), modifica che necessita di adeguare anche la Legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 1.6.1.1) e la Legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali del 13 dicembre 1999 (LPDPpol; RL 1.6.1.2), allo scopo di adeguare la denominazione della Commissione;

A mente del Consiglio di Stato, le modifiche legislative proposte permetterebbero innanzitutto alla Commissione di mediazione indipendente LIT di essere presieduta da una persona in grado di garantire le maggiori possibilità di successo e - in generale - sarebbero volte ad introdurre alcuni aspetti migliorativi nella LIT.

L'impatto finanziario delle proposte è quantificato essere in circa CHF 1'000.-- annuali a titolo di indennità per il presidente della Commissione di mediazione e pari a CHF 0.-- per enti locali ed altre istituzioni.

III. LAVORI COMMISSIONALI

1. In generale

La Commissione della legislazione si è chinata sul Messaggio governativo e di principio non vi intravede motivo per non accettare le proposte di adeguamenti legislativi ivi contenute.

Il Rapporto 2016 sulla LIT, redatto dal Cancelliere dello Stato in applicazione all'art. 24 LIT sulla base dei dati forniti dalle autorità sottoposte alla LIT, dalla Commissione cantonale per la protezione dei dati, dalla Commissione di mediazione indipendente, dal Servizio dell'informazione e della comunicazione del Consiglio di Stato e dal Servizio per la trasparenza, è stato reso pubblico ad inizio del mese di maggio. Partendo dalle conclusioni, esso indica che il 2016 conferma che la LIT sia sempre più conosciuta e correttamente applicata dai soggetti ad essa sottoposti (pag. 16).

Il rapporto evidenzia poi come le domande di accesso ai sensi della LIT siano costantemente aumentate dal 2013 ed ulteriormente incrementate del 10% rispetto al 2015, raggiungendo la cifra di 173 in un anno. L'accesso ai documenti viene accordato nell'85% dei casi (89% se si considerano anche gli accessi accordati in maniera parziale); nel 10% dei casi le persone si rivolgono alla Commissione di mediazione dopo la presa di posizione delle autorità sulle domande di accesso e solo il 4% dei casi prosegue con ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati dopo la decisione delle autorità sulle domande di accesso.

2. La presidenza della Commissione di mediazione indipendente LIT

La Commissione di mediazione ha lo scopo di promuovere e facilitare la risoluzione alternativa delle controversie in tema di accesso a documenti ufficiali. La procedura di mediazione è facoltativa, gratuita, informale e costituisce un'alternativa alla procedura di decisione. Allo scopo di adempiere al meglio il proprio compito, la Commissione di mediazione deve essere indipendente, neutrale e deve poter svolgere la propria attività in totale autonomia, senza dipendere dall'autorità di nomina.

La Commissione di mediazione è per legge formata da tre membri e da tre supplenti di nomina governativa e dal Presidente, ruolo ricoperto per legge dall'Incaricato cantonale della protezione dei dati (art. 17 LIT) ed opera di regola nella composizione di tre membri¹.

L'attuale formula di composizione della commissione è stata proposta con il Messaggio governativo sulla LIT², sulla base di esperienze maturate in altri Cantoni e nella Confederazione. La scelta di affidare per legge la presidenza della Commissione all'incaricato cantonale della protezione dei dati è stata dettata da motivi pratici e da esigenze di coordinamento fra la legislazione sulla trasparenza e quella sulla protezione dei dati. Si legge infatti a pag. 40 del Messaggio governativo 6296 che *“le domande di accesso che verranno sottoposte alla Commissione di mediazione porranno spesso e volentieri questioni specifiche che riguardano appunto la protezione dei dati personali”*. In una nota a piè pagina (N 240), viene invero indicato che in dottrina il doppio ruolo

¹ Attuale composizione della Commissione di mediazione indipendente LIT: Roberta Soldati (pres. suppl.), Maddalena Ermotti-Lepori, Andrea Ghiringhelli, Jean-Patrick Villeneuve, Loris Zanni.

² Messaggio n. 6296 del 10.11.2009 – Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT) – Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa popolare generica 17.09.2007 „Per una legge sulla trasparenza dello Stato“ e sull'iniziativa parlamentare 06.12.1993 presentata nella forma generica da Chiara Simoneschi Cortesi e cofirmatari „Per una legge sull'informazione“.

dell'incaricato cantonale dei dati - chiamato da un lato a svolgere compiti di autorità di vigilanza e di controllo nell'ambito della LPDP e dall'altro ad intervenire quale autorità di mediazione nell'ambito della LIT- è oggetto di discussioni. Ciò nonostante si legge che *“Questo rischio non va tuttavia sopravvalutato: in caso di necessità e per evitare conflitti, la mediazione potrà essere sospesa fintanto che gli aspetti inerenti alla protezione dei dati saranno stati risolti nell'ambito della procedura prevista dalla LPDP (cfr. Monique Cossali Sauvain, in Stephan C. Brunner / Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Berna 2008, n. 9 all'art. 18)”. Né il Messaggio di maggioranza, né quello di minoranza, si sono chinati sulla composizione della Commissione di mediazione³, e la questione è neppure mai stata messa in discussione.*

Con il Messaggio che qui ci occupa, il Governo propone però una modifica dell'impostazione attuale, indicando che il ruolo della Commissione *“non è quello di decidere in merito all'accessibilità o meno dei documenti ma di raggiungere rapidamente un accordo tra le parti che eviti lunghi e costosi procedimenti giudiziari”,* quindi *“è opportuno che la procedura sia condotta da una persona che disponga di solide competenze in materia di mediazione”* ed infine *“la persona dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati non necessariamente è dotata di spiccate attitudini nel campo della mediazione”*.

Il Consiglio di Stato torna quindi ad interrogarsi sulle eventuali incompatibilità del doppio ruolo ed espone l'esperienza positiva del 2016, quando in assenza dell'Incaricato, la Commissione è stata presieduta dalla supplente (avv. mediatrice FSA) che ha condotto con ottimi risultati la Commissione.

Si legge infatti nel Rapporto 2016 sulla LIT che nel 2016 sono state inoltrate 17 domande⁴ di mediazione alla Commissione di mediazione, di cui 8 hanno avuto esito positivo. Le restanti 11 procedure hanno avuto il seguente destino: in un caso la commissione non è entrata in materia poiché la questione non era soggetta alla LIT, quattro casi sono stati stralciati (due per sopraggiunte adesioni da parte delle autorità responsabili, uno perché la domanda è divenuta priva di oggetto, uno per la rinuncia da parte del richiedente), due procedure hanno avuto esito negativo ed infine in due casi la mediazione è stata sospesa in attesa di accordo tra le parti.

A titolo di paragone, si evidenzia che nel 2015 le domande di mediazione rivolte alla Commissione sono state 12, di cui solo 2 hanno avuto esito positivo. 5 domande sono state stralciate perché divenuti privi d'oggetto, in un caso non si è entrati in materia perché il caso non era sottoposto alla LIT, mentre 4 procedure hanno avuto esito negativo.

La proposta di modifica legislativa pare sensata. Alla luce di quanto precede, la Commissione della legislazione condivide la proposta di modifica dell'art. 17 LIT così come proposta dal Governo ed invita il Parlamento ad approvarla.

³ Rapporto di maggioranza del 14.12.2010 e Rapporto di minoranza del 02.02.2011.

⁴ I temi delle 17 domande sono così suddivisi: 8 edilizia, 4 rapporti, 1 progetto di rilancio turistico, 1 progetto nell'ambito agricolo, 1 richiesta di sussidi per l'ampliamento di un edificio pubblico, 1 denuncia e 1 atti del personale.

3. Termine entro il quale chiedere l'emanazione di una decisione formale a seguito di una mediazione

Giusta l'art. 19 LIT in caso di fallita o mancata mediazione, il richiedente o le persone consultate⁵ giusta l'art. 14 LIT, possono chiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale motivata ed impugnabile. Il termine entro il quale occorre formulare la richiesta di decisione differisce nella procedura ordinaria (15 giorni dalla ricezione della presa di posizione ex art. 15 LIT o dalla scadenza del termine di cui l'autorità dispone per prendere posizione), rispetto alla procedura di mediazione (5 giorni dalla comunicazione della Commissione di mediazione).

Il Consiglio di Stato motiva la propria richiesta di modifica legislativa, indicando che *“I termini brevi previsti dalla LIT hanno lo scopo di accelerare la procedura ma 5 giorni sono pochi per permettere alle parti di chiedere una decisione; inoltre non incidono particolarmente sui tempi di una procedura naturalmente destinata ad allungarsi in caso di ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati, tribunale speciale di prima istanza”* (cfr. Messaggio 7295, pag. 3).

A proposito dei termini differenziati attualmente in vigore il Messaggio governativo di adozione della LIT non fornisce indicazioni troppo precise. Si legge infatti unicamente che: *“Se la mediazione non è domandata o non ha successo il richiedente o le persone consultate secondo l'art. 14 possono chiedere l'emanazione di una decisione formale. Il termine per la presentazione di questa domanda decorre dalla presa di posizione dell'autorità responsabile o dalla scadenza del termine utile di cui essa dispone ovvero, rispettivamente, dalla comunicazione scritta della Commissione di mediazione (art. 15 e 18); la durata differenziata del termine previsto tiene conto della facoltatività della procedura di mediazione. Tuttavia, se i partecipanti alla procedura optano nello stesso termine per vie diverse, deve prevalere - nello spirito della legge sulla trasparenza - la procedura meno formale della mediazione e l'autorità responsabile dovrà pertanto trasmettere la richiesta di decisione alla Commissione, che la tratterà appunto come domanda di mediazione”*⁶.

Anche questa proposta pare sensata alla Commissione della legislazione.

4. Autorità destinataria della domanda di accesso

La procedura di accesso ai documenti ufficiali è regolata dagli art. 13-16 LIT. Chiunque può presentare domanda di accesso senza dover necessariamente motivare la propria domanda, che però deve essere sufficientemente chiara in modo che sia possibile individuare i documenti ufficiali ai quali si chiede accesso. Eventuali persone i cui dati personali sono contenuti nei documenti hanno diritto di essere consultate, in seguito l'autorità a cui è stata posta la domanda di accesso deve pronunciarsi, di principio entro 15 giorni dalla ricezione della domanda, prorogabile a determinate condizioni stabilite dalla legge. La decisione dell'autorità responsabile è poi impugnabile di fronte alla Commissione cantonale per la protezione dei dati ed in seconda istanza al Tribunale cantonale amministrativo, secondo la procedura regolata nella LPAm (art. 20 LIT).

A mente del Consiglio di Stato, la modifica proposta all'art. 13 cpv. 1 LIT, permetterebbe di comprendere che quando un documento è in possesso di due autorità sottoposte alla

⁵ Si tratta delle persone particolarmente toccate, che hanno un interesse degno di protezione all'emanazione di una decisione

⁶ Messaggio n. 6296, pag. 41.

Legge, la domanda deve essere indirizzata a quella che lo ha stilato. Ciò permetterebbe anche di chiarire che l'autorità responsabile è quella che redige il documento, non quella che lo riceve.

Secondo il Messaggio governativo proponente l'adozione della LIT, l'autorità responsabile può essere individuata sia nell'autorità che ha allestito il documento, sia in quella che lo ha ricevuto quale destinataria principale⁷. Il regolamento a proposito si limita ad indicare al proprio art. 18 cpv. 3 che in caso di difficoltà a determinare quale sia l'autorità responsabile, è compito delle autorità interessate determinare quale sia quella responsabile della presa di posizione.

A mente della Commissione della legislazione, nulla si oppone alla modifica legislativa proposta.

5. Commissione cantonale per la protezione dei dati

La Commissione cantonale per la protezione dei dati è considerata alla stregua di un tribunale speciale indipendente, composta da cinque membri di nomina quadriennale governativa e confermati dal Gran Consiglio. Essa è composta da 5 membri, tra cui un presidente che deve necessariamente essere un magistrato o un ex magistrato⁸ (art. 31 LPDP).

Storicamente, la Commissione esercita funzioni giurisdizionali di prima istanza in applicazione della LPDP e della LPDPpol. Con l'entrata in vigore della LIT, la Commissione ha iniziato ad esercitare anche funzioni giurisdizionali di prima istanza in caso di ricorsi contro decisioni di autorità che hanno trattato domande di accesso (art. 20 LIT).

Il Consiglio di Stato propone dunque di modificare la denominazione della citata commissione, indicando chiaramente che essa esercita il doppio ruolo. Nulla si oppone alla proposta governativa.

IV. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto suesposto, la Commissione della legislazione ritiene che nulla si opponga all'accettazione delle proposte di modifica legislativa formulate con il Messaggio in esame. Pertanto se ne raccomanda l'accettazione da parte del Gran Consiglio.

Per la Commissione della legislazione:

Amanda Rückert, relatrice
Agustoni - Aldi - Bignasca - Corti -
Delcò Petralli - Ducry - Filippini -
Galusero - Gendotti - Ghisolfi - Giudici -
Lepori - Minotti - Viscardi

⁷ Messaggio n. 6296, pag. 31.

⁸ Oggi la Commissione cantonale per la protezione dei dati è composta da Francesco Trezzini (presidente), Debora Gianinazzi, Bertil Cottier, Davide Gai, Mario Lazzaro.