ANNO 2010/2011

Seduta XLVI: martedì 15 marzo 2011 - mattutina

- Iniziativa popolare generica del 17 dicembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato" 1
- Iniziativa parlamentare del 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'ex-deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione" 1
  - *Iniziativa popolare generica del 17 dicembre 2007 ..... 6*
  - *Iniziativa parlamentare generica del 6 dicembre 1993 ..... 7*
  - *Messaggio del 10 novembre 2009 n. 6296 ..... 9*
  - *Rapporto di maggioranza del 14 dicembre 2010 n. 6296R1; relatori: Pelin Kandemir Bordoli e Tullio Righinetti 78*
  - *Rapporto di minoranza del 2 febbraio 2011 n. 6296R2; relatore: Giorgio Galusero 99*

INIZIATIVA POPOLARE GENERICA DEL 17 DICEMBRE 2007 "PER UNA LEGGE SULLA TRASPARENZA DELLO STATO"

INIZIATIVA PARLAMENTARE DEL 6 DICEMBRE 1993 PRESENTATA NELLA FORMA GENERICA DALL'EX-DEPUTATA CHIARA SIMONESCHI-CORTESI E COFIRMATARI "PER UNA LEGGE SULL'INFORMAZIONE"

Messaggio del 10 novembre 2009 n. 6296

Ai sensi dell'art. 69a della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, le deliberazioni parlamentari si svolgono nella forma del dibattito libero.

Conclusioni dei rapporti di maggioranza e di minoranza della Commissione della legislazione: approvazione del disegno di legge annesso ai rapporti medesimi.

È aperta la discussione.

CAIMI C.L. - Il gruppo popolare democratico sostiene il rapporto di minoranza redatto dal collega Giorgio Galusero.
Innanzitutto devo rendere conto a questo Parlamento perché i commissari del PPD non hanno firmato nessuno dei due rapporti riguardanti questo importante tema. Non li abbiamo firmati per protesta, soprattutto nei confronti del presidente della Commissione

della legislazione che ha voluto imporre tempi e modalità di procedere inaccettabili, mettendo in discussione le prerogative dei singoli commissari e del nostro gruppo parlamentare, che chiedevano tra l'altro di esaminare anche le osservazioni e le obiezioni formulate da diversi Comuni riguardo alla soluzione prospettata da una parte della Sottocommissione che si era occupata fino ad allora del messaggio governativo.
Il rapporto di minoranza oggi lo sosteniamo pur non avendolo firmato in quanto tiene sufficientemente conto delle richieste del nostro gruppo.
Il disegno di legge allegato al rapporto del collega Galusero esclude, infatti, all'art. 4 il diritto d'accesso ai verbali e alle registrazioni di autorità e organi che deliberano a porte chiuse (mentre il rapporto di maggioranza – all'art. 3 cpv. 3 lett. b e all'art. 4 da esso proposto – lascia aperta una porta molto ampia a questa possibilità). All'art. 27 statuisce, inoltre, che la nuova Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato (LIT) non si applica ai documenti ufficiali confezionati o ricevuti da un'autorità prima della sua entrata in vigore. In altre parole, la nuova legge non avrà effetto retroattivo (come invece previsto, senza limite alcuno, dalla soluzione normativa proposta dal rapporto di maggioranza).
Il gruppo popolare democratico condivide le motivazioni e considerazioni contenute sia nel messaggio governativo sia nel Rapporto di minoranza alle quali rimando integralmente.
Due considerazioni finali.

- La prima: il principio della trasparenza, che noi salutiamo, non è – e non può essere – assoluto. Non lo è mai stato nei Paesi che da decenni lo conoscono. Non lo è negli altri Cantoni e nella Confederazione, che prima di noi hanno legiferato in materia. Il diritto d'accesso ai verbali e alle registrazioni di autorità e organi che deliberano a porte chiuse può – e deve - di conseguenza essere escluso.
- La seconda: una critica che il nostro gruppo deve fare al rapporto di maggioranza riguarda il fatto che la sua proposta legislativa va addirittura oltre le richieste dell'iniziativa popolare generica *Per una legge sulla trasparenza dello Stato*, che non prevede il principio della retroattività: come formulata, l'iniziativa non l'ha neppure presa in considerazione. Il gruppo popolare democratico non ritiene, quindi, che la si debba introdurre per iniziativa del Parlamento.

Vi invito quindi a nome del gruppo PPD a sostenere il rapporto di minoranza.

PINOJA G. - Al di là dell'opportunità di questa legge su cui più o meno tutti si dichiarano d'accordo, due sono i punti ostici messi in discussione o addirittura apertamente contestati in particolare da parecchi Municipi: la retroattività e l'accesso ai verbali delle sedute a porte chiuse.
La retroattività, nel rapporto di maggioranza proposto a questo Parlamento, è concessa in modo ragionevole dalla norma transitoria all'articolo 27 che recita: *«I documenti ufficiali confezionati prima dell'entrata in vigore della presente legge sono accessibili secondo le modalità stabilite dagli art. 9 e seguenti, allo stato in cui essi si trovano»*. In altre parole, laddove i documenti non esistano più o non siano reperibili – non dimentichiamo che non è ancora in vigore la Legge sull'archiviazione che darà un assetto unitario alla conservazione dei documenti ufficiali – l'accesso non sarà possibile. Nel contempo, però, non si vede perché si dovrebbe negare l'accesso a documenti esistenti e reperibili, solo perché elaborati prima dell'entrata in vigore della presente legge.
Piú delicato è il discorso dell'accesso ai verbali delle sedute a porte chiuse. Dato che detti verbali possono differire per importanza e per tipologia a seconda dei gremi cui si riferiscono, alla maggioranza della Commissione è sembrato corretto non negarne l'accesso tout court, ma di demandare la cosa alle singole leggi speciali.

Per esempio, i verbali delle sedute dei Municipi sarebbero regolamentati dalla LOC che ne proibisce indirettamente l'accesso con l'articolo 104: *«I membri del municipio, delle sue, commissioni e delegazioni devono osservare la necessaria·discrezione su deliberazioni, documenti e informazioni di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della carica, nonché l'assoluto riserbo sulle discussioni e sugli apprezzamenti di carattere personale espressi durante la seduta del municipio e delle sue commissioni o delegazioni»*. È quindi ovvio che per permettere l'accesso ai verbali in questione occorrerebbe modificare la LOC. Lo stesso dicasi a livello cantonale, dove occorrerebbe una modifica della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato. È tuttavia giusto che una legge sulla trasparenza non sia la prima a rendere di principio inaccessibili documenti che, in diversi casi, possono essere resi pubblici senza pregiudizio alcuno.
C'è poi da considerare il lato etico che ha spinto gli iniziativisti a raccogliere ben 9'300 firme. Il principio è che "tutto ciò che non è segreto deve essere accessibile al pubblico", ed è quindi chiaro che il negato accesso deve rappresentare l'eccezione. Negando per legge la retroattività è invece l'eventuale accesso a diventare l'eccezione, il che è l'esatto contrario di quanto chiede l'iniziativa. È evidente che l'iniziativa è nata da un senso di sfiducia nelle autorità. Che questo fosse fosse immotivato lo possiamo dimostrare soltanto aprendo alla trasparenza tutte le porte oggettivamente possibili, altrimenti non potremo evitare che, a giusta ragione, si pensi di noi che abbiamo qualcosa da nascondere.
Gli iniziativisti sono soddisfatti del testo del rapporto di maggioranza, o lo sono perlomeno al punto di essere disposti a ritirare l'iniziativa evitando una votazione che costa comunque tempo e denaro al contribuente.
Contrari sono certi Comuni – o meglio certi Municipi, perché la popolazione non è mai contraria alla massima trasparenza – i quali minacciano un referendum dei Comuni. È possibile che riesca – un quinto dei Comuni corrisponde oggi a circa una trentina di Municipi – e allora si andrà a votare comunque. Ma credete davvero che la popolazione nelle urne darà ragione a pochi "eletti" che, gelosi di una loro piccola prerogativa personale, le avranno causato il fastidio di andare a votare, oltre che palesemente aver fatto buttare soldi, per difendere il loro diritto alla non-trasparenza? Basterà il dubbio, giustificato o no, che si voglia nascondere qualcosa perché la nuova legge come formulata nel rapporto di maggioranza sia plebiscitata. Perché, oltre tutto, non ci sarà nemmeno da recarsi alle urne, c'è il voto per corrispondenza.
E allora, se proprio vogliono farci votare a tutti i costi, che siano Comuni a lanciare il referendum. Noi tentiamo invece di far passare senza inutili intoppi una buona legge, condivisa dagli iniziativisti e che porterà senz'altro beneficio al Cantone, non fosse per il nuovo rapporto che instaura fra popolazione e autorità.
Il nostro gruppo aderisce perciò al rapporto di maggioranza dei colleghi Kandemir Bordoli e Righinetti.

RIGHINETTI T., CORRELATORE - L'introduzione del principio della trasparenza ha incontrato, e incontra tuttora, non poche difficoltà a essere accettato. Le resistenze alla concessione di una vera trasparenza vengono sovente mascherate con motivi di interesse pubblico e di eccesso di lavoro per l'Amministrazione, qualche volta considerando la volontà di informazione come una banale e morbosa curiosità.
Forse qualche volta sarà anche così. Non per questo si deve continuare a tenere all'oscuro chi desidera conoscere meglio e di prima mano quanto è avvenuto nello Stato. Troppo sovente si conoscono i risultati finali ma non le motivazioni e l'iter che hanno portato alle decisioni.

La Svizzera è il fanalino di coda in Europa e nel mondo. Vero è che la Svezia aveva una Legge sull'informazione già duecentocinquanta anni or sono. Apripista in questo settore sono stati gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia. A livello continentale la tendenza generale in favore del principio della trasparenza dello Stato è contenuta e confermata in una Convenzione europea della quale la Svizzera è partecipe. L'avvento della moderna informatica permette, tramite Internet, di accedere senza alcuna limitazione a una quantità di documenti e di informazioni che in passato erano difficili da ottenere. Magari si ottenevano, ma in tempi lunghi, a scapito della tempestività e dello scopo stesso della richiesta.
La legge che viene presentata ricalca il messaggio governativo. Vi si scosta su pochi punti per i quali la Sottocommissione prima e la Commissione poi hanno ritenuto di fare proposte diverse. Giuridicamente, ma anche nella sostanza, dà risposta all'iniziativa parlamentare del 1993; nel contempo però, pur non avendo la pretesa di essere "testo conforme", ha ottenuto l'approvazione degli iniziativisti che hanno dichiarato di essere pronti a ritirare l'iniziativa popolare e rinunciare quindi ad andare davanti al popolo se la normativa verrà fatta sua dal Gran Consiglio così come preparata dalla maggioranza commissionale. Sui dettagli parlerà la collega correlatrice Pelin Kandemir Bordoli.
L'iter è stato lungo e laborioso. La Sottocommissione prima, la Commissione poi e i due relatori si sono appoggiati sulla competenza giuridica di Michele Albertini, che ringraziamo anche in questa sede per i preziosi pareri e suggerimenti. Abbiamo cercato di individuare una normativa equilibrata. Essa introduce due concetti non da tutti condivisi, la retroattività e l'apertura a verbali di sedute avvenute a porte chiuse. Se per la retroattività sarebbe insoddisfacente fare una legge che parta solo dal momento della sua approvazione, per i verbali considerati "sensibili" va detto che sono stati introdotti molti e realistici paletti. Il tutto per rispondere ai timori di chi pensa che l'Amministrazione cantonale, comunale e di altri enti pubblici possa essere bloccata dal lavoro sproporzionato, rispettivamente che gli abusi siano preminenti sulla reale volontà di trasparenza. Concludo invitando a dare luce verde alla Legge così come presentata. Sarà finalmente risolto il problema della trasparenza, oramai entrato nelle esigenze del mondo moderno, e si eviterà al popolo ticinese di andare alle urne: un'operazione per la quale sarebbero necessarie energie e spreco di pubbliché risorse, con un risultato che, per chi è realista, appare scontato.

CAIMI C.L. - L'educazione, il rispetto – anche in politica – non sono acqua: o li hai e li consideri un valore del dibattito politico oppure non li hai e ci sputi sopra. Se ne è avuta stamani una dimostrazione da parte del presidente pro tempore della Legislazione.
Oggi, nell'ambito della discussione sulla nuova normativa sulla trasparenza dello Stato, dobbiamo decidere se sia opportuno pubblicare i verbali delle sedute a porte chiuse. Sostenendo il rapporto di minoranza il gruppo PPD vuole che ciò sia escluso, rispettivamente limitato. A titolo personale mi piacerebbe, invece, che le sedute delle Commissioni fossero pubbliche: sceneggiate e mancanze di rispetto come quelle alle quali ha assistito oggi questo Gran Consiglio sono all'ordine del giorno da parte del presidente pro tempore della Commissione della legislazione e sarebbe bene che i cittadini potessero a loro volta rendersene conto di persona.
Chi lavora o meno nelle Commissioni, se io lavoro o meno non sta a me dirlo. Chi ha seguito i lavori parlamentari e ha letto i rapporti redatti da me in Legislazione e Sanitaria se ne farà di persona un'idea.
Per terminare, mi fa piacere che alcuni colleghi del gruppo della Lega mi abbiano riservato stamani parole di apprezzamento per la mia persona e di presa di distanza dalle

esternazioni irrispettose nei miei confronti. Mi dispiace che non se la sentano di dire le stesse cose pubblicamente. Questo Cantone lo avrebbe apprezzato.

La discussione è dichiarata chiusa.

Messo ai voti, il rapporto della maggioranza commissionale è respinto con 28 voti favorevoli, 35 contrari e 1 astensione.

Messo ai voti, il rapporto della minoranza commissionale è accolto con 35 voti favorevoli, 28 contrari e 1 astensione.

Messi ai voti, i singoli articoli e il complesso del disegno di legge annesso al rapporto della minoranza commissionale sono accolti con 35 voti favorevoli, 16 contrari e 12 astensioni.

Domanda di iniziativa popolare legislativa generica

La **Cancelleria dello Stato,** conformemente agli artt. 116 e seguenti della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP), comunica che in data 17 settembre 2007 è stata depositata la seguente iniziativa popolare legislativa generica:

«**Per una legge sulla trasparenza dello Stato**

I/Le sottoscritti/e cittadini/e aventi diritto di voto in materia cantonale, richiamati gli articoli 37 della Costituzione cantonale e 116 e segg. della legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP), con la presente iniziativa chiedono l'elaborazione di una legge sull'accesso generale alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche cantonali e comunali.

Detta riforma legislativa dovrà essere fondata sui seguenti principi :

Definire la cerchia delle autorità soggette alla trasparenza tenendo conto del fatto che le aziende pubbliche dovrebbero essere comprese nel campo d'applicazione, in quanto responsabili di molti compiti dello Stato;

Delimitare le categorie di documenti soggetti alla trasparenza, segnatamente determinare in quale misura i documenti interni o preparatori saranno consultabili;

Designare il più precisamente possibile gli interessi superiori privati e pubblici che potrebbero giustificare in un caso concreto il mantenimento del segreto, come, in particolare ma non esclusivamente, la sicurezza pubblica, le procedure giudiziarie pendenti, le posizioni di negoziazione o i segreti d'affari;

Stabilire una procedura d'accesso rapida, poco costosa e informale;

Istituire un organo indipendente di mediazione in caso di litigio;

Definire le vie di ricorso in caso di fallimento della mediazione;

Fissare le misure d'accompagnamento destinate a favorire l'accesso, come la consultazione dei registri delle autorità, la pubblicazione in linea di certi documenti importanti, la formazione dei funzionari alla trasparenza, la conservazione dei dati.»

Promotori dell'iniziativa:
Alberto Siccardi, Sonvico (primo proponente) – Alfio Bordoli, Sonvico – Giorgio Ghiringhelli, Losone – Marco Rudin, Tesserete – Leda Soldati, Lugano.

Il primo proponente è autorizzato a ricevere le comunicazioni ufficiali ai sensi dell'articolo 116 cpv. 2 della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP).
Egli è altresì autorizzato a ritirare incondizionatamente la presente iniziativa ai sensi dell'articolo 118 lett. e) della LEDP.

Il termine per la raccolta delle firme (art. 119 cpv. 4 LEDP) è stabilito nel seguente modo:
25 settembre 2007 – 26 novembre 2007

Bellinzona, 17 settembre 2007 Cancelleria dello Stato

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica dall'on. Chiara Simoneschi-Cortesi e confirmatari per una legge sull'informazione

del 6 dicembre 1993

Per esercitare i loro diritti democratici i cittadini e le cittadine devono essere informati. In questo contesto, l'informazione si definisce come la diffusione di tutte quelle notizie che riguardano l'attività dello Stato e che danno al cittadino gli strumenti necessari per una sua partecipazione democratica alla vita del paese. Una politica dell'informazione aperta e basata sul principio della trasparenza democratica aumenta la credibilità dell'azione politica dello Stato, consolidando la fiducia che i cittadini hanno nelle istituzioni.
Considerando che i cittadini devono assorbire un volume sempre più grande di informazioni diffuse da mass-media sempre più numerosi e presenti nel dialogo politico con le autorità e considerando che le autorità sviluppano la loro politica su temi assai specifici e complessi, mi pare opportuno affermare che l'attuale legislazione (cfr. "Direttive per l'informazione alla stampa", 8 novembre 1989) non garantisca affatto i concetti fondamentali espressi sopra.

Infatti, secondo un principio generale, qualsiasi atto dell'amministrazione si deve basare su una legge; le direttive, per di più non pubblicate, non sono dunque all'altezza di questa esigenza.
Lo dimostra anche il fatto che sia la Confederazione, sia altri Cantoni hanno adottato in questa materia normative specifiche che sono state oggetto di pubblicazione nella raccolta delle leggi (vedi a proposito anche " Pareri del consulente giuridico del Consiglio di Stato: Autorità esecutiva e pubblicità delle sedute: nota 21 a pag. 364 RDAT 1991/II: "L'informazione dei cittadini e della stampa sull'insieme dell'attività dell'amministrazione è del resto oggetto nella Confederazione e in parecchi Cantoni di normative specifiche che ne stabiliscono il principio, le eccezioni, le forme ed i contenuti ...").

Secondariamente, le direttive non corrrispondono alle esigenze attuali riguardanti il fondamento della problematica:

- esse precisano in modo insufficiente i principi che devono essere applicati in materia d'informazione;
- l'informazione ivi prevista vincola solamente i servizi dello Stato tralasciando la Giustizia e il Gran Consiglio;
- esse considerano solamente le autorità del Cantone, tralasciando quelle comunali.

In terzo luogo, le direttive considerano unicamente la posizione delle autorità che diffondono le notizie (**informazione attiva**, informazione d'ufficio) senza specificare il ruolo del

destinatario dell'informazione che ne é l'avente diritto (**informazione passiva**, informazione su richiesta).

Fatte queste premesse e avvalendomi della facoltà concessami dalla Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, presento la seguente iniziativa generica che chiede di regolamentare in modo esauriente il problema dell'informazione dei cittadini in un testo applicabile a tutte le autorità, completo sul fondamento e che rivesta la forma di una legge.

Chiara Simoneschi-Cortesi
Catenazzi - Donadini -
Pedrazzini - Zappa

Messaggio

numero	data	Dipartimento
6296	10 novembre 2009	CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato

- **sull'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato"**
- **sull'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'ex deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione"**

INDICE

I. INTRODUZIONE 10

II. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE DEL 6 DICEMBRE 1993 E L'INIZIATIVA POPOLARE DEL 17 SETTEMBRE 2007 11

III. LA TRASPARENZA E L'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE NELLA CONFEDERAZIONE E NEI CANTONI 12

IV. PRINCIPIO DELLA TRASPARENZA E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI 15

V. LA LEGGE CANTONALE SULL'INFORMAZIONE E LA TRASPARENZA DELLO STATO .. 17

A. Considerazioni generali 17

B. Commento ai singoli articoli 18

Titolo I Disposizioni generali 18
Titolo II Informazione del pubblico 24
Titolo III Accesso ai documenti ufficiali 26
Capitolo I Principi della trasparenza 26
Capitolo II Procedura di accesso 39
Capitolo III Mediazione e ricorsi 46
Titolo IV Classificazione e gestione dei documenti ufficiali 51
Titolo V Consulenza per la trasparenza e valutazione 52
Titolo VI Disposizioni finali 53

VI. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO 60

VII. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI E ALTRE ISTITUZIONI 62

VIII. COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO FEDERALE E CON IL DIRITTO CANTONALE 62

IX. RELAZIONI CON IL DIRITTO EUROPEO 62

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

Con il presente messaggio, ci pregiamo sottoporre al vostro esame le proposte per l'adozione di una legge cantonale sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato.

I. INTRODUZIONE

1.- In data 17 settembre 2007 è stata presentata una domanda di iniziativa popolare generica *"per una legge sulla trasparenza dello Stato",* fondata sui seguenti principi (FU 2007 pag. 7382):

- definire la cerchia delle autorità soggette alla trasparenza tenendo conto del fatto che le aziende pubbliche dovrebbero essere comprese nel campo d'applicazione, in quanto responsabili di molti compiti dello Stato;
- delimitare le categorie di documenti soggetti alla trasparenza, segnatamente determinare in quale misura i documenti interni o preparatori saranno consultabili;
- designare il più precisamente possibile gli interessi superiori privati e pubblici che potrebbero giustificare in un caso concreto il mantenimento del segreto, come, in particolare ma non esclusivamente, la sicurezza pubblica, le procedure giudiziarie pendenti, le posizioni di negoziazione o i segreti d'affari;
- stabilire una procedura d'accesso rapida, poco costosa e informale;
- istituire un organo indipendente di mediazione in caso di litigio;
- definire le vie di ricorso in caso di fallimento della mediazione;
- fissare le misure d'accompagnamento destinate a favorire l'accesso, come la consultazione dei registri delle autorità, la pubblicazione in linea di certi documenti importanti, la formazione dei funzionari alla trasparenza, la conservazione dei dati.

L'iniziativa *"per una legge sulla trasparenza dello Stato"* ha raccolto 9'301 firme valide ed è pertanto formalmente riuscita (FU 2007 pag. 9458).

2.- L'iniziativa popolare del 17 settembre 2007 è peraltro stata preceduta sin dalla fine degli anni ottanta da una serie di atti parlamentari volti a promuovere e garantire una migliore informazione fra il cittadino e l'amministrazione pubblica[1,2]. In modo particolare, con un'iniziativa parlamentare generica del 6 dicembre 1993, gli allora deputati *Chiara Simoneschi-Cortesi, Emilio Catenazzi, Carlo Donadini, Luigi Pedrazzini* e *Giorgio Zappa* avevano chiesto al Consiglio di Stato di elaborare una legge che stabilisse i principi da applicare in materia di informazione del cittadino da parte dello Stato, che fosse vincolante non solo per l'esecutivo e per l'amministrazione cantonale, ma anche per il legislativo e il potere giudiziario e che fosse pure applicabile alle autorità comunali. Questa iniziativa venne approvata dal Gran Consiglio nella seduta del 4 dicembre 1995 sulla base di un rapporto commissionale che ritenne opportuno ribaltare il principio allora - e tuttora - vigente della segretezza con riserva di pubblicità, che vincola l'attività del Governo e dell'amministrazione, introducendo la regola della pubblicità con riserva della segretezza. Il

---

1 Iniziativa *Dario Robbiani* del 26 ottobre 1986, accolta dal Gran Consiglio nel suo principio il 23 aprile 1990, ma alla quale il Consiglio di Stato non diede formalmente seguito; iniziativa *Carla Agustoni/Cristiana Storelli* del 24 ottobre 1988, respinta dal Gran Consiglio l'11 dicembre 1989.

2 In questo contesto, vanno pure menzionate le direttive per l'informazione alla stampa dell'8 novembre 1989 e le direttive sull'informazione del 20 agosto 2002; queste direttive, adottate dal Consiglio di Stato, sono tuttora in vigore.

rapporto commissionale del 27 ottobre 1995 indicava quattro punti che la nuova normativa doveva codificare:

- l'informazione attiva da parte di tutti gli enti pubblici cantonali, comunali, consortili e parastatali e da parte della magistratura;
- l'informazione passiva, su richiesta del cittadino, compreso il diritto di consultare i documenti ufficiali delle autorità e delle pubbliche amministrazioni;
- le restrizioni relative sia all'informazione attiva che all'informazione passiva laddove interessi pubblici superiori o privati meritassero di essere tutelati;
- la procedura di ricorso e le sanzioni.

Sulla base di questa decisione con cui il Parlamento ha dato mandato al Governo di elaborare un disegno di legge sull'informazione, il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo di lavoro che ha rassegnato il suo rapporto, accompagnato da un avamprogetto di legge sulla pubblicità dei documenti amministrativi e sull'informazione del pubblico, il 18 giugno 2001[3]. Questo progetto - particolarmente innovativo in un periodo ove soltanto i Cantoni di Berna, Appenzello Esterno e Soletta riconoscevano un diritto di accesso ai documenti amministrativi[4] ed invero ispirato più alla soluzione di altri Stati che alle poche soluzioni svizzere già esistenti - è stato sottoposto ad una procedura di consultazione che ha dato riscontri diversificati e non univoci. In modo particolare, se il principio della trasparenza è stato sostanzialmente condiviso, ne è stata chiesta un'impostazione meno rigida e con una maggiore densità normativa. Inoltre, sono emerse in modo palese la necessità di chiarire i rapporti esistenti tra la legge sull'informazione e le normative cantonali e federali sulla protezione dei dati personali, l'opposizione alle richieste anonime, le difficoltà insite nell'immediatezza dell'accesso, l'eventualità di escludere dal diritto di accesso determinati documenti (verbali di autorità ed organi che siedono a porte chiuse) o in modo più generale quelli che sono stati elaborati prima dell'entrata in vigore della legge, come pure l'opportunità di istituire un'unica commissione di ricorso sia per il diritto di accesso che per la protezione dei dati personali. Da segnalare infine l'opposizione espressa dalle autorità giudiziarie al libero accesso degli incarti, che le parti interessate possono comunque consultare in virtù dell'art. 29 cpv. 2 Cost. fed., riservando invece la messa a disposizione del pubblico delle sentenze finali cresciute in giudicato e se del caso debitamente anonimizzate sulle reti elettroniche di comunicazione.

II. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE DEL 6 DICEMBRE 1993 E L'INIZIATIVA POPOLARE DEL 17 SETTEMBRE 2007

1.- L'iniziativa parlamentare generica dell'ex deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari - ancorché accolta dal Gran Consiglio nel suo principio - non è stata elaborata dal Governo in ossequio all'art. 98 cpv. 2 lett. *a* e cpv. 5 LGC/CdS. Le ragioni che hanno indotto il Consiglio di Stato a sospendere la presentazione del progetto di legge sono state illustrate nella risposta all'interrogazione n. 219.07 del deputato Filippo Gianoni (ris. gov. 5375 del 23 ottobre 2007), alla quale ci si limita per brevità a rinviare. Comunque sia, in seguito a questa interrogazione parlamentare e preso altresì atto della domanda d'iniziativa popolare *"per una legge sulla trasparenza dello Stato"*, il Governo ha costituito

---

[3] Su questo rapporto si veda: MICHELE ALBERTINI, Protezione dei dati e diritti dei cittadini. Riflessioni su una realtà in continua evoluzione, pag. 120/122.

[4] Legge bernese *"sur l'information du public"* del 2 novembre 1993; legge 28 aprile 1996 del Cantone di Appenzello Esterno *"über Information und Akteneinsicht"; "Informations-und Datenschutzgesetz"* del Canton Soletta del 21 febbraio 2001.

un nuovo gruppo di lavoro a cui ha conferito l'incarico di preparare e presentare un progetto di messaggio e di legge sull'informazione (ris. gov. 5548 del 6 novembre 2007)[5].

2.- Il presente messaggio dà pertanto riscontro simultaneamente all'atto parlamentare e all'iniziativa popolare, salvaguardando beninteso le competenze specifiche assegnate al Gran Consiglio dagli art. 39 cpv. 2 Cost. cant. e 135 cpv. 2 LEDP: un'iniziativa popolare deve infatti essere elaborata dal Gran Consiglio ed il presente messaggio costituisce pertanto, sotto questo profilo, il rapporto che il Consiglio di Stato può in ogni caso presentare secondo l'art. 135 cpv. 2, II frase LEDP. E nell'ambito dei lavori commissionali - secondo una prassi ormai costante[6] - si dovrà procedere all'audizione del comitato promotore, risp. del suo rappresentante, che svolge infatti un ruolo particolarmente importante soprattutto dinanzi ad un'iniziativa generica poiché assume la responsabilità del testo e ne dà la motivazione[7] e perché ha poi la facoltà di ritirare l'iniziativa alfine di evitare il voto popolare (art. 118 cpv. 1 lett. *e*, 127 cpv. 2 e 140 LEDP).

III. LA TRASPARENZA E L'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE NELLA CONFEDERAZIONE E NEI CANTONI

1.- Per anni, l'attività dell'amministrazione è stata retta dal principio della segretezza. La libertà d'informazione garantita dagli art. 16 Cost. fed. e art. 8 cpv. 2 lett. *c* Cost. cant. - alla stregua peraltro di quella sancita dagli art. 10 CEDU e 19 cpv. 2 Patto ONU II - conferisce unicamente il diritto di procurarsi informazioni presso le fonti generalmente accessibili e non istituisce pertanto un diritto generale ed esteso del cittadino e della stampa ad ottenere simili informazioni sull'insieme dell'attività amministrativa (DTF 107 Ia 305/6 consid. 3, 104 Ia 91 segg. consid. 4 e 5)[8]. Il Tribunale federale - che considerava in passato l'attività dell'amministrazione quale *"Summe interner Vorgänge"* (DTF 107 Ia 308 consid. 4b) - aveva dedotto questo principio dalle disposizioni relative al segreto d'ufficio previste dagli ordinamenti dei funzionari cantonali e federali e dal diritto penale (art. 320 CPS). Per la verità, il principio del segreto ammette da tempo numerose eccezioni, stabilite da regole specifiche che accordano un diritto di accesso perlopiù limitato a determinati documenti o a determinate persone: tuttavia, ancora non si può affermare che il principio di trasparenza sia già oggi in vigore poiché tali eccezioni non sovvertono in ogni caso il principio della segretezza[9].

D'altra parte, con la diffusione delle reti elettroniche di comunicazione (Internet e simili), l'informazione attiva – limitata in passato a qualche scarno comunicato stampa – ha assunto oggi una dimensione sempre maggiore e consente al cittadino di essere orientato quasi quotidianamente sugli oggetti più importanti dell'attività dello Stato: ma questa

---

5 Questo gruppo di lavoro era composto del cancelliere dello Stato *Giampiero Gianella*, del consulente giuridico del Consiglio di Stato *Guido Corti*, dell'incaricato cantonale della protezione dei dati e consulente giuridico del Gran Consiglio *Michele Albertini*, del capostaff della Divisione della giustizia *Francesco Catenazzi*, del collaboratore di direzione del DI *Saverio Snider*, della collaboratrice personale del direttore del DT *Ilaria Bignasci* e del capoufficio segreteria del Consiglio di Stato *Carmelo Mazza*.

6 Cfr., ad esempio, il rapporto 22 febbraio 2008 della Commissione speciale in materia tributaria concernente l'iniziativa della Lega dei Ticinesi per una politica fiscale vicina al popolo (pag. 2).

7 ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3a ediz., pag. 178/79 n. 432.

8 Cfr. inoltre: messaggio 12 febbraio 2003 del Consiglio federale concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione, FF 2003 pag. 1783 segg., 1853; PASCAL MAHON, L'information par les autorités, RDS 1999 II pag. 199 segg., 272 segg.

9 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1785/86; STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar zum BGÖ, Einleitung, n. 1 - 7.

informazione interviene d'ufficio ed è pertanto decisa unilateralmente dall'autorità, che ne determina i contenuti e la densità e che dispone a tal riguardo di una completa libertà di scelta[10].

2.- Come noto, il principio della trasparenza è invece riconosciuto da anni in numerosi Paesi: l'esempio classico è la Svezia, che lo ha introdotto addirittura nel 1766. È comunque negli anni settanta e ottanta che questo principio si è affermato in modo particolare negli Stati Uniti, in Canada, in Australia e in parecchi Stati europei[11,12], influenzando poi - a partire dagli anni novanta - anche la Confederazione e diversi Cantoni e sovvertendo in tal modo il vecchio principio della segretezza con riserva di pubblicità nel nuovo principio della pubblicità con riserva della segretezza[13]. In termini affatto generali, l'introduzione di questo principio contribuisce ad ampliare e realizzare il diritto fondamentale della libertà d'informazione, permette di consolidare i diritti democratici, rappresenta uno strumento supplementare di controllo diretto dell'amministrazione da parte del cittadino, giova alla stessa amministrazione, facilitando il coordinamento tra i diversi uffici e rafforzando le sue prestazioni e l'efficacia delle sue misure, contribuisce ad instaurare in seno all'amministrazione una maggiore coscienza della gestione dell'informazione e limita infine il mantenimento del segreto a quelle informazioni che devono rimanere tali a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti, favorendo così la riservatezza di quelle pratiche che realmente la esigono[14].

3.- La Confederazione ha legiferato in materia di trasparenza dell'amministrazione con la legge federale del 17 dicembre 2004 (LTras), entrata in vigore il 1° luglio 2006. Questa legge sancisce il principio di trasparenza per tutta l'amministrazione federale come pure per le organizzazioni che svolgono compiti pubblici nella misura in cui emanano decisioni di prima istanza. Il diritto di accesso non necessita la prova dell'esistenza di interessi particolari e le eccezioni che consentono di limitarlo, differirlo o rifiutarlo sono elencate dalla legge in maniera esaustiva, a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti. La procedura di accesso ai documenti ufficiali è semplice, rapida e per principio soggetta al pagamento di una tassa. Se l'accesso è negato, differito o limitato, il richiedente ha la possibilità di rivolgersi ad un organo di mediazione e, in caso di insuccesso, di richiedere poi l'emanazione di una decisione formale, suscettibile di ricorso secondo gli ordinari rimedi di diritto[15].

La legge federale del 2004 - che regola la sola informazione passiva o su domanda[16,17] - non si applica peraltro né al Consiglio federale quale autorità collegiale né all'Assemblea

---

[10] SIMONE FÜZESSERY, Le devoir d'informer des autorités: l'autre face de la transparence administrative, *in* Alexandre Flückiger [éd.], La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, pag. 81 segg., 89.

[11] HERBERT BURKERT, Das BGÖ im internationalen Kontext, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 11 segg.

[12] Nell'ambito del Consiglio d'Europa, il Comitato dei ministri ha emanato la raccomandazione (2002) 2 del 21 febbraio 2002 sull'accesso ai documenti ufficiali, che potrebbe costituire in futuro lo standard per le leggi generali in materia di trasparenza e informazione del pubblico (HERBERT BURKERT, n. 18, 24-25).

[13] STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, Einleitung, n. 8.

[14] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1792/93; STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, Einleitung, n. 9.

[15] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1784.

[16] STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, Einleitung, n. 64, 84 e 86.

[17] L'informazione attiva da parte del Consiglio federale e dell'amministrazione federale è retta dagli art. 180 cpv. 2 Cost. fed. e 10 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione. In base a queste disposizioni, il Consiglio federale deve informare tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti.

federale ed ai suoi organi e quindi al Consiglio nazionale, al Consiglio degli Stati, all'Assemblea federale plenaria, alle presidenze delle Camere, agli Uffici, alla Conferenza di coordinamento e alla Delegazione amministrativa, alle Commissioni e alle loro sottocommissioni e delegazioni e ai gruppi parlamentari (art. 31 LParl)[18]. In virtù degli art. 28 cpv. 1 LTF, 30 cpv. 1 LTAF e 25a cpv. 1 LTPF, alla legge sulla trasparenza sono per contro assoggettati i Tribunali federali nella sola misura tuttavia in cui svolgono compiti amministrativi o mansioni di vigilanza[19].

4.- Con la nuova Costituzione del 6 giugno 1993, il Canton Berna ha ancorato per la prima volta in Svizzera il principio della trasparenza dell'amministrazione, affiancandolo a quello dell'informazione attiva (art. 17 cpv. 3 e 70). Sulla base di queste disposizioni, il legislatore cantonale ha quindi adottato la legge pilota del 2 novembre 1993 *"sur l'information du public"*, che costituisce il primo esempio di regolamentazione esaustiva sia dell'informazione attiva o d'ufficio che dell'informazione passiva o su richiesta, con il riconoscimento di un diritto incondizionato di consultare i documenti ufficiali senza dover invocare un interesse legittimo, a meno che un interesse pubblico o privato preponderante vi si opponga. Al Canton Berna hanno fatto progressivamente seguito altri Cantoni che, soprattutto a partire dal 2000, hanno adottato delle normative specifiche sull'informazione e sulla trasparenza dell'amministrazione, peraltro non solo con sfumature ma anche con impostazioni diverse. In modo particolare, avuto riguardo al loro rapporto intrinseco e alla loro complementarità[20], alcuni Cantoni hanno optato per una legge unica o binaria che disciplina al tempo stesso la protezione dei dati e l'informazione. E i Cantoni di Argovia e Vallese hanno fatto addirittura un passo in più, adottando una legge che regola non solo la protezione dei dati e l'informazione, ma anche l'archiviazione.

5.- Il principio generale della trasparenza e dell'accesso ai documenti ufficiali nei Cantoni è disciplinato oggi da queste normative[21]:

- **Berna**: *"loi sur l'information du public"* del 2 novembre 1993; *"ordonnance sur l'information du public"* del 26 ottobre 1994.
- **Appenzello Esterno**: *"Gesetz über Information und Akteneinsicht"*, del 28 aprile 1996.
- **Soletta**: *"Informations- und Datenschutzgesetz"*, del 21 febbraio 2001; *"Informations- und Datenschutzverordnung",* del 10 dicembre 2001.
- **Ginevra**: *"loi sur l'information du public et l'accès aux documents"*, del 5 ottobre 2001[22].
- **Vaud**: *"loi sur l'information"*, del 24 settembre 2002; *"règlement d'application de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information"*, del 25 settembre 2003.
- **Giura**: *"loi sur l'information et l'accès aux documents"*, del 4 dicembre 2002.
- **Neuchâtel**: *"loi sur la transparence des activités étatiques"*, del 28 giugno 2006; *"règlement d'exécution de la loi sur la transparence des activités étatiques",* del 13 giugno 2007.
- **Argovia**: *"Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen",* del 24 ottobre 2006; *"Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen"*, del 26 settembre 2007.

---

[18] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1803; THOMAS SÄGESSER, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader, [Hrsg.], op. cit., n. 12 e 41 all'art. 2.

[19] THOMAS SÄGESSER, n. 45-46 all'art. 2.

[20] MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 126.

[21] Cfr. KURT NUSPLIGER, Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., pag. 377 segg., in part. n. 1-5.

[22] Questa legge è stata modificata il 9 ottobre 2008 ed è divenuta la *"loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données";* l'entrata in vigore di questa novella legislativa interverrà verosimilmente nel 2010.

- **Uri**: *"Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung"*, del 26 novembre 2006.
- **Zurigo**: *"Gesetz über die Information und den Datenschutz"*, del 12 febbraio 2007; *"Verordnung über die Information und den Datenschutz"*, del 28 maggio 2008.
- **Svitto**: *"Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz"*, del 23 maggio 2007; *"Verordnung zum Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz",* del 28 ottobre 2008.
- **Vallese**: *"loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage",* del 9 ottobre 2008.

In altri Cantoni, l'adozione di una normativa specifica o binaria è attualmente in corso: il Consiglio di Stato del Canton **Friburgo** ha licenziato il 26 agosto 2008 il proprio messaggio *"accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents"* e nei Cantoni di **Basilea Città** e **Basilea Campagna** si è recentemente conclusa la procedura di consultazione su un disegno di legge, di ugual tenore, *"über die Information und den Datenschutz".* Nel Canton **San Gallo**, infine, il principio di trasparenza è ancorato nella Costituzione cantonale (art. 60), che prevede infatti l'adozione di una legge per disciplinare la diffusione di informazioni e l'accesso ai documenti ufficiali.

6.- Della trasparenza e dell'accesso alle informazioni in possesso dell'amministrazione s'è peraltro recentemente occupato il *"Groupe d'Etats contre la corruption"* (GRECO), istituito dal Consiglio d'Europa. Ora, nel suo rapporto sulla Svizzera del 4 aprile 2008, il gruppo di valutazione del GRECO (GVG) ha segnatamente rilevato che la maggior trasparenza ha un effetto dissuasivo e offre costantemente strumenti di controllo all'opinione pubblica, il che è molto importante nei settori a rischio di corruzione: per questi motivi, il GVG ha raccomandato alle autorità svizzere di avviare consultazioni sulle misure da adottare per vigilare sull'applicazione della legge federale sulla trasparenza e valutarne gli effetti e di invitare i Cantoni che non dispongono ancora di disposizioni giuridiche sulla trasparenza e l'accesso alle informazioni a porre rimedio a questa situazione[23].

IV. PRINCIPIO DELLA TRASPARENZA E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

1.- Le moderne tendenze legislative per una maggiore trasparenza dell'amministrazione, che si sono progressivamente imposte in tutti i Paesi, hanno fatto subito affiorare un tema assai delicato, che riguarda il rapporto tra la trasparenza dell'amministrazione - che sancisce il principio del diritto del cittadino di accedere ai documenti ufficiali senza dover giustificare un interesse particolare - e la protezione dei dati che invece, sotto il profilo della sfera privata, pone precise cautele e ordinate condizioni per una divulgazione generalizzata. Se a prima vista potrebbe emergere una certa contraddizione fra i due elementi, un esame più approfondito rivela piuttosto una loro complementarietà. A questo proposito occorre subito sgombrare il campo da una purtroppo comune quanto falsa percezione: la protezione dei dati non persegue in sé lo scopo di impedire l'elaborazione e la comunicazione di informazioni, ma di commisurarne la legittimità e susseguentemente le modalità in base a criteri precisi, che sono determinati al livello più elevato dal diritto costituzionale. In questo senso, come giustamente rilevato in dottrina, l'antagonismo non è irriducibile e la soluzione non consiste nell'individuare la priorità che si potrebbe attribuire ad un principio a scapito dell'altro: l'esigenza di un trattamento confidenziale di

[23] Rapporto di valutazione sulla Svizzera, approvato dal GRECO in occasione della 37ª assemblea plenaria (Strasburgo, 31 marzo - 4 aprile 2008), n. 137.

determinate informazioni non conduce necessariamente ad accordare una priorità assoluta al principio della segretezza in ogni caso. È vero piuttosto che l'esigenza di mantenere una concezione improntata ad una ferma confidenzialità dell'attività dell'amministrazione può essere a giusta ragione relativizzata. Ma questo argomento, a ben vedere, non concerne anzitutto la protezione dei dati, bensì la politica di apertura generale dello Stato verso il cittadino, il quale ha un riconosciuto ed accresciuto interesse a sapere che l'attività dell'ente pubblico sia conforme ai principi costituzionali e amministrativi e non basata ad esempio sulla disparità di trattamento o peggio ancora sul clientelismo, sulla corruzione e così via. Del resto, questi sono gli scopi principali a sostegno della trasparenza che, in definitiva, non snatura l'essenza della protezione dei dati, ma anzi contribuisce a specificarne le limitazioni e quindi a concretizzarla in un'ottica più moderna e credibile[24].

2.- Al di là degli approcci diversi (leggi separate, leggi binarie o addirittura trinarie), la tendenza recente a livello di Confederazione e Cantoni per quanto riguarda i rapporti tra protezione dei dati e diritto di accesso alle informazioni è abbastanza univoca ed è contraddistinta da diversi punti comuni che possono essere così riassunti:

- la protezione dei dati e la trasparenza sono le due facce della medesima medaglia e poste quindi sullo stesso piano, nel senso che l'accesso alla documentazione ufficiale deve sempre adeguatamente considerare le esigenze di protezione dei dati personali poiché anche l'accesso alle informazioni può ledere la personalità e la sfera privata del singolo individuo: questo rapporto tra le due complementari discipline deve emergere in modo chiaro ed univoco dal testo di legge;
- i documenti ufficiali sottoposti alle normative generali sull'informazione sono di principio accessibili se non contengono dati personali o se questi dati sono anonimizzati;
- l'accessibilità è consentita se sono adempiute le condizioni che regolano la trasmissione di dati personali oppure se l'interessato medesimo ha reso i suoi dati accessibili a tutti; qualora il documento dovesse contenere dati personali di terzi, la legge deve stabilire precisamente la procedura, salvaguardando il suo diritto di essere sentito e di fare opposizione;
- le normative recenti prevedono perlopiù una procedura di mediazione tra autorità e persona interessata nella fase predecisionale, affidando questo compito o all'incaricato della protezione dei dati (cfr. ad esempio l'art. 13 LTras e l'art. 31 cpv. 1 lett. *d* della legge argoviese) o a un singolo mediatore (cfr. ad esempio l'art. 30 della legge ginevrina) o ancora a una commissione speciale detta appunto Commissione di mediazione (cfr. ad esempio l'art. 21 della legge vodese e l'art. 35 del regolamento di applicazione);
- nelle leggi recenti, la medesima autorità di ricorso dirime le controversie sia in materia di protezione dei dati che in materia di informazione, e questo indipendentemente dal fatto che tale competenza sia attribuita ad una Commissione di ricorso, al Tribunale cantonale amministrativo o eventualmente ad altro organo giudiziario.

[24] MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 126/127 e riferimenti; BERTIL COTTIER, De l'administration secrète à l'administration transparente ou les enjeux d'un prochain renversement de paradigme, in part. pag. 17 segg.

V. LA LEGGE CANTONALE SULL'INFORMAZIONE E LA TRASPARENZA DELLO STATO

A. Considerazioni generali

1.- Il gruppo di lavoro - seguito nella sua impostazione dal Consiglio di Stato - ha rinunciato innanzitutto ad una legge binaria o addirittura trinaria ed ha optato per l'adozione di una legge che disciplina unicamente l'informazione nel suo duplice aspetto (attiva o d'ufficio e passiva o su domanda) e che trova il suo fondamento costituzionale negli art. 14 cpv. 2 e 56 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997[25,26]. Il disegno di legge che accompagna il presente messaggio ha peraltro ripreso, adattandole e combinandole, alcune recenti normative ed in modo particolare la legge federale sulla trasparenza con la relativa ordinanza, la legge sulla trasparenza delle autorità statali del Canton Neuchâtel, la legge sul principio di trasparenza dell'amministrazione cantonale del Canton Uri e la legge sull'informazione del Canton Vaud.

L'informazione attiva e l'informazione passiva sono peraltro strettamente connesse e, come la dottrina giustamente rileva, si completano a vicenda. Una politica efficace in materia di informazione attiva consente non solo all'autorità di evitare un numero eccessivo di domande di accesso e di contenerne i costi di gestione e di trattazione, ma rappresenta anche un indispensabile presupposto per assicurare in modo efficace e razionale l'informazione passiva, offrendo ai cittadini i mezzi idonei per accedere ai documenti che non vengono pubblicati d'ufficio. Ma d'altra parte, l'informazione passiva o su richiesta consente alla popolazione di ricevere informazioni supplementari - che si aggiungono a quelle già fornite unilateralmente dall'autorità - e la pone soprattutto in condizione di controllarne l'obbiettività[27].

2.- Il progetto è suddiviso in 6 titoli e comporta 28 articoli. Le modifiche di altre leggi ed in particolare della LPDP, che l'introduzione del principio di trasparenza impone, sono disciplinate nell'allegato. Dopo la definizione dello scopo e dell'oggetto e del campo d'applicazione personale e materiale, la legge disciplina innanzitutto la cosiddetta informazione attiva, che l'autorità assicura d'ufficio e che è retta oggi a livello cantonale dall'art. 4 del regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione del 26 aprile 2001 e dall'art. 167 LGC/CdS nonché, a livello comunale, dall'art. 112 LOC. In seguito, viene disciplinata in modo dettagliato l'informazione passiva fornita su richiesta dal cittadino che vuole accedere a documenti ufficiali dell'autorità: questa procedura è - come lo deve essere - rapida, semplice e per principio gratuita. Se l'autorità responsabile rifiuta o limita il diritto di accesso, l'interessato ha la possibilità di rivolgersi ad un organo di mediazione oppure - alternativamente o immediatamente - di richiedere l'emanazione di una decisione formale che sarà suscettibile di ricorso dapprima alla Commissione cantonale per la protezione dei dati ed in seguito al Tribunale cantonale amministrativo. La legge affida infine al cancelliere dello Stato la promozione della trasparenza, attraverso la consulenza che egli è chiamato a prestare ad autorità ed enti sottoposti a questa normativa, la formazione dei collaboratori e l'informazione generale all'interno e all'esterno dell'amministrazione volta ad assicurarne una corretta ed efficace applicazione.

---

[25] Messaggio 20 dicembre 1994, n. 4341, del Consiglio di Stato concernente la revisione totale della Costituzione cantonale, ediz. speciale della RDAT 1995, n. 4 all'art. 14 e n. 2 all'art. 57; MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 120/121.

[26] L'art. 14 cpv. 2 Cost. cant. - inserito negli obiettivi sociali dello Stato - non consacra un diritto costituzionale direttamente applicabile, né conferisce pertanto al cittadino un diritto pubblico soggettivo suscettibile, come tale, di tutela giurisdizionale (messaggio citato del Consiglio di Stato, ediz. speciale della RDAT 1995, pag. 44; KURT NUSPLIGER, n. 4 e 5).

[27] SIMONE FÜZESSERY, *in* Alexandre Flückiger [éd.], op. cit., pag. 86/87 e 89.

B. Commento ai singoli articoli

Titolo I Disposizioni generali

Art. 1 Scopo e oggetto

1.- La norma richiama innanzitutto il duplice oggetto della legge, che disciplina al tempo stesso l'informazione attiva e passiva del pubblico e quindi della collettività. L'obiettivo definito dal capoverso 2 - alla stregua dell'art. 1 della legge federale - esprime lo spirito di apertura che deve ispirare le autorità nell'applicazione del principio di trasparenza, contribuendo a rafforzare il carattere democratico dell'amministrazione e a rendere più trasparenti i processi decisionali.

2.- Il diritto di accesso ai documenti - che costituisce la *"materielle Umsetzung"* del principio di trasparenza[28] - è riconosciuto al pubblico in modo affatto generale, e quindi a ogni persona svizzera o straniera indipendentemente dal suo domicilio, e il termine *"accesso"* sta a significare che la legge non si limita a garantire la consultazione dei documenti ufficiali, ma conferisce anche agli interessati il diritto di ottenere informazioni sul loro contenuto[29].

Art. 2 Campo di applicazione

1.- Contrariamente alla legge federale[30], il campo d'applicazione personale del progetto di legge comprende anche il Consiglio di Stato come collegio e il Gran Consiglio, con l'Ufficio presidenziale e le Commissioni[31,32]. Alla legge soggiacciono inoltre le autorità comunali, quelle giudiziarie e gli organi di altri enti e corporazioni di diritto pubblico, società private a partecipazione statale maggioritaria o altri organismi incaricati di compiti di interesse pubblico: fra queste istituzioni rientrano segnatamente l'AET, l'EOC, l'USI e la SUPSI, l'ETT, l'ACR nonché la Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato, i Patriziati, le Parrocchie, i Consorzi di pubblica utilità retti dalla legge del 1913, i Servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD), gli ordini professionali e, ad esempio, la FART[33].

2.- Al campo d'applicazione della legge è invece sottratta la Banca dello Stato, peraltro alla stregua della Banca Nazionale Svizzera (art. 2 cpv. 2 LTras) e di altre Banche cantonali (art. 2 cpv. 3 della legge urana, art. 2 cpv. 2 della legge vodese e art. 3 del regolamento d'applicazione, art. 3 lett. *b* della legge del Canton Svitto)[34]. La Banca dello Stato è certo chiamata a favorire lo sviluppo economico del Cantone (art. 3 LBSCt), ma deve comunque operare in un regime di concorrenza con gli istituti privati: l'accesso ai suoi documenti ufficiali - con eventuali procedure di mediazione e di ricorso in caso di

---

28 STEPHAN C. BRUNNER, n. 14 all'art. 1.

29 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1802/1803.

30 *Supra,* capitolo III n. 3.

31 La LTras (art. 2 cpv. 1 lett. *c*) si applica comunque ai Servizi del Parlamento previsti dall'art. 155 Cost. fed. e disciplinati dagli art. 64 segg. LParl e 17 segg. OParl.

32 L'assoggettamento alla legge di Governo e Parlamento è peraltro previsto da tutte le legislazioni cantonali (art. 2 cpv. 1 lett. *a* e *b* legge GE, art. 3 cpv. 1 lett. *a* legge VS, art. 3 lett. *a* e *b* legge ZH, art. 2 cpv. 1 e art. 3 lett. *a* legge SO, art. 2 cpv. 1 e cpv. 2 lett. *a* e *d* legge UR, art. 2 cpv. 2 lett. *a* e *b* legge NE, art. 2 cpv. 1 lett. *a* e *b* legge VD, art. 2 cpv. 2 lett. *a* legge BE, art. 2 cpv. 1 legge AG, art. 1 cpv. 2 legge AR, art. 3 lett. *a* legge JU, art. 2 cpv. 1 e art. 4 lett. *a* legge SZ).

33 In questa società anonima ad economia mista secondo l'art. 762 CO, lo Stato detiene il 51,4% delle azioni e quindi la maggioranza del capitale.

34 In altri Cantoni, l'esclusione della Banca cantonale poggia su una norma di portata generale che esclude dal campo d'applicazione della legge le organizzazioni e persone del diritto pubblico o privato quando operano in regime di concorrenza economica e non esercitano attività d'imperio: così, ad esempio, nel Canton Zurigo giusta gli art. 2 cpv. 2 e 3 lett. *c* della legge del 12 febbraio 2007.

rifiuto[35] - potrebbe quindi pregiudicare la sua competitività. In queste circostanze, è apparso preferibile escludere *in limine* la Banca dello Stato dal campo d'applicazione della legge, anziché lasciare al Consiglio di Stato la facoltà di farlo secondo l'art. 2 cpv. 3 della legge stessa.

3.- Il terzo capoverso della norma - mutuato dall'art. 2 cpv. 3 della legge federale - consente in modo particolare al Consiglio di Stato di stabilire mediante regolamento nuove eccezioni all'applicabilità di principio della legge sulla trasparenza per altre unità dell'amministrazione decentralizzata o per altre organizzazioni esterne all'amministrazione: si pensi ad esempio a quei settori ove l'assolvimento dei compiti conferiti a tali unità decentralizzate consiste quasi esclusivamente nel trattamento di dati personali o di dati protetti dal segreto professionale o dal segreto d'affari[36].

4.- La legge sulla trasparenza si applica per principio anche alle autorità giudiziarie penali, civili e amministrative previste dall'art. 1 LOG[37] e al Consiglio di Stato quale autorità di ricorso del contenzioso amministrativo ai sensi degli art. 55 segg. LPamm. Queste autorità - come ovvio - debbono tuttavia salvaguardare gli interessi delle parti e la riservatezza delle procedure e la legge è pertanto applicabile nei loro confronti senza riserve soltanto quando assolvono attività amministrative o mansioni di vigilanza: questa soluzione - che esclude il diritto di accesso agli atti di procedura e alle sentenze delle autorità giudiziarie - corrisponde peraltro a quella prevista dalla legislazione federale[38] e dalle leggi di diversi Cantoni[39].

5.- La legge federale del 2004 ha escluso i Cantoni dal suo campo d'applicazione anche quando assolvono o eseguono compiti affidati loro dalla Confederazione: il Consiglio federale ha finanche ritenuto che nella legge non si imponeva al riguardo alcuna precisazione[40].

In questo contesto, meritano un accenno l'Istituto delle assicurazioni sociali - che pur essendo una Divisione del DSS, riunisce diversi enti e servizi cantonali con personalità giuridica propria, risp. che agiscono in nome proprio e per proprio conto[41] - ed altri enti a carattere professionale che svolgono, perlomeno in parte, attività analoghe a quelle degli enti di diritto pubblico coordinati dall'IAS[42]. In base a due comunicazioni 24 maggio e 23 giugno 2006 dell'Ufficio federale di giustizia e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, le autorità d'esecuzione nei settori dell'AVS, dell'AI e dell'assicurazione contro la disoccupazione non sono contemplate dalla LTras anche se prendono decisioni fondate sul diritto federale e rientrano pertanto nel campo d'applicazione personale della legge

---

35 THOMAS SÄGESSER, n. 53 all'art. 2.

36 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1806; THOMAS SÄGESSER, n. 62 all'art. 2.

37 Giudicature di pace, Preture, Pretura penale, Tribunale di appello, Ministero pubblico, Ufficio del giudice dell'istruzione e dell'arresto, Ufficio del giudice dell'applicazione della pena, Consiglio della magistratura, assessori giurati, Magistratura dei minorenni, Tribunale di espropriazione e Tribunali speciali quali, ad esempio, la Commissione indipendente di ricorso dell'USI e della SUPSI.

38 Art. 28 cpv. 1 LTF, 30 cpv. 1 LTAF e 25a cpv. 1 LTPF. Il Consiglio federale rileva a tal proposito che il principio di trasparenza si applica agli affari che concernono direttamente l'amministrazione delle autorità giudiziarie e che il diritto di accesso è pertanto garantito, ad esempio, per le circolari interne, i rapporti di valutazione dell'efficienza amministrativa o i documenti sui progetti informatici; le sentenze e gli atti di procedura sono invece esclusi (messaggio citato, FF 2003 pag. 1804).

39 Art. 2 cpv. 1 lett. *b-c* legge VD, art. 2 cpv. 1 lett. *c* legge UR, art. 2 cpv. 1 legge ZH, art. 2 cpv. 2 legge AG, art. 2 cpv. 2 lett. *a* legge SO.

40 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1804.

41 Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG, Cassa cantonale di compensazione per gli assegni famigliari, Cassa cantonale di disoccupazione e Ufficio cantonale dell'assicurazione invalidità.

42 Casse di compensazione professionali ed interprofessionali.

cantonale; le Casse di compensazione professionali ed interprofessionali e le Casse sindacali di disoccupazione sono invece assoggettate alla LTras, ma limitatamente ai settori dove emanano decisioni ai sensi dell'art. 5 PA.

6.- Un documento ufficiale allestito da un'autorità federale - o da un'autorità di un altro Cantone - ma trasmesso da quest'ultima ad un'autorità o a un organo previsti dall'art. 2 cpv. 1 è sottoposto alla legge e può quindi essere oggetto di informazione e di accesso nel nostro Cantone. A mente del gruppo di lavoro - condiviso dal Consiglio di Stato - è determinante infatti in questo contesto il possesso del documento ai sensi dell'art. 8 cpv. 1: così, ad esempio, un preavviso rilasciato da un'autorità federale nell'ambito di una procedura pianificatoria o di sussidiamento retta dal diritto cantonale dev'essere per principio accessibile alle condizioni poste dalla nostra legge. Rimangono ovviamente riservati quei documenti che sono sottratti al campo d'applicazione della legge federale poiché la loro divulgazione potrebbe compromettere i rapporti fra Confederazione e Cantone e al loro accesso si opporrebbe pertanto un interesse pubblico manifestamente preponderante (art. 10 cpv. 1 lett. d)[43].

Art. 3 Riserva di disposizioni speciali

1.- La legge cantonale non si applica ai procedimenti civili, penali, arbitrali o amministrativi in corso[44]: l'accesso agli atti di questi procedimenti rimane pertanto disciplinato dalle rispettive leggi di procedura[45]. In modo particolare, e contrariamente alla legge federale, le regole generali della legge cantonale non si applicano neppure alle procedure di prima istanza che sfociano in una decisione o alle procedure di mediazione, di conclusione di contratti o che portano all'adozione di atti materiali o a quelle di elaborazione ed approvazione di atti pianificatori[46,47]. In questi casi, l'accesso agli atti è garantito dalle rispettive norme processuali ed in modo più generale dall'art. 29 cpv. 2 Cost. fed., che assicura alle parti il diritto di consultare l'incarto prima che una decisione sia presa e che costituisce la premessa necessaria del diritto di essere sentito quale *prius*

---

43 Nello stesso senso, un documento proveniente da un Cantone che non conosce (ancora) il principio della trasparenza dovrebbe rimanere segreto se la sua divulgazione dovesse compromettere i rapporti intercantonali ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. *d* del disegno di legge (messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1811 e 1826/27).

44 Rientrano pertanto nel novero di questa eccezione i processi civili e le procedure rette dal diritto civile, le procedure penali, compreso il diritto penale amministrativo, i procedimenti amministrativi contenziosi o non contenziosi, le procedure di assistenza giudiziaria e amministrativa e le procedure decisionali delle commissioni d'arbitrato e dei tribunali arbitrali istituiti da contratti di diritto pubblico (messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1857; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 14, 18-19, 25-28 e 38 all'art. 3).

45 L'esclusione dei procedimenti in corso e peculiarmente delle procedure amministrative di prima istanza è peraltro prevista dalle legislazioni di diversi Cantoni (art. 7 cpv. 3 legge UR, art. 20 cpv. 2 legge NE, art. 26 cpv. 2 lett. *e* legge GE, art. 20 cpv. 3 legge ZH; art. 2 cpv. 2 lett. *b* legge SO). In questo senso, la legge ginevrina esclude il diritto d'accesso ai documenti ove tale accesso possa "*rendre inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers qu'apportent les lois régissant les procédures judiciaires et administratives*"; e la legge zurighese - che non si applica all'attività giurisdizionale dei tribunali (art. 2 cpv. 1) - prevede esplicitamente che *"in nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungs-und Verwaltungsjustizverfahren richtet sich das Recht auf Zugang zu Information nach dem massgeblichen Verfahrensrecht"*.

46 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1807; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 42 all'art. 3.

47 Per vero dire, anche se la legge federale permane di principio applicabile alle procedure amministrative di prima istanza o non contenziose in corso (art. 3 cpv. 1 lett. *a* n. 5 *a contrario*), l'art. 8 cpv. 2 esclude l'accesso a documenti ufficiali che costituiscono la base di una decisione politica o amministrativa non ancora presa (cfr. RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 35-36 all'art. 3; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 25-27 all'art. 8).

che ne condiziona l'esercizio (DTF 129 I 88/89 consid. 4.1, 126 I 10 consid. 2a e 2b)[48]. E questo diritto di esaminare gli atti può peraltro essere riconosciuto anche a terzi, che acquisiscono la qualità di parte nel procedimento quando si trovano in un rapporto stretto e speciale con l'oggetto della contestazione ed hanno pertanto un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione che l'autorità è chiamata ad emanare (DTF 127 II 329, 124 II 504 consid. 3b)[49].

Ne consegue che i terzi che non hanno o non hanno acquisito qualità di parte in una procedura di prima istanza ancora in corso non possono prevalersi della legge sulla trasparenza per accedere a documenti ufficiali che la riguardano: l'esame degli atti in questo stadio potrebbe infatti pregiudicare non solo gli interessi processuali delle parti, ma compromettere anche il processo decisionale in corso (art. 10 cpv. 1 lett. *a*). Per converso, la legge sulla trasparenza assume una rilevanza specifica per tutte quelle persone che non hanno avuto qualità di parte e che intendono consultare gli atti di un procedimento ormai concluso[50].

1.1 La legge precisa altresì - in modo chiaro ed univoco e contrariamente invece all'art. 3 cpv. 1 lett. *a* della legge federale[51] - che l'esclusione del diritto di accesso riguarda unicamente i procedimenti in corso e non quelli già conclusi con decisione cresciuta in giudicato e non più suscettibile nemmeno di essere impugnata con un rimedio straordinario di diritto: in questi casi, le leggi speciali di procedura - che regolano l'accesso ai documenti ed in modo più generale agli atti del procedimento - non sono infatti più applicabili e viene meno in tal modo il rischio accresciuto di una collisione fra norme generali e speciali che potrebbe nuocere alla sicurezza del diritto[52]. Anche a procedimento concluso rimangono comunque riservate le disposizioni speciali di cui all'art. 3 cpv. 3 del disegno di legge, che ribadisce il principio della predominanza della normativa speciale sulla normativa ordinaria di applicabilità generale.[53] Inoltre e in ogni caso, permangono inaccessibili - poiché attinenti all'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali - gli atti di procedura assunti dalle autorità giudiziarie (art. 2 cpv. 1 lett. *c* del disegno di legge)[54].

1.2 Secondo la giurisprudenza, il diritto di esaminare gli atti garantito dall'art. 29 cpv. 2 Cost. fed. (art. 4 vCost. fed.) si estende anche oltre la litispendenza. In effetti, è possibile che una parte o un terzo che non era parte nella pregressa procedura possano far valere adeguatamente i loro diritti solo prendendo conoscenza degli atti di un procedimento ormai concluso. In questo caso, il richiedente deve però rendere verosimile un interesse particolarmente degno di protezione ed anche questo diritto può essere limitato o rifiutato - nel rispetto del principio di proporzionalità - se l'interesse pubblico o l'interesse privato di terzi esigono che i documenti o parti di essi rimangano confidenziali (DTF 129 I 253 consid. 3, 127 I 151 consid. 4a)[55].

---

[48] MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 80; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, Compendio di procedura amministrativa ticinese, n. 2a all'art. 20.

[49] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 46 all'art. 3; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, n. 781.

[50] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 55 all'art. 3.

[51] Nel suo messaggio (FF 2003 pag. 1807) il Consiglio federale ritiene che le leggi speciali di procedura permangono applicabili sia ai procedimenti pendenti che a quelli già conclusi: questo assunto è stato tuttavia criticato - a ragione e con buoni motivi - dalla dottrina (RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 12 all'art. 3).

[52] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 12 all'art. 3.

[53] *Infra,* n. 3 all'art. 3.

[54] *Supra* n. 4 all'art. 2.

[55] MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 80/81; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 6 all'art. 20.

Ora, il diritto di accesso a documenti ufficiali sancito dalla legge sulla trasparenza ed in modo particolare la consultazione di un incarto già archiviato non necessita la prova di un interesse particolare o speciale e si avvicina nella sua sostanza al diritto di accesso della protezione dei dati dedotto dagli art. 10 cpv. 2 e 13 cpv. 2 Cost. fed. che, nella sua concretizzazione a livello legislativo, può essere esercitato indipendentemente da una procedura specifica senza che l'interessato debba potersi prevalere - riservato il divieto di abuso - di un interesse legittimo concreto (DTF 127 V 222 consid. 1a/aa, 123 II 538 consid. 2e)[56].

2.- Il secondo capoverso della norma corrisponde all'art. 3 cpv. 2 della legge federale, adattato beninteso alle esigenze del diritto cantonale. Come si evince dal testo stesso di questa disposizione, la legge sulla protezione dei dati si applica a titolo esclusivo ed esaustivo per l'accesso a documenti che contengono dati personali del richiedente: se il documento si riferisce invece a dati di terzi, l'accesso permane regolato dalla legge sulla trasparenza e, in questo contesto, assume pertanto una rilevanza specifica l'art. 12 cpv. 1 secondo il quale i documenti ufficiali che contengono dati personali devono, se possibile, essere resi anonimi prima di essere consultati. Ove l'anonimizzazione non sia possibile, l'art. 12 cpv. 2 - che costituisce la norma di coordinamento fra la legge sulla trasparenza e le esigenze di protezione dei dati - rinvia alle disposizioni della LPDP che, come ancora si vedrà, debbono tuttavia essere modificate e debitamente adeguate[57]; la procedura di accesso a questi documenti rimane comunque retta dalla legge generale sulla trasparenza[58].

Una domanda di accesso può vertere simultaneamente su un documento ufficiale che contiene dati personali del richiedente e dati personali di terzi: in questi casi, la persona interessata deve indicare le parti del documento che contengono dati personali suoi e richiederne pertanto l'accesso secondo l'art. 23 LPDP (art. 3 cpv. 2 del disegno di legge). Per converso, la legge sulla trasparenza rimane applicabile per accedere a quelle parti del documento medesimo che non contengono dati personali del richiedente oppure che contengono dati materiali o dati personali di terzi. Tuttavia, se la stessa parte del documento racchiude dati personali del richiedente e dati di terzi, la domanda di accesso dev'essere trattata in base alla LPDP e l'organo responsabile può pertanto rifiutarne la trasmissione a tutela degli interessi preponderanti di questi terzi (art. 24 cpv. 1 LPDP). Ne consegue che l'accesso a un documento ufficiale che contiene dati personali del richiedente può finanche essere negato allorquando sussistono e vi si oppongono contemporaneamente interessi prevalenti di terzi[59].

3.- Il terzo capoverso di questa disposizione - mutuato anch'esso dal diritto federale (art. 4) - stabilisce il principio della preminenza di massima della normativa speciale sulla normativa ordinaria di applicabilità generale: una disposizione speciale del diritto federale o del diritto cantonale di rango legislativo[60] può quindi vietare la comunicazione di un documento ufficiale, a tutela di un segreto imposto dalla legge, o disciplinarne l'accesso in maniera diversa ed in modo particolare più o meno restrittiva[61].

---

[56] In questo caso, la portata del diritto di accesso non si estende però a tutti gli atti del procedimento, ma unicamente alle informazioni che riguardano la persona interessata ovverosia, secondo gli art. 23 cpv. 1 LPDP e 18 cpv. 2 RLPDP, ai suoi dati disponibili nell'archivio (MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 76 e 81).

[57] *Supra* n. 7 all'art. 12 e lett. A) ad art. 26.

[58] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 57 all'art. 3.

[59] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 58 all'art. 3.

[60] La legge sulla trasparenza prevale invece - in virtù del principio di legalità e della supremazia della legge - su disposizioni cantonali speciali di livello regolamentare (cfr. BERTIL COTTIER, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 7 all'art. 4).

[61] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1807; BERTIL COTTIER, n. 3 all'art. 4.

3.1 Il diritto amministrativo contempla tutta una serie di disposizioni che garantiscono la segretezza o la confidenzialità di informazioni che riguardano la sfera privata dei cittadini e delle cittadine e che attengono in modo particolare al loro stato di salute, alle convinzioni politiche e religiose, alle sanzioni amministrative e penali, alla situazione finanziaria o ai rapporti d'affari. Basti pensare alle norme relative all'obbligo del segreto nella legislazione sulle assicurazioni sociali[62] o nelle leggi fiscali, alle disposizioni sul divieto di consultare le firme raccolte nell'ambito di un'iniziativa popolare, di un referendum o di una petizione, alle prescrizioni vigenti per i registri pubblici nell'ambito dei rapporti giuridici di diritto privato (registro di commercio, registro fondiario, registro di stato civile) e in modo più generale alle numerose riserve previste dalla legge a favore del segreto bancario, del segreto d'affari o del segreto professionale[63].

Come la dottrina giustamente rileva, vi sono invece parecchi casi dove le norme speciali sulla segretezza si limitano a richiamare l'obbligo del segreto d'ufficio in modo affatto generico, senza delimitare esattamente la sua portata. Ora, in questi casi, le informazioni che meritano realmente protezione devono essere determinate interpretando tali norme alla luce della legge sulla trasparenza: in quest'ordine di idee, ad esempio, il segreto d'ufficio qualificato previsto dagli art. 110 cpv. 1 LIFD e 183 cpv. 1 LT non vieta alle autorità fiscali di comunicare informazioni che si riferiscono esclusivamente ad atti amministrativi interni, a pianificazioni o a questioni politico-strategiche e che non sono pertanto protette dalle citate norme sul segreto fiscale[64].

3.2 Il segreto d'ufficio previsto da tutti gli ordinamenti dei funzionari statali[65], e la cui violazione costituisce reato perseguibile d'ufficio (art. 320 CPS), non rientra nel novero delle disposizioni speciali contemplate dall'art. 3 cpv. 3. Con l'entrata in vigore della legge sulla trasparenza, il principio della segretezza viene infatti sovvertito e l'obbligo del segreto d'ufficio sarà pertanto determinato ed accertato in futuro in ogni caso concreto e coprirà unicamente quelle informazioni che non sono accessibili in virtù della legge sulla trasparenza poiché la legge stessa non è applicabile o poiché sono date le eccezioni previste dall'art. 10[66].

Come già s'è visto, la legge cantonale non si applica all'accesso a documenti ufficiali concernenti procedure di prima istanza (non contenziose) in corso: l'accesso a questi documenti è garantito dal diritto di essere sentito e dalle norme di procedura e i terzi possono consultarli soltanto se rendono verosimile un interesse degno di protezione. In questa fase del processo decisionale non vi è pertanto alcun sovvertimento del principio di segretezza a favore del principio di trasparenza e questo non solo per garantire la libera formazione della volontà e dell'opinione dell'autorità chiamata ad istruire la pratica, ma anche per non pregiudicare o rischiare di pregiudicare l'indispensabile collaborazione che le parti debbono prestare nell'ambito del procedimento[67,68].

---

[62] Art. 33 LPGA, con le eccezioni e precisazioni contemplate dalle leggi speciali (art. 50a LAVS, art. 66a LAI, art. 25 LAFam, art. 97a LADI). Art. 31 Laps e 10a ReLaps.

[63] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1808 e 1812; BERTIL COTTIER, n. 9 all'art. 4.

[64] BERTIL COTTIER, n. 10 all'art. 4.

[65] Cfr. ad esempio gli art. 22 LPers, 29 LORD e 131 LOC.

[66] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1808; BERTIL COTTIER, n. 12 all'art. 4.

[67] CLÉMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, pag. 44/46 n. 128, 130-131. Questa autrice rileva con buoni motivi che il principio di trasparenza applicato in una procedura amministrativa di prima istanza potrebbe scalfire la fiducia riposta dal cittadino nel meccanismo vigente di una "*collaboration sous le sceau du secret (…). L'administré pourrait éprouver quelque réticence à fournir certaines informations aux autorités, dès lors qu'il n'a plus la garantie que celles-ci sont tenues au secret.*"

[68] La LPamm - contrariamente alla PA (art. 13) e a numerose leggi cantonali (art. 20 Pamm BE, art. 22 Pamm GE, art. 58 Pamm JU, art. 37 Pamm GR, art. 47 Pamm FR ecc.) - non consacra esplicitamente

Art. 4 Esclusione del diritto di accesso

1.- I verbali e le registrazioni di autorità ed organi che deliberano a porte chiuse[69] sono indubbiamente documenti ufficiali ai sensi della legge, poiché racchiudono informazioni che vengono elaborate o che sono in possesso di un'autorità e che concernono l'adempimento di compiti pubblici[70]. Il gruppo di lavoro e il Consiglio di Stato li hanno però esclusi *in limine* dal novero dei documenti accessibili (art. 4 cpv. 1) e questo a tutela della segretezza delle loro sedute e della libera formazione della volontà in seno al gremio[71]: questa soluzione - sorretta da motivi preminenti d'interesse pubblico - è stata scelta ad esempio anche dal Canton Argovia e dal Canton Giura (art. 7 lett. *a* della legge del 24 ottobre 2006, art. 15 della legge del 4 dicembre 2002)[72].

2.- Il secondo capoverso della norma delega al Consiglio di Stato la facoltà di estendere l'esclusione del diritto di accesso ad altre categorie di documenti che rientrano per principio nel novero di quelli ufficiali poiché attengono in modo particolare allo svolgimento di un compito pubblico. In queste categorie potrebbero ricadere ad esempio le prove d'esame prima del loro sostenimento e i risultati delle prove medesime o di test svolti a livello cantonale, intercantonale o internazionale[73], come pure le semplici note scambiate fra i membri di un'autorità collegiale o fra questi ultimi ed i loro collaboratori[74].

Titolo II Informazione del pubblico

Art. 5 Principio

1.- Questa norma - che disciplina l'informazione attiva, fatta d'ufficio dall'autorità e che trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 56 Cost. cant. - non abbisogna invero di particolari commenti. Come già aveva rilevato il gruppo di lavoro che aveva rassegnato il suo rapporto con avamprogetto di legge il 18 giugno 2001, l'informazione attiva resta un compito essenziale dello Stato, soprattutto nella società della comunicazione: saper informare e saper comunicare le informazioni sono esigenze alle quali lo Stato non può sottrarsi.

2.- L'informazione attiva o diretta dello Stato non esige peraltro una regolamentazione particolarmente dettagliata, che sarebbe addirittura controproducente: ogni autorità, infatti, deve potersi riservare un ampio spazio di manovra e una grande libertà nel modo di organizzare l'informazione verso il cittadino, a dipendenza anche della sua natura, e sarebbe impossibile e addirittura dannoso pretendere di imporre una normativa dettagliata applicabile a tutte le autorità. Né va inoltre dimenticato che il compito di informare spetta in primo luogo ai professionisti dell'informazione: le autorità devono quindi fare in modo che i giornalisti siano in grado di avere informazioni tempestive e adeguate, sufficientemente complete e dettagliate, affinché l'informazione possa giungere in modo corretto al pubblico. Con la crescente diffusione delle nuove tecnologie informatiche e della

---

l'obbligo delle parti di collaborare con l'autorità nell'accertamento dei fatti: questo dovere di collaborare è comunque dedotto dall'art. 18 LPamm (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 1b all'art. 18).

69 Ciò vale segnatamente per le Commissione parlamentari, per i Municipi e per il Consiglio di Stato, con la riserva dei casi previsti dalla legge (art. 54 LGC/CdS, 92 LOC e 14 cpv. 1 e 2 del regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione del 26 aprile 2001). È peraltro notorio che le deliberazioni del Governo non sono verbalizzate e che le sue decisioni vengono semplicemente consegnate a protocollo (art. 19 del citato regolamento del 26 aprile 2001).

70 *Infra*, n. 1 all'art. 8.

71 Cfr. GUIDO CORTI, Autorità esecutiva e pubblicità delle sedute, RDAT II-1991 pag. 357 segg., 360 segg.

72 L'art. 15 cpv. 6 della legge vallesana conferisce al Gran Consiglio e ai legislativi comunali e patriziali la facoltà di dichiarare non accessibili i verbali delle loro commissioni.

73 Cfr. art. 28 cpv. 1 lett. *d* e *e* del progetto di legge presentato dal Consiglio di Stato del Canton Friburgo.

74 Cfr. art. 26 cpv. 3 legge GE, art. 9 cpv. 2 legge VD.

comunicazione, non si può tuttavia sottacere che l'informazione del pubblico potrà essere fatta sempre più in modo diretto, senza la mediazione della stampa.

3.- Alcune legislazioni cantonali contemplano disposizioni specifiche che disciplinano l'informazione attiva da parte delle autorità di polizia (art. 21 legge GE, art. 25 legge BE). Alla luce del principio generale stabilito dall'art. 5, una simile disposizione è tuttavia superflua: riservate le prerogative della magistratura, anche le autorità di polizia possono infatti informare il pubblico sullo svolgimento dei loro compiti, salvaguardando beninteso gli interessi delle indagini e quelli delle persone coinvolte o interpellate.

Art. 6 Autorità giudiziarie

1.- L'informazione attiva da parte delle autorità giudiziarie sui procedimenti in corso non può ovviamente prescindere dagli interessi preminenti dell'istruttoria o dell'inchiesta e da quelli legittimi e preponderanti delle parti o di terzi: un'informazione del pubblico - specie ma non solo da parte delle autorità penali - può pertanto intervenire soltanto se l'interesse pubblico lo esige, ad esempio quando la collaborazione dei cittadini appare indispensabile, quando il caso è particolarmente grave o riveste una notorietà accresciuta o quando si deve correggere un'informazione tendenziosa o addirittura errata proveniente dalle parti[75].

2.- Il terzo capoverso della norma ribadisce e rafforza il principio già stabilito dagli art. 27 LOG e 54 LPamm: le decisioni e le sentenze cresciute in giudicato, ove occorra debitamente anonimizzate, vengono infatti pubblicate sul sito www.sentenze.ti.ch e quelle più significative sulla Rivista ticinese di diritto (RtiD). Questa pubblicazione rappresenta infatti un'irrinunciabile esigenza dello Stato di diritto, assicura la trasparenza dell'attività giudiziaria, precisa la portata della legislazione e legittima i cambiamenti di giurisprudenza[76].

Art. 7 Responsabile dell'informazione

La designazione di un responsabile dell'informazione per ogni autorità, ente, corporazione o società assoggettati alla presente legge costituisce un presupposto imprescindibile per assicurare una corretta informazione dell'opinione pubblica e dei media[77].

In questo senso, il Consiglio di Stato ha del resto già posto le basi per l'impostazione futura della comunicazione governativa, prevedendo una prima fase a breve termine, per rispondere ad esigenze immediate riferite a temi di interesse generale, ed una seconda a medio termine, intesa a creare un servizio per la comunicazione presso la Cancelleria dello Stato in rete con i Dipartimenti (ris. gov. n. 4942 del 30 settembre 2008): questa risoluzione prevede - a titolo di prova, sino alla fine del 2008 - un incontro settimanale del cancelliere dello Stato con gli addetti all'informazione dei Dipartimenti e i collaboratori per la comunicazione della Cancelleria[78], destinato a stabilire i temi d'interesse generale meritevoli di comunicazione sulla base dell'ordine del giorno delle sedute del Governo, ed un ulteriore incontro, sempre settimanale con la stampa, sui temi principali. Inoltre, il Consiglio di Stato ha pure assegnato alla Cancelleria - a cui è affidato il coordinamento

---

[75] Cfr. l'art. 17 legge NE.

[76] MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 1 all'art. 54.

[77] In base alle citate direttive per l'informazione alla stampa dell'8 novembre 1989 e a quelle sull'informazione del 20 agosto 2002, i direttori dei Dipartimenti e il cancelliere dello Stato designano i funzionari addetti all'informazione, in seno ad ogni singolo Dipartimento e alla Cancelleria; l'elenco di questi funzionari è tenuto dalla Cancelleria dello Stato e trasmesso agli organi di informazione. Le direttive del 2002 disciplinano inoltre l'accreditamento dei media del Cantone, della Confederazione e del Nord Italia, con i quali curare i rapporti di informazione e di comunicazione.

[78] Gruppo per la comunicazione.

dell'informazione interna e di quella esterna (art. 24 del citato regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione del 26 aprile 2001) - il compito di effettuare uno studio preliminare sull'organizzazione e sulla strutturazione della comunicazione istituzionale per disporre in futuro di un servizio di comunicazione presso la Cancelleria dello Stato in rete con gli addetti alla comunicazione dei singoli Dipartimenti (ris. gov. n. 4943 del 30 settembre 2008).

Titolo III Accesso ai documenti ufficiali

Capitolo I Principi della trasparenza

Art. 8 Nozione di documento ufficiale

1.- La legge sulla trasparenza non garantisce l'accesso a qualsiasi informazione in senso lato, ma soltanto ai documenti ufficiali: rientrano pertanto nel novero di questi documenti le informazioni che sono registrate su un qualsiasi supporto, che sono in possesso dell'autorità poiché le ha elaborate o le sono state comunicate e che servono infine all'adempimento di un compito pubblico[79].

1.1 La nozione di documento - che sarà precisata dal regolamento d'applicazione - prescinde dunque dal supporto materiale ed include ad esempio i messaggi, i rapporti, gli studi, le statistiche, i registri, i resoconti, le direttive, le prese di posizione, i preavvisi, i pareri, le decisioni, le registrazioni e i verbali, come pure i documenti su supporto informatico, quali i messaggi di posta elettronica riguardanti affari di servizio, le pagine diffuse su Internet e le comunicazioni interne consultabili su intranet: la forma del documento è pertanto irrilevante[80]. Il documento deve inoltre avere una connotazione informativa e, soprattutto, deve esistere poiché il principio della trasparenza non può obbligare l'amministrazione ad allestire un documento *ex novo*, fornendo ad esempio un parere giuridico su una questione controversa o assicurando la traduzione di un testo che è disponibile in una sola lingua[81,82].

1.2 Il documento ufficiale contenente l'informazione deve essere effettivamente in possesso dell'autorità che lo ha allestito o alla quale è stato comunicato. Se del caso, l'autorità deve prendere i necessari provvedimenti per reperire un documento che non è più in suo possesso, pur essendone l'autrice o la destinataria principale, oppure trasmetterlo all'autorità competente che lo aveva confezionato o alla quale era stato comunicato[83].

1.3 L'informazione, infine, deve riguardare l'adempimento di un compito pubblico, che non coincide necessariamente con un compito d'interesse pubblico: vi sono infatti alcuni compiti svolti da privati nell'interesse pubblico che non costituiscono compiti pubblici[84]. Ne consegue, secondo logica, che le informazioni in possesso soprattutto di persone giuridiche di diritto pubblico o privato soggette alla legge giusta l'art. 2 cpv. 1 lett. *e*, che non sono in relazione con l'adempimento di un compito pubblico, non rientrano nella

---

79 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1808; KURT NUSPLIGER, *in* Stephan C.Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 5-6 all'art. 5.

80 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1809. Un'esemplificazione non esaustiva dei documenti ritenuti ufficiali è prevista dall'art. 21 cpv. 2 della legge del Canton Neuchâtel, dall'art. 25 cpv. 2 della legge ginevrina e dall'art. 3 cpv. 2 della legge vallesana.

81 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 *ibidem.*

82 Se l'esistenza del documento è contestata in quanto tale, il richiedente può adire la Commissione di mediazione o l'autorità di ricorso (KURT NUSPLIGER, n. 16 all'art. 5).

83 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1810/1811.

84 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1811; KURT NUSPLIGER, n. 19 all'art. 5.

definizione di documento ufficiale[85]. Queste informazioni potrebbero nondimeno assumere la connotazione di documento ufficiale ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 ove fossero richieste o trasmesse al Consiglio di Stato o al Gran Consiglio nell'ambito dei loro poteri di vigilanza: in questo caso, tali informazioni riguarderebbero infatti l'adempimento dei compiti pubblici (di vigilanza) che competono alle autorità cantonali[86].

2.- Secondo l'art. 8 cpv. 2 della legge - che corrisponde all'art. 5 cpv. 3 LTras - non sono invece considerati ufficiali i documenti la cui elaborazione non è terminata o che sono destinati a scopi personali o che vengono utilizzati da un'autorità per scopi commerciali.

2.1 L'esclusione dei documenti la cui elaborazione non è terminata garantisce all'amministrazione la necessaria libertà di azione ed è volta in modo più generale a salvaguardare il processo decisionale dell'autorità ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. *a*. Il Consiglio federale ha peraltro precisato questa nozione - da lui stesso ritenuta *"giuridicamente vaga"*[87] - con l'ordinanza sulla trasparenza del 24 maggio 2006 (OTras), definendo elaborato un documento che è stato firmato dall'autorità che lo ha allestito[88] o che è stato trasmesso definitivamente al destinatario da chi lo ha allestito, segnatamente a titolo di informazione o per presa di posizione o decisione (art. 1 cpv. 2 lett. *a* e *b*): in questo senso, sono pertanto esclusi dal novero dei documenti elaborati un testo manoscritto o elettronico con cancellature o annotazioni prima della correzione definitiva, un compendio in fase di elaborazione, la versione provvisoria di un rapporto, lo schizzo di un progetto, gli appunti di una riunione o gli appunti di lavoro informali, la bozza di un testo, le note riassuntive in previsione di una riunione e via dicendo[89]. Per converso, e a titolo di esempio, un rapporto di un gruppo di lavoro o di un esperto è considerato documento ufficiale quando viene trasmesso all'autorità competente e poco importa al riguardo se tale autorità ne abbia o meno preso conoscenza[90].

I documenti la cui elaborazione non è terminata non vanno peraltro confusi con i documenti preparatori, ma definitivi, quali ad esempio i rapporti o i preavvisi trasmessi da istanze subordinate all'autorità competente: nel sistema della legge federale, questi documenti non sono esclusi per principio dal suo campo d'applicazione anche se la loro consultazione può comunque essere negata a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti ed in modo particolare per non pregiudicare la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. *a* LTras)[91]. Nel sistema della legge cantonale, per contro, questi documenti preparatori ma compiuti versati agli atti di un procedimento in corso permangono sottratti al diritto di accesso fino alla sua conclusione e la loro consultazione in pendenza di procedura, se provvisti di valore probatorio e determinanti per adottare una decisione, potrà essere concessa soltanto alle parti conformemente alle norme processuali applicabili e all'art. 29 cpv. 2 Cost. fed.[92].

---

85 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1811/1812.

86 KURT NUSPLIGER, n. 23 all'art. 5.

87 Messaggio citato, FF 2003 pag. 1815.

88 Questa definizione è invero discutibile poiché vi sono documenti elaborati che non vengono firmati: lo stesso Consiglio federale rileva peraltro nel messaggio che l'elaborazione definitiva o ultimata di un documento può risultare da altri elementi quali, ad esempio, l'iscrizione in un registro (FF 2003 pag. 1815).

89 Messaggio citato, FF 2003 pag. 1815.

90 KURT NUSPLIGER, n. 30 all'art. 15. Impregiudicata rimane logicamente anche in questo caso la possibilità di negare l'accesso a tutela, in particolare, di interessi pubblici preponderanti (art. 10 del disegno di legge).

91 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1816/17.

92 Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (peraltro criticata in dottrina), i cosiddetti documenti interni - come gli appunti, le note di servizio, le bozze, le opinioni personali di un funzionario e le proposte - sono invece sottratti a consultazione nella procedura amministrativa, non essendo una simile facoltà

2.2 I documenti personali sottratti al campo d'applicazione alla legge sono innanzitutto quelle informazioni che, pur servendo per scopi ufficiali, sono destinati all'uso esclusivo del loro autore o di un numero ristretto di persone: note per l'elaborazione di un testo, appunti relativi ad una riunione, note personali scritte a mano o elettronicamente su un documento ufficiale[93]. Inoltre, sono pure escluse dal diritto di accesso le lettere e i messaggi di posta elettronica inviati personalmente da un funzionario o a un funzionario e che non riguardano affari di servizio; per contro, gli scritti personali con contenuto ufficiale costituiscono documenti ufficiali poiché essi sono destinati anche a scopi di servizio[94].

2.3 I documenti utilizzati a scopi commerciali sono le informazioni che vengono fornite dall'autorità dietro compenso, comprese quelle che servono direttamente all'elaborazione di un prodotto (cfr. art. 1 cpv. 1 OTras). Il Consiglio federale indica ad esempio le pubblicazioni nel settore della meteorologia e della cartografia che devono essere commercializzate e diffuse prescindendo dalle norme sulla trasparenza[95]. Un parere giuridico allestito da un'autorità su richiesta di un privato e dietro compenso non costituisce invece un documento utilizzato a scopi commerciali e permane quindi accessibile[96].

Art. 9 Diritto di accesso

1.- Il primo capoverso di questo articolo costituisce la disposizione fondamentale del disegno di legge poiché sostituisce al principio della segretezza quello della trasparenza, seppur con le eccezioni e le limitazioni previste dagli art. 10 a 12 a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti e dei dati personali. Anche se il cambiamento non è forse così radicale come viene presentato, poiché il principio del segreto oggi vigente già conosce numerose e fondate eccezioni, non v'è dubbio che l'accessibilità di massima ai documenti ufficiali contribuirà a cambiare la cultura e la prassi amministrativa[97].

2.- Il diritto di accesso - che costituisce un diritto soggettivo giustiziabile[98] - è conferito dalla legge ad ogni persona, svizzera o straniera, domiciliata nel Cantone o fuori Cantone, in Svizzera o all'estero, fisica o giuridica, maggiorenne o minorenne[99], che non deve comprovare particolari interessi né sostanziare la propria domanda né fornire informazioni sul genere di utilizzazione privata o commerciale del documento richiesto[100].

---

inclusa nel diritto di esaminare gli atti dedotto dalla Costituzione federale (DTF 125 II 473 consid. 4a-b, 115 V 303 segg.; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, pag. 192; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, pag. 228/230). Per converso, il diritto di accesso a documenti interni privi di valore probatorio nell'ambito di una procedura amministrativa potrebbe essere fondato sulla tutela della personalità e della sfera privata ed accordato quindi in base alla legge sulla protezione dei dati personali (DTF 125 II 473 consid. 4c; MICHELE ALBERTINI, Protezione dei dati e dei diritti dei cittadini, pag. 83/84).

93 Cfr. l'art. 1 cpv. 3 dell'ordinanza federale sulla trasparenza.

94 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1817; KURT NUSPLIGER, n. 40-41 all'art. 5.

95 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1814.

96 KURT NUSPLIGER, n. 29 all'art. 5.

97 PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 2 e 4 all'art. 6.

98 STEPHAN C. BRUNNER/LUZIUS MADER, Einleitung, n. 39; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 12 all'art. 6.

99 Parrebbe invero logico che il minorenne debba comunque essere capace di discernimento (art. 16 CCS); in caso contrario, il diritto di accesso dev'essere esercitato dal rappresentante legale, vale a dire dai genitori o da uno di loro, risp. da un tutore se non esiste un'autorità parentale (art. 19 cpv. 2, 296-298a, 368 CCS; cfr. GIORGIO DE BIASIO/ALDO FOGLIA, Introduzione ai codici di diritto privato svizzero, 2a ediz., pag. 142).

100 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1818/19; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 20-22 all'art. 6.

Al diritto di consultare i documenti ufficiali previsto dall'art. 9 cpv. 1 è peraltro intimamente connesso il principio d'uguaglianza dei richiedenti ed in modo più generale del pubblico: se l'accesso è accordato a una persona, deve essere accordato a tutti quantomeno nella stessa misura[101]. Inoltre, e sempre in virtù del principio d'uguaglianza, non si può riconoscere un diritto di accesso privilegiato agli enti pubblici, ai partiti politici, ai gruppi d'interesse o ai media: per converso - e contrariamente a quanto rilevato dal Consiglio federale[102] - deve rimanere riservato il diritto di informazione specifico riconosciuto ai membri del Gran Consiglio per i dibattiti parlamentari e le discussioni commissionali (art. 35 e 64 LGC/CdS), alla Commissione della gestione per l'esercizio dell'alta vigilanza (art. 150 e 151 LGC/CdS), come pure il diritto di ispezione degli atti riconosciuto alle Commissioni dell'Assemblea comunale, del Consiglio comunale o alle loro delegazioni in previsione delle deliberazioni (art. 105 cpv. 2 LOC).

La richiesta di informazioni sul contenuto di un documento può sfociare non solo in una mera comunicazione informale, quale ad esempio la lettura di un passaggio pertinente di un rapporto o l'invio di un messaggio di posta elettronica o di un fax, ma può costituire soprattutto il presupposto per accertare l'esistenza e il contenuto di un documento e quindi per esercitare concretamente il diritto di accesso[103].

3.- L'art. 9 cpv. 2 disciplina in modo esaustivo le modalità d'esercizio del diritto di accesso: i documenti ufficiali devono essere consultati sul posto, ovvero presso l'autorità che li detiene durante gli orari di apertura degli uffici, o ottenuti in copia, facendo capo in tal caso a mezzi di riproduzione propri (ricopiatura, fotografia, scansione) oppure ad una fotocopiatrice dell'amministrazione. Infine, le copie richieste possono anche essere trasmesse alla persona interessata - su richiesta - al suo domicilio, risp. alla sua sede, o ancora in altro luogo di sua scelta[104].

4.- La consultazione di documenti ufficiali secondo l'art. 9 cpv. 2 riserva la legislazione in materia di diritti d'autore, a condizione beninteso che tali documenti rientrino nel campo d'applicazione di questa legislazione. Ora, fra i documenti che non soggiacciono alla protezione del diritto d'autore vanno annoverati le leggi, le ordinanze, gli accordi internazionali e gli altri atti ufficiali come le decisioni, i verbali e i rapporti delle autorità o delle amministrazioni (art. 5 LDA), come pure le opere di diverso contenuto che non presentano un carattere originale (art. 2 cpv. 1 LDA)[105].

4.1 Detto questo, giova poi precisare che la riserva dell'art. 9 cpv. 2 seconda frase non esclude affatto l'accesso a documenti ufficiali protetti dal diritto d'autore ed in particolare la possibilità di ottenerne copia. La riserva istituita dalla legge riguarda invece l'utilizzazione di questi documenti da parte del beneficiario, poiché l'art. 10 LDA stabilisce in modo chiaro ed univoco che l'autore ha il diritto esclusivo di decidere se, quando ed in qual misura la sua opera sarà utilizzata (cpv. 1) e segnatamente quello di allestire esemplari dell'opera (stampati, supporti audio o audiovisivi o supporti di dati), di offrirli al pubblico, di alienarli o di metterli altrimenti in circolazione (cpv. 2 lett. *a-b*). Ciò significa, in buona sostanza, che il richiedente deve ottenere il consenso dell'autore o dell'autrice (o dell'avente diritto dell'autore o dell'autrice) per allestire una nuova copia del documento, per metterlo in

---

[101] Questo principio è riassunto con la formula inglese *"access to one; access to all" (*messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1818; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 24 all'art. 6.

[102] Messaggio citato, FF 2003 pag. 1818 e nota 98 con riferimento all'art. 7 LParl.

[103] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1819; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 16 all'art. 6).

[104] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1819/20; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 30, 32 e 34-36 all'art. 6.

[105] PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 49 segg. e 53 segg. all'art. 6.

circolazione o per diffonderlo in altro modo; riservata rimane comunque la possibilità - giusta l'art. 25 LDA - di citare una parte del documento, indicando la fonte[106].

4.2 Nell'ambito dei rapporti con la legislazione sul diritto d'autore occorre peraltro distinguere fra i documenti che provengono da un'autorità sottoposta alla legge sulla trasparenza e quelli di terzi, che a questa legge non sono assoggettati. Nel caso di documenti formali dell'autorità medesima, la distribuzione di copie a terzi non presenta problemi: l'autorità, infatti, già dispone del diritto di allestire copie di documenti confezionati dai suoi collaboratori o per suo incarico. L'uso che il destinatario può fare delle copie dipende invece esclusivamente dalla legislazione sul diritto d'autore, che disciplina anche la questione relativa alla riproduzione di documenti comunicati all'autorità da terzi. Se un documento è comunicato dall'autore o dal suo avente diritto si può desumere - sotto il profilo della legge sulla trasparenza - che con la consegna del documento egli ha esercitato il suo diritto esclusivo di deciderne la prima pubblicazione ai sensi dell'art. 9 cpv. 2 e 3 LDA ed ha quindi acconsentito alla sua divulgazione: da questo momento, l'opera si considera pubblicata e l'autorità può pertanto allestirne esemplari anche per terzi secondo l'art. 19 cpv. 2 LDA. L'ulteriore utilizzazione dell'opera sia da parte dell'autorità sia da parte del destinatario delle copie è regolata in base ai principi generali del diritto d'autore[107].

5.- Il terzo capoverso dell'art. 9 assicura il necessario coordinamento fra informazione attiva e informazione passiva e risponde a logiche esigenze di economia amministrativa[108]. Se il documento è già pubblicato su una pagina Internet o su un organo ufficiale, l'autorità potrà limitarsi a comunicare al richiedente l'indirizzo Internet dov'è possibile consultarlo o eventualmente a trasmettergli copia per posta elettronica o ancora ad invitare lo stesso richiedente a rivolgersi al responsabile della pubblicazione ufficiale[109].

Art. 10 Eccezioni al diritto di accesso

A) In generale

1.- Il progetto di legge disciplina le eccezioni e le limitazioni del diritto di accesso agli art. 10 e 11[110], stabilendo in primo luogo ed in modo esaustivo i presupposti che consentono di negarlo a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante ed istituendo in seguito, nel rispetto del principio di proporzionalità, la possibilità di limitarlo ad una parte del documento richiesto, di differirlo o di subordinarlo a condizioni od oneri. Anche se l'autorità dispone in quest'ambito di un margine di apprezzamento e di un potere discrezionale, un documento di per sé accessibile rimane tale e la sua consultazione può pertanto essere negata, limitata, differita o condizionata soltanto se sussiste con una certa probabilità un rischio di pregiudizio concreto degli interessi pubblici o privati previsti dall'art. 10: l'autorità responsabile deve in ogni caso procedere ad un'attenta ponderazione degli interessi contrapposti secondo i criteri stabiliti in modo esaustivo dalla legge e, nel dubbio, l'accesso al documento deve per principio almeno essere accordato[111].

2.- Un documento ufficiale di per sé non accessibile secondo l'art. 10 può nondimeno essere oggetto di informazione (attiva) da parte dell'autorità per motivi preminenti

---

[106] PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 55 e 56 all'art. 6; cfr. inoltre DTF 131 III 480 segg.
[107] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1798; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 58 e 60 all'art. 6.
[108] *Supra*, Considerazioni generali, n. 1.
[109] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1820; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 62 e 66 all'art. 6.
[110] Cfr., analogamente, gli art. 23-25 legge NE e 26-27 legge GE.
[111] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1821/22; BERTIL COTTIER, n. 3, 4-5 all'art. 7.

d'interesse pubblico. Basti pensare a un documento sottoposto a segreto che, in seguito ad una fuga di notizie, viene commentato in modo unilaterale e fuorviante da parte della stampa: in questo caso, l'accesso della collettività alla versione completa del documento può infatti apparire imprescindibile per dare al pubblico un'informazione corretta e completa e una versione oggettiva dei fatti[112,113].

B) A tutela di interessi pubblici o privati preponderanti

3.- La protezione della libera formazione dell'opinione e della volontà (art. 10 cpv. 1 lett. *a*) è volta ad impedire che durante un processo decisionale l'amministrazione subisca eccessive pressioni a causa della divulgazione prematura di informazioni e non possa quindi formarsi liberamente il proprio convincimento; la divulgazione precoce di certe informazioni, in determinate circostanze, può anche bloccare prematuramente il dibattito pubblico, rendendo poi difficile cambiare - come a volte si dovrebbe - opinione[114].

3.1 Alla stregua del diritto federale e di quello di altri Cantoni[115], l'eventuale influenza sulla libera formazione dell'opinione e della volontà dev'essere sensibile e concreta: un documento non può essere sottratto all'accesso unicamente per evitare difficoltà o seccature o per non esporsi a critiche o per evitare dibattiti pubblici o politici anche accesi[116].

3.2 Come più volte rilevato, il disegno di legge che accompagna questo messaggio non si applica ai procedimenti in corso, ed in particolare ai procedimenti amministrativi di prima istanza o non contenziosi, ed assume rilevanza per i terzi non portatori di interessi legittimi quando il procedimento è ormai concluso. Ciò non significa tuttavia che l'eccezione prevista dall'art. 10 cpv. 1 lett. *a* sia priva di portata pratica. Anche se la sua applicazione sarà per tal motivo sostanzialmente limitata, non va scordato ad esempio che vi sono documenti ufficiali elaborati in senso lato nell'ambito di una procedura amministrativa, ma che non vengono versati agli atti, e che rimangono quindi di per sé accessibili in virtù della legge sulla trasparenza[117].

D'altra parte, non è neppure escluso che il processo decisionale di un'autorità possa essere compromesso anche quando una decisione amministrativa è stata presa ed il procedimento è pertanto terminato: la pubblicazione di documenti preparatori subito dopo la decisione potrebbe infatti rivelare il parere dei membri di un'autorità che delibera a porte chiuse, privandoli della possibilità di distanziarsi dalla posizione che difendono ufficialmente[118].

4.- L'art. 10 cpv. 1 lett. *b* - che riprende testualmente l'art. 7 cpv. 1 lett. *b* della legge federale - garantisce il mantenimento del segreto di informazioni che servono alla preparazione di misure delle autorità. Questa norma - per non vanificare il principio del

---

[112] BERTIL COTTIER, n. 11 all'art. 7.

[113] Per motivi analoghi, il Consiglio di Stato ha del resto risposto più volte ad atti parlamentari che pur vertevano su oggetti di per sé sottoposti a segreto, a tutela di legittimi interessi privati o pubblici degni di protezione (GUIDO CORTI, Interpellanze e interrogazioni fra limiti istituzionali, tutela del segreto d'ufficio e protezione dei dati personali, RtiD II-2004 pag. 265 segg.; MICHELE ALBERTINI, Le risposte alle interrogazioni parlamentari tra esigenze di informazione e protezione dei dati personali, RtiD II-2004 pag. 279 segg.).

[114] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1823; BERTIL COTTIER, n. 13 all'art. 7.

[115] Art. 7 cpv. 1 lett. *a* LTras; art. 29 cpv. 1 lett. *a* legge BE, 26 cpv. 2 lett. *c* legge GE, art. 16 cpv. 2 lett. *a* legge VD e art. 4 cpv. 1 lett. *a* legge UR.

[116] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1823; BERTIL COTTIER, n. 15 all'art. 7.

[117] Il Consiglio federale cita nel messaggio, a mo' d'esempio, un parere giuridico commissionato all'interno dell'amministrazione in vista dell'eventuale e futura apertura di un procedimento (FF 2003 pag. 1824).

[118] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1824; BERTIL COTTIER, n. 18 all'art. 7.

diritto di accesso - dev'essere applicata con prudenza ed in particolare quando la divulgazione preventiva di determinate informazioni potrebbe compromettere l'efficacia ed il successo di queste misure: si pensi ad esempio alle inchieste, alle ispezioni e alle misure di sorveglianza nel campo fiscale o doganale o nel settore sanitario. Inoltre, possono rientrare nel campo d'applicazione di questa norma anche le misure che sono pianificate dal Cantone nell'ambito dell'attività di un ente autonomo di diritto pubblico o di una società a partecipazione statale maggioritaria[119].

5.- L'art. 10 cpv. 1 lett. *c* permette di mantenere segrete determinate misure a tutela della sicurezza dello Stato e dell'ordine pubblico. Questa eccezione riguarda le attività della polizia, delle dogane, dei servizi di informazione e dell'esercito e consente inoltre di mantenere segreta qualsiasi informazione la cui divulgazione potrebbe compromettere la sicurezza e l'ordine pubblico: ciò è il caso, ad esempio, quando l'accesso del pubblico a un documento ufficiale potrebbe esporre singole persone o addirittura una parte importante della popolazione ad atti di terrorismo o di violenza o ancora quando la consultazione di un dossier particolarmente sensibile consentirebbe di identificare i funzionari che lo hanno istruito con il rischio accresciuto di esporli a misure di ritorsione[120].

6.- L'art. 10 cpv. 1 lett. *d* consente di negare il diritto di accesso quando la comunicazione di informazioni potrebbe compromettere la politica estera del Cantone, vale a dire le sue relazioni con gli Stati esteri nei limiti tracciati dagli art. 55 e 56 Cost. fed.[121], con la Confederazione e con gli altri Cantoni: una disposizione analoga è del resto prevista anche dalla legislazione federale e da quella di altri Cantoni[122,123]. Gli interessi di politica estera possono peraltro essere compromessi ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. *d* non solo nelle relazioni con gli Stati, ma anche e in senso più ampio nelle relazioni con persone straniere fisiche o giuridiche, ad esempio nel campo degli affari, della cultura e dello sport[124].

Di particolare ancorché ovvia rilevanza risulta peraltro la possibilità di rifiutare la comunicazione o la pubblicazione di informazioni che possono compromettere in modo concreto i rapporti con la Confederazione o con gli altri Cantoni: ciò vale in particolare per quei documenti che sono in possesso dell'autorità cantonale, ma che sono stati allestiti dalla Confederazione o da un altro Cantone e che sono sottratti al libero accesso dalla legislazione federale o da quella dell'altro Cantone[125,126].

---

[119] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1825; BERTIL COTTIER, n. 24 e 25 all'art. 7.
[120] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1825; BERTIL COTTIER, n. 27 e 29 all'art. 7.
[121] Anche se gli affari esteri competono logicamente alla Confederazione (art. 54 Cost. fed.), i Cantoni devono comunque collaborare alla preparazione delle decisioni di politica estera che toccano le loro competenze o i loro interessi essenziali ed essi possono in ogni caso concludere con l'estero trattati nei settori di loro competenza (art. 55 e 56 Cost. fed.).
[122] Art. 7 cpv. 1 lett. *d* e *e* LTras; art. 23 cpv. 2 lett. *d* legge ZH, art. 23 cpv. 2 lett. *b* legge NE, art. 26 cpv. 2 lett. *a* legge GE.
[123] Tutti i Paesi che hanno introdotto il principio di trasparenza limitano la pubblicazione di informazioni che potrebbero compromettere la salvaguardia dei loro interessi nelle relazioni con l'estero (messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1826; BERTIL COTTIER, n. 30 all'art. 7).
[124] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1826; BERTIL COTTIER, n. 32 all'art. 7.
[125] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1826/27; BERTIL COTTIER, n. 36-37 all'art. 7.
[126] Come già s'è visto, se il documento proviene da un Cantone che non conosce ancora il principio di trasparenza e che è quindi segreto secondo il diritto di questo Cantone, il suo accesso deve di regola essere negato.

7.- L'art. 10 cpv. 1 lett. *e* consente di negare il diritto di accesso quando la consultazione dei documenti ufficiali potrebbe costituire una lesione della sfera privata di terzi[127]. Anche in questo caso, l'autorità dispone di un margine di apprezzamento e deve rispettare il principio di proporzionalità: la consultazione potrà pertanto essere negata puramente e semplicemente soltanto se l'accesso non può essere limitato, differito o condizionato secondo l'art. 11 e i dati che consentirebbero di identificare una persona dovranno per principio essere anonimizzati o oscurati conformemente all'art. 12[128]. Né va scordato d'altro canto che il rischio di lesione della sfera privata di terzi è insito nella maggior parte dei casi nella comunicazione di dati personali: ora, in questi casi l'autorità responsabile, se intende accordare l'accesso a documenti che contengono appunto simili dati, deve dare all'interessato la possibilità di esprimersi conformemente all'art. 14[129].

7.1 L'art. 13 Cost. fed. garantisce ad ognuno la protezione della sfera privata. Questa protezione comprende sia il diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare e delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni (cpv. 1), sia il diritto di essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali (cpv. 2)[130], che si estende anche - per prassi costante - alla cosiddetta autodeterminazione informativa o diritto di autodeterminazione sulle proprie informazioni (DTF 129 I 232 consid. 4.3.1, 120 II 118 consid. 3a)[131]. Il diritto alla protezione alla sfera privata e dei dati personali è peraltro istituito e rispettivamente dedotto anche dagli 8 n. 1 CEDU e 17 n. 1 Patto ONU II e dall'art. 8 cpv. 2 lett. *d* Cost. cant., che non assicura tuttavia al cittadino una tutela più ampia di quanto prevedano la Costituzione federale, la Convenzione europea e il Patto del 1966[132].

7.2 Come si evince anche dal messaggio del Consiglio federale, la definizione e la delimitazione del concetto di sfera privata devono essere dedotte dal testo degli art. 13 Cost. fed. e 28 CCS, relativo alla protezione della personalità contro lesioni illecite, e le autorità responsabili possono senz'altro far capo alla corrispondente casistica. Le nozioni di sfera privata e di protezione della personalità sono infatti connesse ed il ricorso ad un concetto unico appare soprattutto imprescindibile per assicurare il necessario coordinamento nell'applicazione della legge sulla trasparenza e della legge sulla protezione dei dati[133].

7.3 La sfera privata di terzi ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. *e* può riguardare non solo le persone fisiche, ma anche le persone giuridiche di diritto privato o di diritto pubblico (art. 28 in comb. con l'art. 53 CCS), che possono peraltro essere titolari anche di diritti costituzionali: in questo contesto, esse possono tuttavia invocare la protezione della loro

---

[127] La norma non richiede comunque una lesione effettiva della sfera privata: basta infatti il rischio concreto e plausibile di un pregiudizio (RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 58 all'art. 7).

[128] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 53-55 all'art. 7.

[129] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1829; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 66 all'art. 7; inoltre GAAC 65.27 consid. 4.

[130] La legislazione sulla protezione dei dati definisce dati personali tutte le informazioni relative a una persona identificata o identificabile (art. 3 lett. *a* LPD), ovvero tutte le indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona sia essa fisica o giuridica (art. 4 cpv. 1 LPDP).

[131] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 60 all'art. 7; MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 17.

[132] Messaggio 20 dicembre 1994 del Consiglio di Stato, già citato, ediz. speciale della RDAT 1995, pag. 28 e n. 3 all'art. 8; MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 18; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 2a ediz., vol. II, n. 381 e 384.

[133] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1828; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 65 all'art. 7.

personalità soltanto se non sono in gioco diritti che appartengono esclusivamente alle persone fisiche[134].

7.4 Nonostante una possibile e tangibile lesione della sfera privata di terzi, l'art. 10 cpv. 1 lett. *e* - alla stregua peraltro dell'art. 7 cpv. 2 LTras - consente in via eccezionale di accordare comunque l'accesso a un documento ufficiale per motivi preminenti d'interesse pubblico: anche in questo caso, tuttavia, non deve esistere nessun'altra clausola derogatoria ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. *a-d* e *f* e *g* o di una disposizione di legge speciale secondo l'art. 3 che si opponga all'accesso[135]. Fra gli interessi pubblici preponderanti che possono legittimare la comunicazione di informazioni ufficiali vi sono innanzitutto gli interessi di polizia - e quindi l'ordine pubblico, la sicurezza, la tranquillità, la salute e la moralità pubbliche, come pure la buona fede negli affari (DTF 119 Ia 43 consid 4a, 118 Ia 177 consid. 1)[136] - ed in secondo luogo quelli specifici dedotti dalla Costituzione federale, ad esempio nell'ambito della protezione dell'ambiente (art. 74), della pianificazione del territorio (art. 75), della protezione della natura e del paesaggio (art. 78) e della protezione degli animali (art. 80)[137].

In questo contesto, l'art. 6 cpv. 2 OTras - che è disposizione d'applicazione dell'art. 7 cpv. 2 LTras - stabilisce che l'interesse pubblico alla trasparenza può prevalere sull'esigenza di protezione della sfera privata di terzi non solo quando la pubblicazione serve a tutelare l'ordine pubblico, la sicurezza o la salute pubblica, ma anche quando risponde ad un particolare bisogno di informazione da parte dal pubblico, specialmente in seguito a nuovi eventi[138], e quando la persona la cui sfera privata potrebbe essere lesa dalla pubblicazione ha una relazione di diritto o di fatto con una delle autorità sottostanti alla legge sulla trasparenza, dalla quale ricava vantaggi considerevoli (ad esempio: il titolare di una concessione o il beneficiario di sussidi)[139].

7.5 L'autorità responsabile, chiamata a determinarsi sull'esistenza di un interesse pubblico preponderante, deve procedere in ogni caso concreto ad un'attenta ponderazione degli interessi in gioco nel rispetto del principio di proporzionalità: non va scordato infatti che il principio di trasparenza - quantomeno nella Confederazione e nel nostro Cantone - non costituisce un diritto costituzionale e che le persone fisiche e giuridiche possono invece prevalersi (soltanto) degli art. 10 e 13 Cost. fed. e dell'art. 8 cpv. 2 lett. *d* Cost. cant. a tutela della loro personalità, della sfera privata e dei dati personali[140].

Ora, nell'ambito di questa ponderazione la dottrina suggerisce a giusto titolo - avuto riguardo anche alla connessione esistente fra legge sulla trasparenza e legge sulla protezione dei dati - di far capo per analogia alle restrizioni dell'obbligo di informare e, rispettivamente, alle possibilità di accesso previste dalla legislazione sulla protezione dei dati. In questo modo, occorrerà prestare un'attenzione accresciuta alle informazioni che racchiudono dati personali degni di particolare protezione (art. 3 lett. *c* LPD, art. 4 cpv. 2

---

[134] La libertà economica, sancita dall'art. 27 Cost. fed., garantisce la sfera segreta delle persone giuridiche di diritto privato e di questa garanzia tengono manifestamente conto - nell'ambito della legislazione sulla trasparenza dello Stato - gli art. 7 cpv. 1 lett. *g* LTras e 10 cpv. 1 lett. *f* del presente disegno di legge (RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 68-69 all'art. 7).

[135] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1828/29; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 72 all'art. 7.

[136] ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, op. cit., vol. II, n. 217-222.

[137] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 71 all'art. 7.

[138] *"Événements importants"* e *"wichtige Vorkommnisse"* nei testi francese e tedesco.

[139] RAINER J- SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 85 all'art. 7; STEPHAN C. BRUNNER, Öffentlichkeit und Datenschutz im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren: Eine Übersicht, *in* Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, pag. 137 segg., 149.

[140] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 76 all'art. 7.

LPDP) o profili della personalità (art. 3 lett. *d* LPD) poiché la loro comunicazione potrà essere accordata soltanto in presenza di un interesse pubblico significativamente importante e assolutamente rilevante[141].

Infine, nell'ambito della ponderazione fra tutela della sfera privata e interesse pubblico all'accesso, assumerà una particolare rilevanza anche per i documenti che racchiudono dati personali il consenso dato dalla persona interessata alla loro elaborazione e alla loro comunicazione (art. 17 cpv. 2 lett. *c*, 19 cpv. 1 lett. b e *c* LPD; art. 6 cpv. 4 lett. *b*, 11 cpv. 1 lett. *b* LPDP)[142,143].

8.- L'art. 10 cpv. 1 lett. *f* esclude dal diritto di accesso i documenti la cui divulgazione comporterebbe la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o di affari. L'amministrazione dispone infatti di tutta una serie di informazioni sulle attività commerciali di imprese svizzere[144] e straniere, ad esempio nell'ambito di procedure di appalto, di concessione o di autorizzazione, di sussidiamento, di controllo o di accertamento, che non possono essere svelate a terzi: per essere sottratte al principio di trasparenza, occorre tuttavia che la messa a disposizione di queste informazioni possa stroncare la concorrenza e procurare ad un'impresa un vantaggio economico[145].

Il concetto di segreto professionale, di segreto di fabbricazione e di segreto d'affari è dedotto dal diritto privato e dal diritto penale (cfr. art. 162 e 321 CPS, art. 4 LCSl, art. 16 LCart): il primo non riguarda soltanto le imprese commerciali ma si estende anche alle professioni liberali; il secondo copre le informazioni di natura tecnica relative ai processi di fabbricazione, produzione e costruzione che non siano già noti o facilmente accessibili (DTF 103 IV 284 consid. 2b); il terzo verte su qualsiasi informazione che riguarda ad esempio la strategia commerciale di un'impresa, la sua organizzazione, i suoi fornitori o i suoi agenti di distribuzione, come pure il sistema di calcolo dei prezzi[146].

9.- L'art. 10 cpv. 1 lett. *g* corrisponde all'art. 7 cpv. 1 lett. *h* LTras, che è stato peraltro ripreso anche da legislazioni cantonali più recenti (art. 4 cpv. 2 lett. c legge UR, art. 23 cpv. 3 lett. *c* legge NE). Quando un terzo - e non un'autorità ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 o un'autorità federale o un'autorità di un altro Cantone - comunica un'informazione liberamente, e cioè senza averne l'obbligo legale o contrattuale, con l'assicurazione del mantenimento del segreto da parte dell'amministrazione, l'accesso al documento che contiene tale informazione può essere negato: le due condizioni previste dalla norma sono cumulative, ritenuto altresì che la garanzia del segreto deve per principio essere richiesta esplicitamente ed altrettanto esplicitamente accordata[147].

C) Domande di accesso che causano un onere di lavoro sproporzionato

10.- L'attività principale dell'autorità deve avere la precedenza sulla trattazione delle domande di accesso e l'interesse pubblico alla trasparenza potrebbe scontrarsi in determinati casi con l'interesse pubblico volto ad un'amministrazione razionale ed

---

[141] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 81 all'art. 7.
[142] RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 82 all'art. 7.
[143] L'art. 6 dell'ordinanza del Consiglio federale sulla trasparenza disciplina la ponderazione degli interessi tra la protezione della sfera privata di terzi e l'interesse pubblico all'accesso e prevede - comunque in modo non esaustivo - i casi in cui l'interesse pubblico alla trasparenza può prevalere (RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 85 all'art. 7).
[144] Ivi comprese le imprese in cui lo Stato detiene una partecipazione e che operano in regime di concorrenza (BERTIL COTTIER, n. 44 all'art. 7).
[145] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1827; BERTIL COTTIER, n. 41 all'art. 7.
[146] BERTIL COTTIER, n. 42 e 43 all'art. 7; STEPHAN C. BRUNNER, Öffentlichkeit und Datenschutz im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren, op. cit., pag. 147.
[147] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1828; BERTIL COTTIER, n. 47 all'art. 7.

efficiente[148]. Per questo motivo, il progetto di legge - alla stregua di altre normative cantonali (art. 26 cpv. 5 legge GE, art. 16 cvp. 2 lett. *c* legge VD, art. 23 cpv. 4 legge NE, art. 5 cpv. 1 lett. *c* legge UR) - consente di negare il diritto di accesso quando il carico di lavoro imposto all'autorità sarebbe manifestamente eccessivo. Questo eccesso di lavoro deve risultare dalla complessità dell'istanza in quanto tale[149] e il diritto di accesso può essere negato soltanto se la domanda non può obiettivamente essere decisa nei termini prorogati secondo l'art. 15 cpv. 2 senza pregiudicare il buon funzionamento dell'amministrazione[150].

11.- L'autorità responsabile - a cui incombe l'onere della prova - deve dimostrare che l'evasione della domanda di accesso, malgrado l'impegno e l'attenzione che si possono obiettivamente esigere, comporterebbe un carico di lavoro particolarmente dispendioso; in caso di disaccordo, il richiedente potrà rivolgersi alla Commissione di mediazione o, previo ottenimento di una decisione formale, investire l'autorità di ricorso[151].

Art. 11 Accesso limitato, differito o condizionato

1.- In virtù del principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost. fed.) il diniego puro e semplice dell'accesso a un documento ufficiale costituisce l'*ultima ratio* e può essere pronunciato - a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti - soltanto se la consultazione non può in alcun modo essere limitata a una parte del documento stesso, differita o sottoposta a condizioni od oneri[152,153]. L'art. 11 del disegno di legge risponde a queste esigenze. Esso consente in particolare di stralciare o oscurare quelle parti di un documento la cui diffusione potrebbe compromettere o pregiudicare un interesse pubblico o privato preponderante secondo l'art. 10[154], a condizione tuttavia che il senso e la portata del documento non ne risultino deformati (cpv. 1): in questo caso, l'informazione sarebbe infatti fuorviante e non darebbe un'immagine corretta dell'attività dello Stato.

2.- Gli interessi pubblici o privati che possono opporsi al diritto di accesso non sono necessariamente immutabili e possono venir meno col tempo: in questo caso, l'autorità responsabile potrà differire l'accesso, fissando un termine se l'inaccessibilità temporanea è certa, oppure una condizione se la consultazione potrà avvenire soltanto con il verificarsi o il non verificarsi di un evento incerto.

3.- Infine, l'accesso a un documento ufficiale può essere accordato imponendo al richiedente un onere specifico, destinato ad esempio a garantire una consultazione individuale, nei rari casi dove il principio dell'accesso collettivo consente eccezioni[155], o a

---

[148] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1836; ISABELLE HÄNER, in Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 52 all'art. 10.

[149] Ad esempio quando richiede un esame approfondito di eventuali interessi pubblici o privati preponderanti da parte di uno specialista o un lavoro di anonimizzazione particolarmente difficoltoso.

[150] ISABELLE HÄNER, n. 53-54 all'art. 10.

[151] ISABELLE HÄNER, n. 54 e 57 all'art. 10. Questa autrice rileva peraltro a ragione che è compito della politica *"die Behörden mit genügenden Ressourcen auszustatten, damit das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung umgesetzt werden kann".*

[152] BERTIL COTTIER, n. 8 e 10 all'art. 7; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 53-55 all'art. 7.

[153] Le condizioni e gli oneri sono delle clausole accessorie di un atto amministrativo: la condizione si riferisce ad un evento incerto a cui sono subordinati gli effetti di un atto giuridico; l'onere è un obbligo imposto all'amministrato da una decisione attributiva di vantaggi (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I, pag. 407/408).

[154] L'anonimizzazione di un documento ufficiale che contiene dati personali costituisce un accesso parziale o limitato ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 (messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1821; RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, n. 54 all'art. 7).

[155] Il Consiglio federale cita nel messaggio l'esempio di un accesso limitato ad un solo scienziato per scopi di ricerca (FF 2003 pag. 1822).

precisare l'utilizzazione successiva della copia di un documento protetto dal diritto d'autore.

Art. 12 Protezione dei dati personali

1.- L'art. 12 costituisce la base di coordinamento fra i principi - apparentemente antinomici - della trasparenza e della protezione dei dati personali, quale aspetto della protezione della sfera privata garantita dall'art. 13 cpv. 2 Cost. fed. Si ricorda ancora in questo contesto che l'accesso di una persona ai dati che la concernono è retto dalla legislazione sulla protezione dei dati (art. 3 cpv. 2) e che la procedura di accesso a documenti ufficiali contenenti dati personali di terzi è disciplinato invece dalla presente legge[156]. In caso di conflitto, di regola, il principio di trasparenza cede il passo al principio della protezione dei dati[157].

2.- L'anonimizzazione di un documento ai fini della sua comunicazione presuppone logicamente che all'accesso del documento medesimo non si oppongano disposizioni derogatorie previste dalla legge sulla trasparenza, o l'obbligo del segreto o di protezione di dati prescritto da una legge speciale, o un interesse pubblico preponderante o interessi degni di protezione della persona interessata (art. 3 cpv. 3, 10 e 11 del disegno di legge, art. 14 cpv. 1 LPDP): in questi casi, l'accesso dev'essere negato nell'ambito della procedura prevista dalla legge sulla trasparenza[158].

3.- Come logico dedurre, questa norma di coordinamento si applica soltanto quando il documento richiesto in accesso è un documento ufficiale ai sensi dell'art. 8 che contiene dati personali ai sensi dell'art. 4 LPDP. La legge sulla trasparenza, inoltre, contempla la nozione di dati personali nel suo senso più ampio, senza fare distinzioni fra i cosiddetti dati sensibili o meritevoli di particolare protezione (art. 4 cpv. 2 LPDP) e quelli generici, rispettivamente neutri (art. 4 cpv. 1 e 7 LPDP): ne consegue che, nel sistema della legge sulla trasparenza, devono essere resi per principio anonimi tutti i documenti contenenti informazioni o indicazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica[159]. Il Consiglio federale e una parte della dottrina[160] - riferendosi all'art. 19 cpv. 2 LPD, peraltro non contemplato dal diritto ticinese[161] - ritengono peraltro che i dati neutri possono essere comunicati senza particolari condizioni e che i documenti che li contengono non devono pertanto essere anonimizzati. Questo assunto - perlomeno in termini assoluti - non è condivisibile. Vi sono infatti documenti ufficiali che contengono semplicemente dati neutri, ma che si riferiscono in modo più generale a indicazioni meritevoli di particolare protezione: basti pensare a una lista di persone affette da una malattia trasmissibile o colpite da sanzioni penali per aver commesso un determinato reato.

---

[156] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1831.

[157] STEPHAN C. BRUNNER, Öffentlichkeit und Datenschutz im erstinstanzlichen Verwaltungs-verfahren, op. cit., pag. 149; STEPHAN C. BRUNNER, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung: Von Kollisionen und Verkehrsregeln, *in* Patrick Sutter [Hrsg.], Selbstbestimmung und Recht. Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, pag. 31 segg., 40.

[158] Cfr. il citato messaggio del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1832; ALEXANDRE FLÜCKIGER, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 43 all'art. 9.

[159] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 12 all'art. 9.

[160] Messaggio citato, FF 2003 pag. 1831/32; ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 23 all'art. 9. *Contra*: YVONNE JÖHRI/MARCEL STUDER, *in* Urs Maurer-Lambrou/Nedim Peter Vogt, Kommentar DSG, 2a ediz., n. 87 all'art. 19.

[161] Un'iniziativa parlamentare presentata il 4 novembre 2002 dal deputato Silvano Bergonzoli, intesa a mutuare nel diritto cantonale l'art. 19 cpv. 2 LPD, è stata respinta dal Gran Consiglio il 23 giugno 2003.

4.- L'anonimizzazione di un documento che contiene dati personali deve peraltro intervenire - contrariamente a quanto sostenuto in dottrina[162] - anche se la sua pubblicazione non lede in apparenza la sfera privata di terzi, né implica la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari, né comporta la divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi (art. 10 cpv. 1 lett. *e*, *f* e *g*): anche i documenti al cui accesso non ostano interessi privati preponderanti possono logicamente contenere dati personali e questi dati devono essere protetti, nello spirito della legge sulla trasparenza, attraverso una loro anonimizzazione.

All'obbligo di anonimizzazione sono invece sottratti i documenti ufficiali allestiti da un pubblico dipendente che contengono unicamente il suo nome e la sua funzione: in questa veste ed entro questi limiti, i pubblici dipendenti non possono infatti prevalersi della tutela della loro sfera privata o personale[163].

5.- L'art. 12 cpv. 1 impone all'autorità responsabile di anonimizzare i documenti per quanto possibile e, logicamente, prima della loro consultazione. L'anonimizzazione - che la legge cantonale sulla protezione dei dati esplicitamente non riserva, ma che la prassi deduce dagli art. 15 e 24 cpv. 1 LPDP[164] - consente di impedire l'identificazione di una persona attraverso lo stralcio di determinati passaggi, l'oscuramento di singole parole, l'uso di pseudonimi, la sostituzione di dati personali (in particolare del nome) con un codice o ancora con una cifratura[165]. Se l'anonimizzazione richiede in un caso specifico la copertura o lo stralcio di una parte importante del documento, che diverrebbe in tal caso illeggibile o incomprensibile, il principio della proporzionalità impone all'autorità responsabile di farne un riassunto e di concedere pertanto il diritto di accesso limitatamente a questo riassunto[166,167].

6.- Il documento dev'essere anonimizzato a tutela dei dati personali nella misura del possibile e, qualora vi sia impossibilità, questa dev'essere obiettiva e sorretta da motivi concreti. In tal senso, l'autorità non deve procedere all'anonimizzazione quando la domanda di accesso si riferisce a un documento concernente una persona già designata dal richiedente o quando l'anonimizzazione stessa comporterebbe un onere di lavoro eccessivo e manifestamente disproporzionato[168].

7.- Se un documento ufficiale non può essere reso anonimo sono applicabili le disposizioni della legge cantonale sulla protezione dei dati personali: su questo punto, la soluzione proposta corrisponde a quella contemplata dal diritto federale (art. 9 cpv. 2 LTras), che rinvia appunto all'art. 19 LPD in comb. con l'art. 17 LPD relativi ai fondamenti giuridici per il trattamento di dati personali e alla loro comunicazione[169]. Questa soluzione ha peraltro imposto una contemporanea modifica della LPDP ed in particolare dell'art. 11 che disciplina la trasmissione di dati a persone private: un semplice rinvio alla LPDP nella sua versione attuale vanificherebbe infatti le finalità della legge sulla trasparenza poiché la comunicazione di documenti ufficiali nel sistema di questa legge non è fatta

---

[162] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 13 all'art. 9.
[163] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 14 all'art. 9.
[164] MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 89.
[165] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 30 all'art. 9. Sui criteri e le modalità di anonimizzazione, si veda inoltre: MICHELE ALBERTINI, Divulgazione di rapporti d'inchiesta amministrativa e protezione dei dati, RDAT I-2003 pag. 515 segg., 532 segg.
[166] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 32 all'art. 9.
[167] Anche nella procedura amministrativa il diritto di esaminare un documento versato agli atti può essere limitato al suo contenuto essenziale (art. 28 PA, art. 20 cpv. 4 LPamm).
[168] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1832; ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 22 e 24 all'art. 9.
[169] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1832; ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 37 segg. all'art. 9.

(necessariamente) nell'interesse della persona interessata ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 lett. *b* LPDP, bensì e soprattutto nell'interesse del richiedente.

Un documento ufficiale di per sé accessibile secondo la legge sulla trasparenza e le leggi speciali, che non può essere anonimizzato, può pertanto essere comunicato a terzi se sono adempiuti i presupposti del nuovo art. 11 LPDP e quindi, in modo particolare, se l'autorità responsabile vi è autorizzata o obbligata dalla legge, oppure se la persona interessata ha reso i suoi dati accessibili a chiunque e non si è formalmente opposta alla trasmissione, ovvero vi si è opposta ma eccedendo nel suo diritto di blocco previsto dall'art. 25a LPDP, o ancora se la medesima persona - nel caso specifico - ha dato il suo consenso, che può essere dedotto dalle circostanze e che dev'essere esplicito dinanzi a dati sensibili. Aperta rimane inoltre la possibilità di comunicare informazioni ufficiali che racchiudono dati personali, ove i dati da trasmettere siano in rapporto con l'adempimento di compiti pubblici e la loro pubblicazione sia sorretta da un interesse pubblico preponderante nel senso, peraltro, della riserva di cui all'art. 10 cpv. 1 lett. *e* del presente disegno di legge[170].

La procedura di accesso a documenti ufficiali che contengono dati personali di terzi ma che non possono essere anonimizzati permane retta dalla legge sulla trasparenza: sono quindi applicabili in particolare gli art. 13 e segg. e, come ovvio, le disposizioni sulla procedura di mediazione, di decisione e di ricorso.

Capitolo II Procedura di accesso

Art. 13 Domanda di accesso

1.- La domanda di accesso dev'essere indirizzata all'autorità responsabile[171], vale a dire all'autorità che ha allestito il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale; una domanda sottoposta per errore ad un'autorità incompetente deve logicamente essere trasmessa d'ufficio e senza indugio all'autorità responsabile[172].

2.- Se un documento ufficiale è disponibile su Internet o è pubblicato su un organo ufficiale ai sensi dell'art. 9 cpv. 3, la domanda non deve essere necessariamente presentata all'autorità che lo ha allestito o che ne è la destinataria principale: per le pubblicazioni ufficiali, per opuscoli o altri stampati e per i documenti accessibili su Internet, la domanda può essere inoltrata direttamente e per ragioni pratiche al servizio preposto a queste pubblicazioni, che potrà limitarsi a comunicare al richiedente i riferimenti necessari al loro reperimento, ed in particolare l'indirizzo Internet, oppure - su richiesta - a trasmettergliene copia[173].

3.- La filosofia che ispira il principio di trasparenza si oppone ad un eccessivo formalismo della domanda di accesso. Nella Confederazione e in diversi Cantoni, la domanda di accesso può pertanto essere presentata anche oralmente e i richiedenti, almeno di regola, non sono tenuti a fornire informazioni di carattere personale[174]. Per motivi pratici e per ragioni di sicurezza, il gruppo di lavoro e il Consiglio di Stato ritengono

---

[170] La riforma della LPDP che accompagna il progetto di legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato sarà oggetto in seguito di un commento specifico [*infra,* ad art. 26 lett. A)].

[171] Le autorità responsabili ai sensi di questa disposizione sono logicamente quelle che rientrano nel campo d'applicazione personale della legge secondo l'art. 2 cpv. 1.

[172] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1835; ISABELLE HÄNER, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 17 all'art. 10.

[173] ISABELLE HÄNER, n. 22-23 all'art. 10.

[174] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1834; ISABELLE HÄNER, n. 30 all'art. 10. Art. 35 legge AG, art. 10 legge VD, art. 28 cpv. 1 legge GE, art. 26 cpv. 1 legge NE.

invece che la domanda debba essere presentata in forma scritta[175], con possibilità di far capo comunque anche al fax o alla posta elettronica, e che i richiedenti debbano fornire almeno il loro indirizzo: un recapito è del resto indispensabile se i documenti richiesti devono essere inviati per posta o se a carico del richiedente viene prelevata una tassa (art. 16), che necessita una fatturazione. Infine, in caso di consultazione sul posto, l'autorità può anche verificare l'identità degli interessati[176].

4.- Secondo l'art. 13 cpv. 2, la domanda d'accesso non dev'essere motivata. Essa deve comunque contenere le necessarie informazioni che consentano di reperire il documento o i documenti richiesti senza soverchie difficoltà. Come giustamente rilevato dal Consiglio federale, la legge sulla trasparenza non deve trasformare i dipendenti pubblici in documentaristi incaricati di riunire una documentazione dettagliata su un determinato argomento[177]: i richiedenti devono quindi prestare la loro collaborazione nei limiti delle loro possibilità, capacità e conoscenze[178], evitando in primo luogo di presentare istanze troppo generiche che costringerebbero l'amministrazione ad effettuare laboriose ricerche e precisando poi, se del caso, le proprie domande. Anche i servizi responsabili dell'amministrazione - in virtù dell'art. 13 cpv. 3 della legge - sono però tenuti a sostenere in modo attivo e adeguato i richiedenti nelle loro ricerche, informandoli ad esempio in merito ai documenti ufficiali che sono disponibili[179]. Le cosiddette ricerche indiscriminate (*"fishing expedition"*) sono in ogni caso escluse.

5.- Pur non essendo sottoposta a particolari esigenze formali, la domanda di accesso a un documento dev'essere presentata in lingua italiana e il richiedente non può nemmeno pretendere di utilizzare un'altra lingua ufficiale della Confederazione o di ottenere una traduzione del documento richiesto[180]: determinante in quest'ambito è infatti il principio della territorialità delle lingue nazionali dedotto dall'art. 70 cpv. 2 Cost. fed.[181] e peraltro esplicitamente espresso nel nostro Cantone dalle leggi di procedura (art. 8 LPamm, art. 117 CPC, art. 23 CPP)[182].

6.- Alla stregua della legge federale, anche il disegno di legge che accompagna questo messaggio non disciplina esplicitamente il caso di domande abusive: già in virtù dell'art. 5 cpv. 3 Cost. fed., i privati devono infatti agire secondo il principio della buona fede e l'abuso di diritto non è logicamente protetto[183]. In questo senso, l'accesso a un documento può essere rifiutato *in limine* e senza ulteriori formalità quando il richiedente vuole deliberatamente perturbare il funzionamento dell'amministrazione o chiede ripetutamente e sistematicamente la comunicazione di un documento che ha già potuto consultare in base alla legge sulla trasparenza o in altro modo[184]. Nell'ambito della sua competenza d'esecuzione, il Consiglio di Stato potrà eventualmente definire con maggiore precisione le relative condizioni.

---

[175] La presentazione di una domanda scritta è prevista anche dall'art. 30 cpv. 1 legge BE, dall'art. 8 cpv. 1 legge UR e dall'art. 24 cpv. 1 legge ZH.
[176] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1834; ISABELLE HÄNER, n. 31 all'art. 10.
[177] Messaggio citato, FF 2003 pag. 1835.
[178] Cfr. ISABELLE HÄNER, n. 32 all'art. 10.
[179] Cfr. art. 3 cpv. 1 OTras; messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1835.
[180] PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 42-43 all'art. 6.
[181] ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, op. cit., vol. II, n. 668.
[182] MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 1 all'art. 8; BRUNO COCCHI/FRANCESCO TREZZINI, Codice di procedura civile ticinese massimato e commentato, n. 1-2 all'art. 117; Appendice, n. 10-13 all'art. 117.
[183] Secondo la giurisprudenza, vi è abuso di diritto quando un istituto giuridico viene invocato per perseguire degli interessi che il medesimo istituto non si prefigge di tutelare (DTF 134 I 72/73 consid 5.1, 128 II 151 consid. 2.2).
[184] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1833; ISABELLE HÄNER, n. 12 all'art. 10.

Da parte sua, nella trattazione della domanda, anche l'autorità deve logicamente rispettare il principio di buona fede ed in modo più generale quello del divieto dell'arbitrio (art. 5 cpv. 3 e art. 9 Cost. fed.): l'autorità responsabile deve comportarsi infatti in modo leale e non può ingannare il richiedente, sottacendo ad esempio l'esistenza stessa di un documento[185].

7.- L'art. 13 cpv. 4 risponde ad evidenti ragioni di praticità: la designazione di una o più unità centralizzate - chiamate a ricevere e a gestire le domande di accesso - non ne agevola soltanto la trattazione, garantendo un'unità di prassi, ma facilita anche il compito dei richiedenti. Questi servizi centrali verranno designati da specifici regolamenti, a dipendenza delle esigenze delle autorità e degli organi che sono sottoposti al principio di trasparenza.

Art. 14 Diritto di essere consultati

1.- L'art. 14 sancisce e ribadisce nell'ambito della legge sulla trasparenza le garanzie processuali generali ed in particolare il diritto delle parti di essere sentite già previsto dall'art. 29 cpv. 2 Cost. fed. La consultazione delle persone interessate presuppone, secondo il testo e il senso della norma, che il richiedente sia un terzo[186], che la domanda verta su un documento ufficiale che contiene dati personali della persona interessata ai sensi della legislazione sulla protezione dei dati oppure, contemporaneamente, dati del richiedente e di questa persona e che l'autorità responsabile abbia l'intenzione di massima di accordare l'accesso: queste condizioni - ai fini dell'applicazione della norma - sono cumulative.

2.- L'art. 14 è peraltro applicabile anche quando l'autorità vuole negare l'accesso, e non procede pertanto alla consultazione, ma il richiedente avvia una procedura di mediazione (art. 18): se la Commissione di mediazione ravvisa i presupposti per concedere l'accesso, deve consultare le persone interessate[187]. Lo stesso dicasi per la Commissione cantonale per la protezione dei dati, quale autorità di ricorso di prima istanza, e per il Tribunale cantonale amministrativo: aditi dal richiedente contro una decisione negativa, adottata senza la previa consultazione degli interessati in quanto ritenuta d'acchito superflua (art. 19-20), la Commissione cantonale e, rispettivamente, il TRAM potranno accogliere il ricorso ed accordare l'accesso soltanto dopo aver dato alla persona interessata la facoltà di esprimersi conformemente all'art. 14 del disegno di legge e, in modo più generale, all'art. 29 cpv. 2 Cost. fed.

Più delicata è invece la situazione allorquando l'accesso viene accordato senza limitazioni secondo l'art. 15, ma senza procedere alla preventiva consultazione delle persone interessate: in questi casi, rimane aperta a queste persone la sola possibilità di promuovere un'azione di accertamento dell'illiceità o della nullità dell'atto (art. 41 LPamm)[188] e, in ogni caso, un'azione di responsabilità contro l'ente pubblico[189].

3.- A mente del Consiglio federale, la consultazione della persona interessata ai sensi dell'art. 11 LTras deve avvenire *"nel limite del possibile"*[190]. Questa impostazione - a cui la dottrina ha dato la propria adesione - può essere condivisa: la legge sulla trasparenza non

---

[185] ISABELLE HÄNER, n. 10 e 11 all'art. 10.
[186] Cfr. il testo francese dell'art. 11 cpv. 1 LTras: *"lorsqu'un tiers dépose une demande portant sur des documents officiels contenant des données personnelles…".*
[187] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1837; ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 5-9 all'art. 11.
[188] Cfr. MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., ad art. 41.
[189] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 15 all'art. 11.
[190] Messaggio citato, FF 2003 pag. 1832.

ha infatti introdotto o sancito in altro modo un diritto di veto delle persone interessate ed anche il diritto di essere sentito dedotto dall'art. 29 cpv. 2 Cost. fed. non ha comunque una portata assoluta e può essere limitato in presenza di interessi contrapposti preponderanti (DTF 122 I 161 consid. 6a)[191]. In questo senso, proprio per non compromettere gli obiettivi della trasparenza dello Stato e dell'amministrazione, l'autorità responsabile può pertanto rinunciare alla consultazione se l'identificazione delle persone interessate provoca laboriose ricerche e oneri eccessivi oppure, come logico, se queste persone si sono rese obiettivamente irreperibili[192].

4.- L'obbligo di consultazione previsto dall'art. 14 non sussiste quando si può presumere che la persona interessata abbia rinunciato all'esercizio del suo diritto: ciò è il caso se codesta persona ha dato concretamente il suo consenso alla comunicazione dei dati o li ha resi accessibili a chiunque senza opporsi formalmente alla loro comunicazione (art. 12 cpv. 2 in comb. con l'art. 11 cpv. 1 lett. *b* e *c* LPDP giusta la modifica proposta con il presente disegno di legge). La rinuncia al diritto di essere consultati deve tuttavia essere palese e può essere ammessa per atti concludenti soltanto se il comportamento della persona interessata è assolutamente inequivocabile (DTF 119 Ia 140, 116 V 32/33 consid. 3)[193]: in caso di dubbio - e in ogni caso se l'autorità responsabile non è convinta che una disposizione derogatoria della legge sulla trasparenza o che l'obbligo del segreto o di protezione dei dati prescritto da una legge speciale siano applicabili - la persona interessata deve per principio essere consultata[194]. Per converso, non si vede il motivo per cui la persona interessata non debba essere sentita quando il documento ufficiale che contiene dati personali può essere anonimizzato ai sensi dell'art. 12 cpv. 1[195]: la legge sulla trasparenza conferisce infatti ad ogni persona la facoltà di agire a tutela dei suoi dati personali, ed in modo particolare di intervenire sulle modalità che riguardano la loro anonimizzazione, sia dinanzi alle autorità responsabili sia dinanzi alle autorità di ricorso (art. 14, 18 e 20).

5.- Come già s'è visto, l'obbligo di consultazione sancito dall'art. 14 presuppone che l'autorità sia quantomeno orientata ad accordare il diritto di accesso; se l'autorità rifiuta l'accesso, questo diritto della persona interessata potrà essere esercitato, se del caso, dinanzi alla Commissione di mediazione o eventualmente in seguito dinanzi alle autorità di ricorso.

6.- Dal momento che la procedura di accesso dev'essere rapida e snella, anche la consultazione non soggiace a particolari formalità e l'autorità responsabile è sostanzialmente libera di far capo alle modalità che ritiene appropriate nel caso specifico. All'interessato deve comunque essere data la facoltà di esprimersi - di regola per iscritto e non oralmente (DTF 125 I 219 consid. 9b, 117 II 136/37 consid. 3b)[196] - ed egli potrà presentare le proprie osservazioni anche per posta elettronica[197]. Se le persone interessate non si determinano sulla domanda di accesso entro il termine previsto[198], l'autorità responsabile può pronunciarsi liberamente e codeste persone perdono anche il

---

[191] MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässliche Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, pag. 247; ANDRÉ GRISEL, op. cit., vol. I, pag. 376.
[192] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 11 all'art. 11.
[193] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 13 all'art. 11.
[194] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1832; ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 11 all'art. 11.
[195] *Contra:* ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 7 all'art. 11.
[196] MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 4 all'art. 19.
[197] ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 17-18 all'art. 11.
[198] Questo termine, stabilito dalla legge, non può essere prorogato (art. 11 LPamm); esso è invece suscettibile di restituzione in intero contro il lasso dei termini (art. 12 LPamm).

diritto di rivolgersi alla Commissione di mediazione, quello di richiedere una formale decisione e quello di investire, se del caso, le autorità di ricorso[199,200].

7.- Le persone consultate devono essere informate della presa di posizione dell'autorità (art. 14 cpv. 2) e possono essere parti in seguito alla procedura di mediazione, alla procedura di decisione e a quella di ricorso[201]. Questa disposizione è peraltro applicabile non solo quando l'autorità responsabile ha negato l'accesso, ma anche quando la persona interessata ha omesso di presentare le proprie osservazioni entro il termine previsto, senza richiederne tempestivamente la restituzione: in ogni caso, con la scadenza infruttuosa di questo termine, il diritto di essere sentito della persona interessata deve ritenersi salvaguardato e l'autorità deve pertanto pronunciarsi il più presto possibile in ossequio all'art. 15 cpv. 1 del disegno di legge[202].

Art. 15 Presa di posizione dell'autorità

1.- L'autorità responsabile[203] che ha allestito il documento o che lo ha ricevuto come destinataria principale deve pronunciarsi sulla domanda di accesso - come logico nello spirito nella legge sulla trasparenza - il più presto possibile, ma al più tardi entro 15 giorni dalla sua ricezione. Un termine fisso ancorché d'ordine[204] - variante fra i 15 e i 30 giorni e previsto anche dalla legge federale e da quella di altri Cantoni[205] - contribuisce ad accelerare la procedura e a garantire la sicurezza del diritto[206].

Questo termine, come risulta dal testo stesso della legge (art. 15 cpv. 3), può essere abbreviato nell'interesse del richiedente, specie quando la domanda riguarda un documento manifestamente accessibile che non contiene dati personali di terzi e che può pertanto essere accolta senza difficoltà[207].

2.- L'art. 15 cpv. 2 del disegno di legge introduce la possibilità di prorogare il termine di 15 giorni in via eccezionale quando la domanda concerne documenti di ampia portata, complessi e difficilmente reperibili, malgrado l'impegno che dall'autorità ci si può obiettivamente attendere, ed in modo particolare quando si deve accertare con attenzione, facendo eventualmente capo a specialisti, se al diritto d'accesso non si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti[208]. Il termine di cui all'art. 15 cpv. 1 può inoltre essere prorogato - ma della durata necessaria per tener conto di quello che l'autorità responsabile deve assegnare conformemente all'art. 14 - quando il documento contiene

---

199 ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 20 all'art. 11.

200 Le conseguenze dell'inosservanza del termine devono peraltro essere comminate secondo un principio generale della procedura amministrativa (cfr. art. 23 PA; ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 20 all'art. 11).

201 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1837; ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 22 all'art. 11.

202 ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 23-24 all'art. 11.

203 La designazione dell'autorità responsabile non è sempre agevole: vi sono casi infatti dove il documento ufficiale è stato elaborato da più autorità, altri dove la domanda di accesso riguarda più documenti che concernono lo stesso affare o che sono stati allestiti o ricevuti da diverse autorità, altri ancora ove la responsabilità non è assegnata a nessuna autorità ed altri infine ove un documento è stato confezionato su mandato specifico di un'autorità: spetterà al Consiglio di Stato di emanare le regole necessarie per definire in questi casi l'autorità competente (cfr. art. 11 OTras). A queste difficoltà si potrà peraltro ovviare – almeno in parte – designando unità o servizi centralizzati ai sensi dell'art. 13 cpv. 4 del disegno di legge.

204 Un termine è definito d'ordine quando la sua inosservanza non può essere direttamente sanzionata: questa inosservanza può nondimeno essere costitutiva di un diniego formale di giustizia (DTF 108 Ia 168 consid 2b; RDAT I-1999 n. 1 consid. 4; ISABELLE HÄNER, n. 15 all'art. 12).

205 Art. 12 cpv. 1 LTras; art. 12 cpv. 1 legge VD, art. 28 cpv. 1 legge ZH.

206 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1838; ISABELLE HÄNER, n. 11 e 12 all'art. 12.

207 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1838; ISABELLE HÄNER, n. 13 all'art. 12.

208 Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1838; ISABELLE HÄNER, n. 16 all'art. 12.

dati personali e l'autorità deve consultare la persona interessata: in questi casi, la situazione giuridica richiede spesso e volentieri ulteriori approfondimenti e la proroga del termine per la presa di posizione dovrebbe pressoché costituire la regola[209].

In caso di proroga, l'autorità responsabile deve informare il richiedente (art. 15 cpv. 2 secondo accapo), bloccando in tal modo la possibilità di adire la Commissione di mediazione o di richiedere una decisione formale in base agli art. 18 cpv. 2 lett. *b* e 19 cpv. 2: questa informazione può esaurirsi nel semplice richiamo dell'art. 15 cpv. 2 lett. *a* e/o *b* del disegno di legge.

3.- Se la domanda è accolta senza restrizioni, rispettivamente con il consenso delle persone che sono state sentite, l'autorità competente fornisce le informazioni desiderate o mette a disposizione per esame i documenti richiesti. La presa di posizione deve comunque essere comunicata per iscritto – ovvero per posta, posta elettronica o telefax – al richiedente e alle persone consultate e la domanda viene evasa con il rilascio delle informazioni, con l'invio di una copia del documento o ancora mediante consegna diretta se la consultazione del documento stesso avviene sul posto.

Se la domanda è invece respinta totalmente o parzialmente o se l'accesso viene accordato contro la volontà delle persone consultate[210], l'autorità deve indicare i motivi che l'hanno indotta a negare, limitare, differire o condizionare l'accesso ai documenti, rispettivamente a concederlo in tutto o in parte malgrado l'opposizione delle persone consultate: anche se non costituisce decisione formale ai sensi della LPamm[211,212], la presa di posizione dell'autorità deve menzionare almeno sommariamente le ragioni che l'hanno spinta a determinarsi in un senso piuttosto che nell'altro e permettere in tal modo al richiedente e alle persone consultate di farsi un'idea della situazione[213]. Questa motivazione seppur succinta e ridotta all'essenziale è infatti imprescindibile per consentire a richiedenti e persone consultate di presentare una domanda di mediazione (art. 18) o di postulare l'emanazione di una decisione formale (art. 19).

4.- L'art. 15 cpv. 5 del disegno di legge tiene conto delle esigenze di protezione dei dati personali che sono contenute in un documento ufficiale di cui è richiesto l'accesso: l'opposizione della persona consultata obbliga l'autorità responsabile a differirne la comunicazione fintanto che non sia stata conclusa con successo una procedura di mediazione ai sensi dell'art. 18 oppure fino alla crescita in giudicato della decisione dell'autorità prevista dall'art. 19[214].

---

[209] ISABELLE HÄNER, n. 19 all'art. 12.

[210] In caso di reiezione totale della domanda di accesso, la presa di posizione dell'autorità dev'essere comunicata alle persone consultate anche se non si sono opposte alla trasmissione del documento o al rilascio delle informazioni richieste (cfr. ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 23 all'art. 11): e questo nell'ottica di un'eventuale, successiva procedura di mediazione o di decisione ai sensi degli art. 18 e 19 del disegno di legge.

[211] ISABELLE HÄNER, n. 29 all'art. 12.

[212] La nozione di decisione secondo la LPamm corrisponde a quella definita dall'art. 5 PA, che è d'altronde applicabile per analogia anche nel diritto cantonale (DTF 114 Ia 463; RDAT II-1995 n. 69 consid. 1.1; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 1 all'art. 4 e n. 5a all'art. 55).

[213] L'autorità responsabile può peraltro utilizzare anche formulari standard (ISABELLE HÄNER, n. 27 all'art. 12).

[214] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1838. L'art. 15 cpv. 5 ribadisce l'art. 47 cpv. 1 LPamm e costituisce disposizione speciale rispetto all'art. 21 LPamm: un ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati ed in seguito al TRAM beneficerà non solo dell'effetto sospensivo, ma l'autorità di ricorso non potrà nemmeno revocarlo a titolo cautelare (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 e 3 all'art. 47).

Questa disposizione - mutuata in parte dall'art. 12 cpv. 3 LTras[215] - non è andata peraltro esente da critiche. Vi sono infatti documenti ufficiali di grandissimo interesse pubblico che contengono dati personali e che, in determinate circostanze, dovrebbero essere di per sé accessibili per avviare e favorire al più presto il dibattito pubblico[216]: di queste critiche e di queste esigenze tiene conto l'art. 15 cpv. 5 seconda frase del disegno di legge, che si conforma - di fatto - anche alla disciplina dell'art. 10 cpv. 1 lett. *e*.

Art. 16 Costi dell'accesso ai documenti

1.- La (mera) consultazione di documenti ufficiali è di regola gratuita e una tassa può essere riscossa soltanto se vengono rilasciate copie, se l'accesso comporta oneri amministrativi importanti [217] o se debbono essere forniti rapporti, opuscoli o altri documenti stampati: il disegno di legge si scosta quindi – almeno in parte - dal principio stabilito dall'art. 17 cpv. 1 LTras[218] e segue invece l'impostazione delle leggi di altri Cantoni[219].

2.- La tariffa degli emolumenti verrà stabilita dal Consiglio di Stato mediante regolamento. Trattandosi di tasse causali, per le quali l'esigenza della base legale (art. 5 cpv. 1 e 127 cpv. 1 Cost fed.) è notoriamente attenuata, la legge formale può infatti limitarsi a stabilire il principio del prelevamento, demandando poi all'esecutivo il compito di fissarne l'ammontare e regolare le modalità di riscossione: questi tributi debbono comunque rispettare i principi dell'equivalenza e della copertura dei costi (DTF 126 I 182/83 consid. 2a, 118 Ib 352 segg. consid. 5)[220].

3.- La gratuità di principio prevista dall'art. 16 cpv. 1 si estende anche alla procedura di mediazione e alla procedura di decisione (art. 18 e 19), che sono infatti parti integranti della procedura di accesso[221]. La procedura di ricorso davanti alla Commissione cantonale per la protezione dei dati e davanti al TRAM (art. 20) soggiace invece alla LPamm e alle loro decisioni potrà pertanto essere applicata una tassa di giustizia (art. 28 LPamm).

4.- Nel sistema della legge federale, quantomeno secondo l'opinione dell'Ufficio federale di giustizia, le contestazioni relative all'importo della tassa di accesso non possono essere oggetto di mediazione[222]. Questo assunto - giustamente criticato in dottrina[223] - non può essere condiviso. Anche l'ammontare della tassa può essere oggetto di mediazione fra l'autorità responsabile e il richiedente che, in caso d'insuccesso, potrebbe poi postulare l'emanazione di una decisione formale riguardante la sola tassa e suscettibile, come tale, di ricorso. Non v'è infatti motivo alcuno per sottrarre la tassa d'accesso alla procedura di mediazione ed obbligare quindi l'autorità responsabile ad adottare subito, con la sua presa di posizione, una decisione di tassazione impugnabile a titolo indipendente, o costringere il richiedente a postulare immediatamente l'emanazione di una simile decisione in applicazione dell'art. 19.

---

[215] Cfr. anche gli art. 37 cpv. 1 legge AG e 29 cpv. 2 legge NE.

[216] Si pensi ad esempio ad una concessione o ad un'autorizzazione con effetti importanti e particolarmente rilevanti per la natura e per l'ambiente (ISABELLE HÄNER, n. 23 all'art. 12).

[217] Questi oneri amministrativi accresciuti sono dati quando l'accesso a un documento richiede un importante lavoro di ricerca o di anonimizzazione o impone particolari chiarimenti della situazione giuridica (cfr. HERBERT BURKERT, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 21 all'art. 17).

[218] Secondo il cpv. 2 lett. *a* di questa norma, le domande che possono essere trattate e decise con un onere di lavoro minimo sono comunque esenti da emolumento.

[219] Art. 31 cpv. 1 e 2 legge NE, art. 40 cpv. 1 e 2 legge AG, art. 9 legge UR, art. 31 cpv. 3 legge BE, art. 11 cpv. 1 e 2 legge VD.

[220] HERBERT BURKERT, n. 7-9 all'art. 17; XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, 3a ediz., pag. 27/29.

[221] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1841; HERBERT BURKERT, n. 12 all'art. 17.

[222] HERBERT BURKERT, n. 38 e nota 44 all'art. 17.

[223] HERBERT BURKERT, n. 39-40 all'art. 17.

Capitolo III Mediazione e ricorsi

Art. 17 e 18 Commissione di mediazione e procedura di mediazione

1.- L'introduzione di una procedura di mediazione nell'ambito della legge sulla trasparenza - prospettata anche dall'iniziativa popolare del 17 settembre 2007 e prevista dalla legge federale e da quella di altri Cantoni[224] - risponde a esigenze di economia processuale in un settore dove i formalismi dovrebbero essere ridotti al minimo e, per principio almeno, andrebbero evitati i procedimenti giudiziari: le esperienze fatte all'estero dimostrano del resto che il 98% delle domande di accesso sono state liquidate in via amichevole, di comune accordo[225].

Nel sistema della legge cantonale, la procedura di mediazione è tuttavia facoltativa[226,227] e costituisce pertanto un'alternativa alla procedura di decisione, a cui il richiedente o la persona consultata secondo l'art. 14 sono liberi di fare ricorso. Come risulta dal testo dell'art. 19 cpv. 1, la presentazione di una domanda di mediazione comporta tuttavia l'avvio della relativa procedura anche se l'altra persona interessata ha richiesto nel termine previsto l'emanazione di una decisione formale: questa preminenza della procedura di mediazione è giustificata anch'essa da motivi di principio e di economia processuale.

2.- La Commissione di mediazione non può agire d'ufficio, ma soltanto in seguito a domanda scritta di mediazione da parte del richiedente (o del suo rappresentante) a cui l'accesso è stato negato, limitato, differito o condizionato o sulla cui domanda l'autorità non si è tempestivamente pronunciata oppure da parte della persona consultata secondo l'art. 14 ove l'autorità abbia accordato l'accesso - in tutto o in parte - contro la sua volontà; se una domanda d'accesso è stata presentata da più persone, ciascuna è abilitata a richiedere la mediazione e non occorre proporre un'azione collettiva[228].

3.- Alla stregua della domanda di accesso, anche la domanda di mediazione non soggiace a particolari formalità: essa deve comunque essere presentata per iscritto, ovvero per lettera, fax o eventualmente per semplice e-mail[229], entro 15 giorni dalla ricezione dalla presa di posizione dell'autorità o dalla scadenza del termine di cui essa dispone per prendere posizione. Se la domanda è inviata per errore ad un'autorità incompetente, questo termine è considerato rispettato e la domanda dev'essere trasmessa senza indugio alla Commissione cantonale di mediazione[230,231].

Se una domanda di mediazione non adempie le esigenze di forma richieste, è tardiva, palesemente abusiva o è stata presentata da una persona non legittimata, la

---

[224] Art. 13 LTras; art. 36 cpv. 1 legge AG, art. 8 cpv. 3 legge UR, art. 30 segg. legge GE, art. 21 legge VD, art. 36 legge SO, art. 53 legge VS.

[225] CHRISTINE GUY-ECABERT, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 3 all'art. 13.

[226] La mediazione prevista dall'art. 13 LTras è infatti obbligatoria (CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 6 all'art. 13) e la decisione dell'autorità responsabile può essere richiesta se la mediazione non ha successo soltanto in seguito alla raccomandazione dell'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (art. 14 e 15 cpv. 1 LTras).

[227] La mediazione non è peraltro obbligatoria nemmeno nel Canton Vaud (art. 2 della legge del 24 settembre 2002) e nell'Unione Europea (art. 8 cpv. 1 del regolamento 31 maggio 2001, n. 1049/2001, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione).

[228] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1838; CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 24, 26-27 all'art. 13.

[229] CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 31 all'art. 13.

[230] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1838/39.

[231] In questo contesto, la dottrina rileva a giusto titolo che la presa di posizione dell'autorità dovrebbe sempre essere accompagnata dall'indicazione della possibilità di avviare una procedura di mediazione o di richiedere l'emanazione di una decisione formale (CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 22 all'art. 13).

Commissione non è logicamente tenuta ad esaminarne il merito: essa ne dà semplice comunicazione all'istante e questa comunicazione non costituisce decisione formale suscettibile di ricorso[232].

4.- I partecipanti alla procedura di mediazione - che non sono propriamente parti nel senso normalmente recepito (art. 6 PA) - sono il richiedente, se del caso la persona consultata secondo l'art. 14 e l'autorità responsabile che ha trattato la domanda di accesso[233].

Dal momento che la procedura di mediazione si prefigge di trovare un compromesso fra le parti, queste ultime devono essere sentite. La consultazione avviene secondo le modalità definite dalla Commissione, che dispone al riguardo di un margine di apprezzamento particolarmente esteso: essa potrà pertanto optare per un classico scambio di allegati scritti oppure convocare i partecipanti ad un incontro diretto nel cui ambito sarà verosimilmente più facile raggiungere un'intesa; in ogni caso, la Commissione deve promuovere il dialogo fra le parti per trovare una soluzione amichevole e, se necessario, potrà pertanto formulare essa stessa delle proposte conciliative[234].

5.- Se la mediazione ha successo, la pratica è stralciata immediatamente dai ruoli (art. 18 cpv. 4). Lo stralcio può avvenire anche in modo informale, consegnando semplicemente all'istante il documento richiesto durante una seduta della Commissione; oppure con una comunicazione alle parti, che indichi le modalità di trasmissione del documento o il luogo e la data della sua consultazione[235].

Per converso, se la mediazione non consente di raggiungere un compromesso, la Commissione deve logicamente comunicarlo alle parti, informandole della possibilità di richiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale: questa comunicazione, che per tal motivo dev'essere scritta ma che può intervenire anche per posta elettronica, si distingue dalla raccomandazione prevista dal diritto federale (art. 14 LTras e 13 OTras) poiché la Commissione - nel sistema previsto dalla presente legge - può unicamente constatare l'insuccesso e non può formulare raccomandazioni all'attenzione dell'autorità competente, né pronunciarsi in qualche modo sulla fondatezza o sull'infondatezza della domanda di accesso: per questo motivo - e contrariamente a quanto ritenuto ovvio nel diritto federale[236] - la comunicazione non dev'essere motivata.

6.- La procedura di mediazione - come già s'è detto - è assolutamente informale e la legge si limita a porre alcune regole indispensabili ed essenziali (legittimazione, termine, forma scritta della domanda, esito favorevole o negativo). Per il resto, appare invece opportuno lasciare alla Commissione la facoltà di adottare un proprio regolamento interno che disciplini la sua organizzazione e il suo funzionamento (art. 17 cpv. 4)[237].

---

[232] CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 12 e 35 all'art. 13.

[233] L'autorità responsabile è logicamente legittimata a designare un suo rappresentante, che difenda il suo punto di vista (messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1839).

[234] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1839; CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 42 e 47 all'art. 13; cfr. inoltre l'art. 12 cpv. 2 OTras.

[235] CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 52 all'art. 13.

[236] CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 5 all'art. 14.

[237] Anche nella Confederazione, la procedura di mediazione non è dettagliatamente regolata e la responsabilità *"für eine angemessene Organisation des Verfahrens lege artis"* è lasciata all'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 47 all'art. 13).

7.- Secondo l'art. 17 del disegno di legge, la procedura di mediazione è affidata a una Commissione indipendente di tre membri e tre supplenti, nominati dal Consiglio di Stato[238]. Questa Commissione adempie i requisiti di indipendenza e di neutralità che devono contraddistinguere qualsiasi organo di mediazione e svolge la sua attività in modo autonomo, senza logicamente sottostare all'autorità di nomina[239].

La presidenza della Commissione è affidata per legge all'incaricato cantonale della protezione dei dati che, ove occorra, potrà peraltro essere sostituito dal suo supplente: questa scelta è sorretta dalle esigenze di coordinamento fra la legislazione sulla trasparenza e quella sulla protezione dei dati e risponde a motivi pratici evidenti, poiché 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[240].

8.- L'art. 17 cpv. 3 riprende l'art. 20 della legge federale. Nell'ambito della sua funzione di mediatrice, la Commissione può accedere a tutti i documenti che sono necessari per assolvere tale funzione, indipendentemente da un eventuale obbligo di mantenere il segreto che incombe all'autorità responsabile, e questo accesso si estende anche ai documenti che non sono *a priori* ritenuti ufficiali secondo la legge sulla trasparenza: come giustamente rilevato in dottrina, la procedura di mediazione può riguardare infatti la sola ufficialità del documento richiesto ai sensi dell'art. 8 ed in modo particolare la sola questione di sapere se la sua elaborazione sia terminata o se esso sia destinato a scopi personali o utilizzato per scopi commerciali[241]. Inoltre, dal momento che la Commissione deve sentire i partecipanti alla procedura, dev'esserle riconosciuto anche il diritto di assumere informazioni che non risultano dal documento richiesto: basti pensare ai documenti sottratti al diritto d'accesso a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti o dei dati personali[242].

I membri della Commissione di mediazione e i loro supplenti sottostanno al segreto d'ufficio nella stessa misura delle autorità di cui consultano i documenti ufficiali o da cui ottengono informazioni e questa disposizione estende tale obbligo - a cui già sono sottoposti i pubblici dipendenti in virtù delle leggi organiche e delle leggi speciali[243] - anche alle persone eventualmente chiamate a far parte della Commissione medesima che non sono funzionari pubblici. In virtù di questa disposizione, l'autorità di mediazione - che non

---

[238] Nella Confederazione e nei Cantoni la mediazione è affidata a una sola persona e perlopiù all'incaricato della protezione dei dati e della trasparenza (art. 13 e 18 lett. *a* LTras; art. 30 cpv. 1 legge GE, art. 31 cpv. 1 lett. *d* legge AG, art. 8 cpv. 3 legge UR). Nel Canton Vaud essa compete invece ad una Commissione di mediazione di tre membri (art. 21 della legge del 24 settembre 2002 e art. 35 del regolamento di applicazione).

[239] Cfr. il citato messaggio del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1844; CHRISTINE GUY-ECABERT, n. 9 all'art. 13. Sull'indipendenza e l'autonomia dell'incaricato cantonale della protezione dei dati, pure nominato dal Consiglio di Stato, si veda il messaggio 19 febbraio 2008, n. 6032, del Consiglio di Stato concernente l'adeguamento al diritto superiore delle leggi generali sulla protezione dei dati personali in virtù dell'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino e dell'adesione al protocollo aggiuntivo della Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa, pag. 10/11 ad art. 30.

[240] La dottrina ravvisa invero qualche rischio nel doppio ruolo che l'incaricato della protezione dei dati è chiamato a svolgere: autorità di vigilanza e di controllo nell'ambito della LPDP, con facoltà di emanare raccomandazioni e legittimazione a ricorrere (art. 30 cpv. 1, 30b cpv. 6 e 7, 31a cpv. 5), e autorità di mediazione nell'ambito della legge sulla trasparenza. 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.], op. cit., n. 9 all'art. 18).

[241] MONIQUE COSSALI SAUVAIN, n. 5, 9-10 all'art. 20.

[242] MONIQUE COSSALI SAUVAIN, n. 7 all'art. 20.

[243] Cfr. MONIQUE COSSALI SAUVAIN, n. 12 all'art. 20.

può decidere essa stessa sulla segretezza o la pubblicità di un documento richiesto in accesso - dovrà mantenere il segreto fintanto che tale questione sarà definitivamente risolta nell'ambito della procedura prevista dalla legge sulla trasparenza[244].

Art. 19 Decisione

1.- 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.

2.- La decisione contemplata dall'art. 19 può essere adottata soltanto su istanza delle persone che hanno formulato domanda d'accesso o di quelle che si sono opposte alla domanda nell'ambito della consultazione prevista dall'art. 14: queste persone sono infatti particolarmente toccate ed hanno un interesse degno di protezione all'emanazione di una decisione[245].

Con la loro richiesta, le persone interessate e quelle consultate potranno peraltro ridurre le loro pretese, rinunciando ad esempio a consultare tutti i documenti richiesti o l'intero documento o accettando una comunicazione parziale di dati personali[246].

3.- La procedura di decisione ai sensi dell'art. 19 è retta dalla LPamm, con una sola precisazione: tale decisione dev'essere pronunciata infatti entro 15 giorni dalla ricezione della domanda[247]. Chiamata ad adottare una decisione secondo l'art. 1 LPamm, l'autorità responsabile dovrà pertanto garantire alle parti il loro diritto di essere sentite e dovrà poi emanare una decisione debitamente motivata e munita dell'indicazione dei rimedi giuridici (art. 26 LPamm, art. 29 cpv. 2 Cost. fed.)[248,249].

4.- In caso di mancata presentazione di una richiesta di decisione, la procedura di accesso è da considerarsi conclusa con la presa di posizione dell'autorità o con la comunicazione della Commissione di mediazione. In caso di domanda tardiva, l'autorità dovrebbe invece emanare una decisione di irricevibilità fondata sull'art. 11 LPamm[250,251].

---

[244] MONIQUE COSSALI SAUVAIN, n. 13 all'art. 20.
[245] ISABELLE HÄNER, n. 4 all'art. 15.
[246] ISABELLE HÄNER, n. 5 all'art. 15.
[247] Anche questo è un termine d'ordine, la cui inosservanza può tuttavia essere costitutiva di un diniego formale di giustizia (ISABELLE HÄNER, n. 18 all'art. 15).
[248] ISABELLE HÄNER, n. 8 e 9 all'art. 15.
[249] Si ricorda in questo contesto che, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 10 della legge, e quindi delle eccezioni al diritto di accesso, l'autorità dispone di un margine di apprezzamento particolarmente esteso: in questi casi, le esigenze di motivazione sono quindi più rigorose (DTF 129 I 236; ISABELLE HÄNER, n. 8 all'art. 15; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 2c all'art. 26).
[250] ISABELLE HÄNER, n. 7 all'art. 15.
[251] Al richiedente rimarrebbe comunque aperta la possibilità di presentare un'analoga domanda di accesso allo stesso documento, nei limiti tuttavia del principio di buona fede.

Art. 20 Ricorsi

1.- Le decisioni dell'autorità responsabile sono suscettibili di ricorso davanti alla Commissione cantonale per la protezione dei dati prevista dall'art. 31 LPDP giusta la modifica del 23 giugno 2008[252]. Questa Commissione - che costituisce un tribunale speciale indipendente dall'amministrazione - esercita in prima istanza funzioni esclusivamente giurisdizionali[253] e le sue decisioni possono poi essere impugnate davanti al Tribunale cantonale amministrativo secondo gli art. 43 segg. e 60 segg. LPamm[254]. L'introduzione del doppio grado di giurisdizione anche in materia di trasparenza dell'amministrazione e di accesso ai documenti ufficiali si giustifica ampiamente; inoltre, attribuendo al TRAM la competenza di fungere da autorità di ricorso d'ultima istanza cantonale, il progetto di legge che accompagna il messaggio soddisfa le nuove esigenze in materia di giurisdizione amministrativa che sono imposte dalla garanzia della via giudiziaria sancita dagli art. 29a e 191b cpv. 1 Cost. fed.[255,256].

2.- La procedura è retta dalla LPamm e la qualità per interporre ricorso alla Commissione cantonale e al Tribunale amministrativo è pertanto riconosciuta alle persone che sono lese direttamente nei loro legittimi interessi dalla decisione impugnata ovvero, secondo una costante giurisprudenza del Tribunale federale, a quelle che sono toccate da questa decisione ed hanno un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione (art. 43 LPamm)[257]: ora, nell'ambito della legge sulla trasparenza, è logico dedurre che le parti legittimate a ricorrere coincideranno con i destinatari della decisione dell'autorità responsabile (art. 19 cpv. 1) e pertanto con il richiedente o la persona consultata[258].

Per vero dire, anche le persone che non sono state consultate in violazione dell'art. 14 sono lese direttamente nei loro legittimi interessi da una decisione dell'autorità responsabile che riconosce al richiedente il diritto di accesso: ma in questi casi, la decisione dell'autorità non viene logicamente intimata alle persone interessate, che hanno anche scarse probabilità di venirne a conoscenza per impugnarla tempestivamente nei limiti del principio di buona fede[259]. A queste persone - che non hanno avuto la possibilità di esprimersi in ossequio all'art. 14 - rimane comunque riservata la possibilità di promuovere un'azione di accertamento dell'illiceità dell'atto e un'azione di responsabilità contro l'ente pubblico[260].

3.- L'art. 20 cpv. 4 - analogo all'art. 17 cpv. 3, che disciplina il diritto d'accesso della Commissione di mediazione[261] - riprende l'art. 16 cpv. 2 della legge federale ed appare indispensabile per consentire all'autorità di ricorso di determinarsi con una piena

---

[252] BU 45/2008 pag. 549 segg.
[253] Messaggio 6032 già citato del Consiglio di Stato, pag. 13 ad art. 31 e 32.
[254] La legge sulla trasparenza riprende pertanto la stessa soluzione già introdotta nell'ambito della LPDP con la novella legislativa del 23 giugno 2008 (art. 31a cpv. 5).
[255] Messaggio 6032 già citato del Consiglio di Stato, *ibidem*; inoltre, messaggio 5994 del 13 novembre 2007 concernente la legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa, pag. 1/2.
[256] Le decisioni del TRAM possono poi essere impugnate davanti al Tribunale federale con il ricorso ordinario in materia di diritto pubblico previsto dagli art. 82 segg. LTF (sentenza 1C_129/2008 del 12 agosto 2008, consid. 1).
[257] Sin dal 1975, il Tribunale federale ha infatti interpretato l'art. 43 LPamm sulla base del testo dell'art. 103 lett. *a* della cessata OG (RDAT 1976 n. 39, II-1993 n. 55 consid. 3b; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 1 all'art. 43).
[258] ISABELLE HÄNER, n. 7 all'art. 16.
[259] MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 1 all'art. 46.
[260] *Supra*, n. 2 all'art. 14.
[261] *Supra*, n. 8 all'art. 17.

conoscenza dei fatti[262]. Inoltre, per non vanificare una procedura di ricorso che può logicamente sfociare nel diniego puro e semplice dell'accesso, questa norma delimita anche la facoltà delle parti di consultare gli atti del procedimento: per principio, infatti, i documenti ufficiali che sono oggetto di contestazione non debbono essere comunicati alle parti[263]. Ciò non significa tuttavia che l'autorità di ricorso possa prescindere dal diritto dei partecipanti di esaminare gli atti previsto dagli art. 29 cpv. 2 Cost. fed. e 20 LPamm. Non senza rilevare che tale diritto non è comunque assoluto e può essere limitato a tutela di interessi contrapposti volti al mantenimento di un segreto ed in modo più generale a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti, basta poi ricordare che l'autorità di ricorso che prende conoscenza di atti confidenziali deve per principio comunicarne il contenuto essenziale alle parti, alfine di garantire il contraddittorio (art. 20 cpv. 4 LPamm, art. 28 PA)[264].

Titolo IV Classificazione e gestione dei documenti ufficiali

Art. 21 Classificazione

Questa norma - ripresa dall'art. 34 legge NE - risponde non solo agli obiettivi della legge sulla trasparenza, ma esorta anche le autorità ad adottare i necessari provvedimenti affinché i documenti ufficiali vengano classificati con ordine, in modo da essere agevolmente reperibili e facilitare il più possibile il loro accesso: non va scordato infatti che le autorità sono tenute a sostenere in modo attivo i richiedenti nelle loro ricerche (art. 13 cpv. 3) e una classificazione ordinata dei documenti contribuirà pertanto ad agevolare questo compito.

Art. 22 Gestione

Anche il legislatore federale ha demandato al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni concernenti la gestione dei documenti ufficiali; il Consiglio di Stato - limitatamente beninteso alla costituzione e alla gestione degli atti delle autorità cantonali e dell'amministrazione cantonale - vi provvederà con apposito regolamento. Nella Confederazione - in virtù dell'art. 17 OTras - la gestione dei documenti ufficiali ed in particolare la loro registrazione sono retti dall'art. 22 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione, il quale prevede che le unità amministrative documentano la loro attività con una sistematica gestione degli atti e prendono i provvedimenti organizzativi, amministrativi e tecnici necessari per una regolare costituzione e gestione degli atti, e rinvia per il resto alla legislazione federale sull'archiviazione[265].

---

[262] ISABELLE HÄNER, n. 21 all'art. 16.

[263] ISABELLE HÄNER, n. 21 all'art. 16.

[264] DTF 126 I 10, 112 Ia 102 segg.; ISABELLE HÄNER, n. 22-24 all'art. 16; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, op. cit., n. 4a all'art. 20.

[265] Nel nostro Cantone - che non dispone di una legge sull'archiviazione o sugli archivi pubblici, ma di un vetusto decreto del 24 novembre 1874 sulla riorganizzazione dell'Archivio cantonale, caduto ormai in disuso (Nuova Raccolta generale delle leggi e dei decreti del Cantone Ticino dal 1803 al 1886, vol. I, pag. 165/66) - vige soltanto un regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento degli archivi e la microfilmatura all'interno dell'amministrazione pubblica, adottato nella forma della PA il 16 marzo 1983 (n. 9/1983) e peraltro in fase di revisione. L'importanza di una legge sull'archiviazione è peraltro già stata avvertita dal Consiglio di Stato, che ha previsto la presentazione del relativo messaggio - indicativamente entro il 2011 - con il rapporto sulle linee direttive e sul piano finanziario 2008-2011 (scheda programmatica n. 16 e pag. 261) e che ha costituito un apposito gruppo di lavoro con ris. gov. n. 788 del 3 marzo 2009: l'archiviazione contribuisce infatti alla certezza del diritto e alla gestione continua e razionale dell'amministrazione (cfr. art. 2 cpv. 2 LAr) e la legislazione archivistica è inoltre manifestamente connessa con quella sulla trasparenza e sulla pubblicità dei documenti ufficiali

Titolo V Consulenza per la trasparenza e valutazione

Art. 23 Consulenza

1.- L'art. 23 riprende sostanzialmente gli art. 20 OTras e 36 cpv. 1 legge NE. La consulenza in materia di trasparenza è affidata al cancelliere dello Stato, che ne assume la responsabilità, e comprende non solo la consulenza in senso stretto ad autorità, enti, corporazioni ed organi sottoposti alla legge, ma anche l'informazione esterna del pubblico ed interna dell'amministrazione[266]. Anche se queste autorità e questi enti devono essere in grado di informare il pubblico sui principi generali dell'accesso ai documenti e devono far fronte alla gestione e all'evasione delle domande, avvalendosi se del caso dei servizi preposti (art. 13 cpv. 4), la Cancelleria dello Stato assumerà una funzione di centro di competenze in materia e - ove occorra, con la collaborazione di specialisti ed in particolare dell'incaricato cantonale della protezione dei dati - fornirà informazioni specifiche circa i procedimenti e le prassi amministrative[267].

2.- Il passaggio da un'amministrazione in parte segreta ad una (nuova) amministrazione più trasparente richiederà un cambiamento di mentalità dei dipendenti pubblici che dovranno comunque valutare in ogni caso specifico se al diritto d'accesso non si opponga l'obbligo del segreto previsto da leggi speciali o la necessità di tutelare interessi pubblici o privati preponderanti (art. 3 e 10 del disegno di legge): quantomeno nella fase iniziale, la formazione e l'orientamento dei collaboratori sulla portata della legge, sulle condizioni di applicazione e sugli obblighi specifici che ne discendono assumeranno pertanto un'importanza accresciuta.

Art. 24 Valutazione

1.- L'art. 24 affida al cancelliere dello Stato e ai suoi servizi il compito di valutare l'applicazione, gli effetti e i costi provocati dall'esecuzione della legge: questa norma riprende sostanzialmente l'art. 19 cpv. 1 e 3 LTras.

2.- La valutazione non riguarda soltanto l'esecuzione della legge, e quindi le misure organizzative che sono state predisposte, i flussi amministrativi interni, la gestione dei documenti ufficiali e l'utilizzo effettivo dei mezzi e delle procedure previsti per accedere a tali documenti[268], ma anche gli effetti e l'efficacia della legge[269]. In questo senso la valutazione - intesa a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti - contribuirà anche ad adattare la cultura amministrativa alle esigenze di una moderna società dell'informazione e della comunicazione[270].

3.- Nell'ambito di questa valutazione è attribuita particolare importanza ai costi provocati dall'esecuzione della legge, soprattutto nelle fasi iniziali. In effetti, le ripercussioni finanziarie dovute all'entrata in vigore alla legge sulla trasparenza sono difficilmente prevedibili e potranno essere quantificate soltanto dopo un certo periodo, sulla base di un numero di domande sufficientemente rappresentativo che consenta anche di valutare

---

(messaggio 26 febbraio 1997 del Consiglio federale concernente la legge sull'archiviazione, FF 1997 II pag. 753 segg., 758/761).

[266] Ad esempio tramite prospetti informatici o con raccomandazioni e consigli tecnici (messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1844; MONIQUE COSSALI SAUVAIN, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 18 all'art. 18).

[267] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1844.

[268] LUZIUS MADER, n. 8-9 all'art. 19.

[269] Cfr. i testi tedesco e francese dell'art. 19 cpv. 1 LTras.

[270] LUZIUS MADER, n. 10 all'art. 19: questo autore rileva giustamente che, attraverso la legge sulla trasparenza, *"die Verwaltung soll bürgernäher, dienstleistungs- sowie effizienzorientierter werden"*.

l'aumento del volume di lavoro dell'amministrazione: per questo motivo, l'art. 24 cpv. 2 prevede esplicitamente che il primo rapporto di valutazione del cancelliere dev'essere presentato al Consiglio di Stato entro due anni dall'entrata in vigore della legge (cfr. art. 19 cpv. 2 LTras). In questo modo, l'Esecutivo cantonale potrà adottare - ove occorra - i necessari provvedimenti, mettendo ad esempio a disposizione degli uffici delle risorse supplementari o sopprimendo il principio di gratuità o ancora proponendo delle limitazioni mirate del diritto di accesso nell'ambito di una revisione della legge[271].

Dopo questo primo periodo di *"assestamento"*, il rapporto di valutazione dovrà invece essere presentato annualmente sia all'attenzione del Gran Consiglio che a quella del Consiglio di Stato (art. 24 cpv. 1)[272].

4.- Per consentire alla Cancelleria dello Stato di adempiere i compiti che le sono assegnati dalla legge, le autorità e gli organi che vi sono assoggettati dovranno logicamente prestarle la necessaria collaborazione (art. 24 cpv. 3). Le modalità di questa collaborazione verranno stabilite dal Consiglio di Stato nell'ambito delle disposizioni esecutive. In tale contesto, l'ordinanza federale del 24 maggio 2006 stabilisce che le autorità devono comunicare all'incaricato federale della protezione dei dati - a cui la LTras ha conferito la competenza di valutarne l'applicazione, gli effetti e i costi provocati dalla sua esecuzione (art. 19 cpv. 1) - il numero di domande di accesso inoltrate durante l'anno, il numero di domande accettate, respinte o parzialmente respinte nonché l'importo totale degli emolumenti riscossi ai sensi della legge sulla trasparenza (art. 21). Questo elenco - come giustamente la dottrina rileva - non è tuttavia esaustivo: ove l'allestimento del rapporto periodico necessiti di ulteriori informazioni, le autorità competenti sono logicamente tenute a fornirle, su richiesta della Cancelleria dello Stato[273].

Il dovere di collaborare con la Cancelleria dello Stato si estende - come ovvio nel sistema istituito dalla legge - anche alla Commissione di mediazione: quest'ultima dovrà segnatamente informare la Cancelleria sul numero di domande di mediazione che sono state presentate e sull'esito delle relative procedure.

5.- La pubblicazione dei rapporti della Cancelleria (art. 24 cpv. 4) - quale espressione qualificata dell'informazione e della trasparenza[274] - non abbisogna di particolari commenti[275]. Essa potrà comunque intervenire soltanto quando il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio, quali destinatari, ne avranno preso conoscenza, facendo capo al sito Internet del Cantone ed eventualmente al Foglio ufficiale[276].

Titolo VI Disposizioni finali

Art. 25 Esecuzione

Al di là delle competenze che gli sono esplicitamente delegate (art. 2 cpv. 3, 4 cpv. 2, 8 cpv. 3 e 16 cpv. 3 del disegno di legge), il Consiglio di Stato è chiamato ad adottare le necessarie disposizioni esecutive che preciseranno, ove occorra, il senso e la portata della legge. Il gruppo di lavoro - condiviso nella sua impostazione dal Governo - ha rinunciato

---

[271] Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1845; LUZIUS MADER, n. 12 e 23 all'art. 19.

[272] Anche nel Canton Neuchâtel, il rapporto è annuale e il cancelliere dello Stato può altresì presentare un rapporto speciale in ogni momento, d'ufficio o su richiesta (art. 36 cpv. 3 della legge del 28 giugno 2006).

[273] LUZIUS MADER, n. 18 all'art. 19.

[274] Cfr. messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003 pag. 1845.

[275] Analogamente, anche i rapporti d'attività dell'incaricato cantonale della protezione dei dati vengono pubblicati (art. 30a lett. *h* LPDP giusta la modifica del 23 giugno 2008).

[276] LUZIUS MADER, n. 27-28 all'art. 19.

ad indicare nella legge medesima gli aspetti o taluni aspetti che dovranno essere ulteriormente regolati da norme d'esecuzione[277].

Art. 26 Modifica di altre leggi

Come già s'è visto, l'introduzione della legge sulla trasparenza - e quindi il passaggio dal principio di segretezza con riserva di pubblicità al nuovo principio di pubblicità con riserva di segretezza - richiede l'adattamento di alcune normative cantonali: queste modifiche di legge sono disciplinate nell'allegato.

A) Legge cantonale sulla protezione dei dati personali

1.- Considerazioni introduttive

1.1 Analogamente al diritto federale e a quello di altri Cantoni, l'art. 12 cpv. 2 del disegno opera un rinvio alla legge sulla protezione dei dati personali per quanto attiene alle condizioni materiali che regolano la trasmissione di dati personali a terzi, in particolare a persone private.

Se l'adozione di una legge sulla trasparenza rende necessario un adeguamento puntuale e opportuno uno snellimento di singole disposizioni, va parimenti sottolineato che la disciplina e la motivazione a fondamento dei vigenti art. 10 e segg. LPDP rimangono sostanzialmente immutate, come pure la sistematica che distingue tra la trasmissione di dati ad altri organi pubblici e quella a persone private. L'occasione offerta dalla novella legislativa è inoltre propizia per inserire o esplicitare alcune regole, mutuate dal diritto federale, che considerano a giusto titolo l'evoluzione sempre più informatizzata e globalizzata dell'elaborazione di dati personali, disciplinandone le condizioni.

1.2 Per considerare in modo adeguato l'inversione del paradigma dell'amministrazione segreta con riserva di pubblicità, è stata stralciata dall'ingresso degli art. 10 e 11 cpv. 1 LPDP la condizione preliminare del rispetto delle prescrizioni generali in materia di segreto d'ufficio, inteso funzionalmente come mero obbligo generale di confidenzialità: questo segreto prevale sul diritto di accesso nella sola misura in cui tuteli interessi pubblici o privati specifici[278]. Eventuali e importanti esigenze di confidenzialità potranno del resto sempre essere contemplate in applicazione dell'art. 14 cpv. 1 e 2 LPDP, riservate evidentemente anche le leggi speciali.

2.- Art. 10 Trasmissione a) a organi pubblici

L'art. 10 LPDP è stato in parte snellito da un profilo formale-redazionale con una formulazione maggiormente corrispondente a quella dell'art. 19 LPD. Mentre la lett. *a* rimane immutata, nella lett. *b* è stata inserita, armonizzandola con la lett. *c*, la peraltro ovvia e finora implicita limitazione al caso specifico della cosiddetta assistenza amministrativa puntuale[279]: un caso specifico ai sensi di questo disposto è dato se le informazioni sono trasmesse per uno scopo unico; poco importa tuttavia che si tratti di dati

---

[277] A tal fine, il Consiglio di Stato potrà peraltro ispirarsi all'ordinanza del Consiglio federale o ai regolamenti d'applicazione già adottati in diversi Cantoni.

[278] STEPHAN C. BRUNNER, Öffentlichkeit und Datenschutz im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren, op. cit., pag. 144. Questo è il caso, ad esempio, dell'art. 33 LPDP, che sottopone ad un segreto d'ufficio qualificato gli organi che elaborano dati personali, le autorità di vigilanza e di ricorso nonché i loro membri e funzionari.

[279] Analogamente a quanto previsto a livello federale dall'art. 19 cpv. 1 lett. *a* LPD (MICHELE ALBERTINI, Privati che adempiono compiti pubblici cantonali e obblighi di discrezione, *in* RtiD II-2007 pag. 276 segg.).

relativi a una persona singola o a più persone[280]. Anche la lett. *c* è stata armonizzata con il diritto federale, mantenendo tuttavia - contrariamente al nuovo art. 19 cpv. 1 lett. *c* LPD - la possibilità restrittiva di presumere il consenso se le circostanze permettono di supporre che la persona interessata avrebbe approvato la trasmissione: ciò è il caso laddove sia impossibile - o possibile soltanto con un dispendio eccessivo - ottenere il consenso, come nel caso di una persona scomparsa[281]. Malgrado la formulazione semplificata, il concetto di consenso non muta: come finora, esso deve sempre essere una manifestazione di volontà libera, specifica e informata con la quale la persona interessata accetta preventivamente che i dati personali che la riguardano siano elaborati. In analogia alla disciplina federale (art. 4 nuovo cpv. 5 LPD), il consenso esplicito è richiesto solo ove siano elaborati dati meritevoli di particolare protezione, compresi i profili della personalità: in effetti, conformemente al principio della proporzionalità e secondo una concezione viepiù tradizionale, si ritiene che più i dati sono sensibili, più il consenso deve essere chiaro. Negli altri casi non occorre invece che il consenso debba sottostare a particolari regole formali: può anche essere implicito o risultare da comportamenti concludenti[282]. Inoltre non viene più ripresa l'esigenza dell'*"interesse della persona interessata"*, che rimane tuttora una concezione assai vaga e che appare talvolta eccessivamente limitativa, soprattutto quando il consenso sia operato esclusivamente a favore di interessi (pubblici o privati) superiori. Ciò che importa non è tanto se il consenso sia strettamente nell'interesse di chi lo rilascia, bensì che la sua scelta, in applicazione del diritto del cittadino alla propria autodeterminazione, sia sempre libera e consapevole, fondata su un'adeguata informazione preventiva, in base alla quale egli possa comprendere le conseguenze che potrebbero obiettivamente risultare dalla sua scelta.

3.- Art. 11 Trasmissione a persone private 1) in generale

3.1 Riguardo all'art. 11 cpv. 1 *in ingresso* e lett. *a* e *c* LPDP, vale quanto riferito per l'art. 10 della legge. In modo corrispondente all'art. 19 cpv. 1 lett. *c* e *d* LPD, si è inserita al cpv. 1 lett. *b* LPDP una nuova condizione alternativa per la trasmissibilità di dati personali a persone private, in considerazione del fatto che i cittadini, in molte circostanze ormai e in modo volontario e consapevole, rendono i propri dati personali (d'indirizzo e altro) accessibili a chiunque, segnatamente su molti supporti informativi privati (elenchi telefonici, pagine Internet ecc.). Il cittadino ha comunque la facoltà, esercitando il diritto di blocco ai sensi dell'art. 25a LPDP, di opporsi formalmente e preventivamente ad eventuali trasmissioni a privati, rendendo quindi effettivo - nei limiti enunciati all'art. 25a cpv. 2 LPDP e richiamati espressamente nella nuova lett. *b* dell'art. 11 cpv. 1 LPDP - il suo diritto all'autodeterminazione rispetto alle informazioni che lo riguardano e che egli ha attivamente contribuito a rendere pubbliche. Principalmente, la disposizione intende tener conto in modo adeguato dell'ineluttabile evoluzione di Internet, inclusi i rischi connessi alla pubblicazione dei dati, evoluzione che ha assunto una dimensione che sfugge spesso al controllo della persona interessata e giustifica pertanto che questa persona possa opporsi alla comunicazione anche se ha reso i suoi dati accessibili a chiunque[283]. Per la trasmissione a organi pubblici, questa nuova alternativa è superflua, poiché tali dati

---

[280] Messaggio 23 marzo 1988 del Consiglio federale concernente la legge federale sulla protezione dei dati, FF 1988 II pag. 353 segg., 409/410.

[281] Messaggio citato del Consiglio federale concernente la LPD, FF 1988 II pag. 410; decisione del 21 novembre 1997 della Commissione federale della protezione dei dati, *in* GAAC 62.58 consid. 3.

[282] Messaggio 19 febbraio 2003 del Consiglio federale concernente la revisione della legge sulla protezione dei dati e il decreto federale concernente l'adesione della Svizzera al Protocollo aggiuntivo dell'8 novembre 2001 alla Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale concernente le autorità di controllo e i flussi internazionali di dati, FF 2003 pag. 1885 segg., 1910.

[283] Messaggio citato del Consiglio federale concernente la revisione della LPD, FF 2003 pag. 1910 e 1922; ALEXANDRE FLÜCKIGER, n. 41 all'art. 9.

potrebbero comunque essere trasmessi nel quadro di un'assistenza amministrativa puntuale ai sensi dell'art. 10 lett. *b* LPDP e poiché il diritto di blocco non può essere esercitato nei confronti dell'autorità[284]. Rimane per contro sempre valida la riserva - spostata per ragioni di sistematica all'art. 11 cpv. 3 LPDP - della trasmissibilità, su richiesta, di dati personali contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a chiunque (foglio ufficiale, annuario ufficiale ecc.) e che sfuggono, per la loro natura pubblica, all'esercizio del diritto di blocco.

3.2 Al pari del corrispondente disposto del diritto federale (art. 19 cpv. 1bis LPD), il nuovo art. 11 cpv. 2 LPDP persegue un duplice scopo. Da un lato, costituisce la base legale per l'autorizzazione ad accedere a documenti che contengono dati personali, ove prevalga l'interesse pubblico alla consultazione - ovvero non siano date, in un caso concreto, le eccezioni dell'art. 10 del disegno di legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato - e non sia possibile o esigibile procedere ad un'anonimizzazione ai sensi dell'art. 12 cpv. 2 dello stesso disegno di legge. Dall'altro lato, l'art. 11 cpv. 2 LPDP considera in modo adeguato il dovere dell'autorità di informare attivamente il pubblico ai sensi degli art. 56 Cost. cant., 4 del regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione del 26 aprile 2001 e 5 del progetto di legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato: dovere, questo, da cui può derivare la necessità di trasmettere - in via eccezionale - informazioni che contengono dati personali. L'art. 11 cpv. 2 LPDP costituisce quindi una chiara base legale per le attività di informazione attiva e passiva da parte dell'autorità, assicurando in tal modo l'indispensabile coordinamento degli interessi della protezione dei dati con quelli della trasparenza.

Nelle singole fattispecie, l'esito di un'attenta ponderazione degli interessi è determinante per decidere quali dati possono essere trasmessi in virtù della presente disposizione. A tal fine, occorre considerare diversi criteri. Anzitutto la trasmissione non dev'essere incompatibile con lo scopo per il quale i dati sono stati raccolti in origine (cfr. art. 6 cpv. 3 LPDP): l'informazione da parte dell'autorità può essere considerata compatibile con l'obbligo di destinazione vincolata (principio della finalità) ai sensi della legislazione sulla protezione dei dati, almeno a determinate condizioni, in quanto poggia su obblighi formalmente sanciti dalla legge. Si deve considerare, segnatamente, se i dati sono stati forniti liberamente o in base a un obbligo, di quali dati si tratta e quali sono le ripercussioni della trasmissione di dati personali per l'interessato, ritenuto che quest'ultima deve ovviamente sempre essere in relazione con l'adempimento di compiti legali. Come nel diritto federale, la formulazione della norma tiene debito conto di queste esigenze[285]. Secondo il disegno di legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato, in materia di accesso ai dati tale necessità è già deducibile dalla nozione di *"documento ufficiale"* (art. 8).

3.3 I nuovi capoversi 3 e 4 corrispondono, nella sostanza, agli attuali capoversi 2 e 3 dell'art. 11 LPDP.

4.- Art. 14 Trasmissione c) disposizioni comuni

4.1 L'occasione offerta da questa revisione è propizia per inserire nelle disposizioni comuni in materia di trasmissione di dati - e meglio nel nuovo capoverso 3 dell'art. 14 LPDP - la base legale della cosiddetta procedura di richiamo, in modo del tutto analogo alla disciplina federale introdotta dall'art. 19 cpv. 3 LPD e che corrisponde a esigenze d'ordine costituzionale. Per procedura di richiamo si intende ogni procedura automatizzata

[284] MICHELE ALBERTINI, Protezione dei dati e diritti dei cittadini, pag. 90 segg. con rinvio ai materiali legislativi.
[285] Messaggio citato del Consiglio federale concernente la legge sulla trasparenza, FF 2003 pag. 1847.

che permetta ad un terzo di accedere direttamente e in modo sistematico ai dati, senza intervento dell'organo che li mette a disposizione: questo concetto contempla in modo particolare gli accessi *online*[286]. La disposizione dà facoltà all'organo responsabile di permettere ad altri organi pubblici o a privati di accedere a dati personali mediante una procedura di richiamo, qualora ciò sia previsto esplicitamente. Nella misura in cui non siano in gioco dati personali meritevoli di particolare protezione è sufficiente una base legale materiale, e quindi un regolamento che si fondi su una norma di delega contenuta in una legge formale; negli altri casi occorre invece una base legale formale chiara e precisa[287].

4.2 Mutuando il diritto federale (art. 19 cpv. 3bis LPD), il nuovo capoverso 4 dell'art. 14 LPDP colma una lacuna, creando le premesse legali per la pubblicazione da parte dell'autorità di dati personali su Internet a scopo d'informazione e definendone le condizioni: per i dati meritevoli di particolare protezione occorrerà una base legale specifica contenuta in una legge formale, mentre per i dati personali generici basterà un fondamento legale materiale. Secondo le indicazioni dell'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza[288], la norma legale deve rispondere in modo sufficientemente preciso alle seguenti esigenze:

a) definizione dello scopo del trattamento;
b) descrizione, nelle grandi linee, della portata del trattamento dei dati (comprensibilità per le persone interessate);
c) determinazione delle persone che partecipano all'elaborazione dei dati (persone che elaborano i dati e destinatari dei dati);
d) menzione delle categorie di dati elaborati (nella misura in cui dati sensibili o profili della personalità sono interessati dall'elaborazione).

Prima di pubblicare in Internet dati personali concernenti i cittadini, l'organo responsabile deve in ogni caso definire i principi determinanti nell'ambito concreto e valutare i rischi potenziali, osservando, in particolare, il principio della proporzionalità (art. 6 cpv. 2 LPDP): si possono immaginare casi nei quali la pubblicazione di dati personali su Internet a scopo d'informazione potrebbe essere sproporzionata[289]. Il nuovo art. 11 cpv. 2, a cui si ricollega l'art. 14 cpv. 4, prevede la ponderazione degli interessi. Inoltre, le informazioni contenenti dati personali devono essere cancellate e rispettivamente eliminate da Internet allorché, con il trascorrere del tempo, l'interesse pubblico alla consultazione cessa di esistere[290].

5.- Art. 25a Diritto di blocco

5.1 L'esercizio del diritto di blocco disciplinato all'art. 25a LPDP rimane incondizionato. Tuttavia – avuto riguardo alla procedura di accesso dell'art. 13 cpv. 1 del disegno di legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato - viene inserita nel capoverso 1 la facoltà dell'organo responsabile, dettata essenzialmente da ragioni connesse alla certezza e alla

---

[286] YVONNE JÖHRI/MARCEL STUDER, op. cit., n. 65 all'art. 19.

[287] Decisione del 2 agosto 2005 della Commissione federale della protezione dei dati, *in* GAAC 70.45 consid. 4.2 e rinvio; Incaricato federale della protezione dei dati, parere del 28 gennaio 1998 sulla regolamentazione della procedura di richiamo in caso d'esecuzione del diritto federale da parte di Cantoni, *in* GAAC 62.44.

[288] Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, Legge sulle pubblicazioni ufficiali: rischi e problemi legati alla pubblicazione di dati personali in Internet, *in* 11° rapporto di attività 2003/2004, pag. 12/13 (versione in lingua francese).

[289] Ad esempio, allorché la cerchia di persone a cui tale pubblicazione è destinata è ridotta e ben definibile sin dall'inizio.

[290] Sui rischi della pubblicazione di dati personali in Internet: 11° rapporto di attività 2003/2004 citato, pag. 13/14.

sicurezza del diritto e volta a facilitare la dimostrazione della portata effettiva del diritto di blocco esercitato dal cittadino, di esigere che la domanda - la quale di principio non sottostà a particolari esigenze di forma - sia formulata per iscritto.

5.2 Pur mantenendo l'impostazione attuale, l'art. 25a cpv. 2 lett. *b* LPDP viene riformulato sulla base dell'art. 19 cpv. 1 lett. *d* della legge federale. La disposizione configura un'ulteriore base legale per la trasmissione di dati personali a persone private ove non esista un fondamento giuridico e in assenza del consenso della persona interessata: la trasmissione è possibile - malgrado sia stato validamente esercitato il diritto di blocco - qualora la persona interessata si sia resa irreperibile o abbia negato il proprio consenso in maniera abusiva, ossia allo scopo di impedire al richiedente l'attuazione di pretese giuridiche o la difesa di altri interessi degni di protezione, e non più solo - come enuncia il testo vigente - nell'unico intento di sottrarsi ad un obbligo legale[291]. La nuova disposizione estende quindi le possibili fattispecie, parimenti costitutive d'abuso. Questo disposto ha una portata pratica particolare soprattutto nel settore delle pretese risultanti dal diritto di famiglia, nell'ambito contrattuale (rapporti di lavoro, contratti commerciali ecc.) e ancora in materia di assicurazioni sociali[292]. A differenza del diritto federale (art. 19 cpv. 1 lett. *d* secondo periodo LPD), non si esplicita nel testo di legge il principio secondo cui, nella misura del possibile, alla persona interessata deve prima essere data l'occasione di esprimersi. Questa facoltà - chiara espressione del diritto costituzionale di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost. fed.) - è ritenuta implicita ancorché non assoluta: in sostanza, l'organo responsabile può rinunciare a raccogliere il parere preventivo della persona interessata se esiste altrimenti il pericolo che le pretese legali o importanti interessi di terzi vengano compromessi oppure se l'interessato non è raggiungibile o non si è pronunciato entro il termine impartito[293].

5.3 Il nuovo capoverso 3 dell'art. 25a LPDP esplicita un'ulteriore eccezione al diritto di blocco, ove sia prevista l'informazione ufficiale del pubblico ai sensi del nuovo art. 11 cpv. 2 LPDP. Il rinvio riprende in modo corrispondente la normativa federale (art. 20 cpv. 3 LPD).

B) Legge organica comunale - legge sul consorziamento dei Comuni

Per un miglior coordinamento con la nuova legge, è opportuno abrogare i capoversi 4 a 6 dell'art. 105 LOC. Queste disposizioni, in modo particolare, disciplinano l'accesso agli estratti delle risoluzioni municipali, che rientrano comunque nel campo di applicazione della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato giusta l'art. 8 cpv. 1 del disegno di legge. L'art. 105 menziona infatti le risoluzioni o decisioni e tali atti non sono pertanto inclusi nella riserva concernente i verbali di autorità che deliberano a porte chiuse ai sensi dell'art. 4 cpv. 1. L'art. 21 del regolamento di applicazione della LOC può essere mantenuto e la sua base legale sarà costituita in futuro dalla nuova legge.

Gli art. 111 e 112 LOC regolano l'informazione attiva della popolazione da parte del sindaco e del municipio. Ancorché tale principio sia già contemplato dall'art. 5 del progetto di legge, il mantenimento di queste due disposizioni appare opportuno per una migliore pubblicità e conoscenza del dovere di informazione che incombe alle autorità comunali. Una disposizione analoga sull'informazione attiva è peraltro prevista dall'art. 37a della legge sul consorziamento dei Comuni del 21 febbraio 1974, che viene anch'esso mantenuto.

---

[291] Fattispecie questa che rimane comunque ed evidentemente valida.

[292] Messaggio citato del Consiglio federale concernente la LPD, FF 1988 II pag. 410; YVONNE JÖHRI/MARCEL STUDER, op. cit., n. 52 all'art. 19.

[293] Messaggio citato del Consiglio federale concernente la LPD, FF 1988 II pag. 410.

C) Altre normative

Vi sono diverse norme del diritto cantonale che disciplinano gli aspetti dell'informazione attiva, del segreto d'ufficio e della pubblicità delle sedute. Si tratta in modo particolare dell'art. 8 del regolamento sulla polizia del 6 marzo 1990, dell'art. 94 cpv. 1 lett. *f* LOP, degli art. 54 e 65 LGC/CdS, dall'art. 7 del regolamento concernente le commissioni, i gruppi di lavoro e le rappresentanze presso enti di nomina del Consiglio di Stato del 6 maggio 2008, degli art. 4 e 14 del citato regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione, dell'art. 29 LORD, dell'art. 67 LPamm, dell'art. 27 CPP, dell'art. 23 della legge sulla protezione della popolazione del 26 febbraio 2007 e degli art. 17, 28 e 32 della legge sulla magistratura dei minorenni dell'8 marzo 1999. Queste norme - che riguardano aspetti specifici - sono compatibili con la legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato: una loro modifica o un loro adattamento sono pertanto superflui.

Art. 27 Norma transitoria

1.- Questa norma - che riprende gli art. 23 LTras[294] e 11 legge UR[295] e che tiene conto di una suggestione emanata durante la procedura di consultazione del 2001 - dispone che la legge sulla trasparenza è applicabile soltanto ai documenti ufficiali confezionati o ricevuti da un'autorità dopo la sua entrata in vigore. Con questa norma si vuole evitare che le autorità e gli enti assoggettati alla legge siano esposti immediatamente e senza periodi di adattamento ad un sovraccarico di lavoro: i meccanismi della legge sulla trasparenza devono infatti essere implementati progressivamente, senza pressioni esterne, ed è pertanto preferibile sottrarre alla pubblicità di principio quei documenti che sono stati allestiti in passato con la convinzione che essi fossero - e rimanessero - confidenziali[296].

2.- Ai fini dell'applicazione di questa norma, è determinante la data in cui s'è conclusa la confezione del documento ufficiale da parte dell'autorità (cfr. art. 8 cpv. 2) o quella in cui tale autorità lo ha ricevuto come destinataria principale. Un documento allestito prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, ma trasmesso in seguito all'autorità competente, rientra invece nel campo di applicazione della legge: decisiva in questo contesto è infatti la data di ricezione del documento stesso[297].

Se la data esatta di confezione e/o di ricezione non può essere stabilita, l'autorità responsabile non può rifiutare l'accesso prevalendosi *a priori* dell'art. 27 della legge: in base a questa legge, l'accessibilità di un documento è infatti presunta e l'onere della prova incombe all'autorità. Va da sé inoltre che, in caso di contestazione, il richiedente potrà presentare una domanda di mediazione o chiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale (art. 18 e 19)[298].

---

[294] Questa norma transitoria non era prevista dal progetto di legge che accompagnava il messaggio del Consiglio federale del 12 febbraio 2003: essa è stata introdotta infatti su proposta del Consiglio degli Stati, accettata in seguito dal Consiglio Nazionale (SIMONE FÜZESSÉRY MINELLI, *in* Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], op. cit., n. 1-2 all'art. 23).

[295] Anche negli altri Paesi e nell'Unione Europea non vigono norme transitorie di questo tipo; fanno comunque eccezione l'Australia e l'Irlanda, dove le rispettive leggi sono applicabili ai soli documenti allestiti o ricevuti dopo l'entrata in vigore (SIMONE FÜZESSÉRY MINELLI, n. 5 all'art. 23). Una norma analoga è peraltro prevista dal progetto di legge sull'informazione e l'accesso ai documenti che accompagna il citato messaggio 26 agosto 2008 del Consiglio di Stato del Canton Friburgo (art. 42).

[296] SIMONE FÜZESSÉRY MINELLI, n. 3 e 9 all'art. 23.

[297] SIMONE FÜZESSÉRY MINELLI, n. 11-12 all'art. 23.

[298] SIMONE FÜZESSÉRY MINELLI, n. 13 e 16 all'art. 23.

3.- Un documento sottratto all'accesso in virtù dell'art. 27 può nondimeno essere oggetto di informazione attiva da parte dell'autorità se non vi ostano disposizioni specifiche e, soprattutto, se sussiste un interesse pubblico preponderante[299].

Art. 28 Referendum e entrata in vigore

L'entrata in vigore della legge sarà stabilita dal Consiglio di Stato. Dopo la scadenza del termine di referendum[300], ciò consentirà all'esecutivo cantonale di preparare il regolamento d'applicazione e di metterlo quindi in vigore contemporaneamente alla legge: questa entrata in vigore simultanea di legge e regolamento appare infatti indispensabile poiché le disposizioni generali della legge, ai fini della loro applicazione, richiedono spesso ulteriori precisazioni e regolamentazioni di dettaglio. Nel contempo, inoltre, il Consiglio di Stato potrà designare la Commissione di mediazione e la Cancelleria potrà avviare quelle attività di formazione, informazione e consulenza che appaiono imprescindibili per preparare per tempo le autorità e l'amministrazione al cambiamento sostanziale di mentalità e di cultura che l'introduzione del principio di trasparenza impone.

VI. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

1.- Come già s'è visto, non è facile - per non dire praticamente impossibile - prevedere oggi le ripercussioni finanziarie che l'introduzione del principio di trasparenza comporterà. Solo col tempo e sulla base di dati concreti relativi al numero di domande di accesso, a quello delle domande di mediazione e alla durata media delle procedure sarà possibile valutare il volume di lavoro dell'amministrazione, soppesare un eventuale sovraccarico e farsi un'idea più precisa sui costi provocati dall'applicazione della legge[301]. In ogni caso, si possono già preventivare maggiori costi legati, da un lato, alla costituzione e all'attività della Commissione di mediazione e, dall'altro, al numero più importante di pratiche che la Commissione cantonale per la protezione dei dati, quale autorità di ricorso di prima istanza, sarà chiamata a trattare.

Dal profilo degli effettivi, si può invece prevedere sin d'ora che l'entrata in vigore della legge imporrà la creazione di almeno due unità supplementari. La prima, presso il Servizio cantonale della protezione dei dati: l'incaricato - che deve già far fronte a nuovi impegni in seguito all'adeguamento della legislazione cantonale alla normativa di Schengen e Dublino[302] - deve infatti assumere anche la presidenza della Commissione di mediazione[303] e, proprio per la sua specifica funzione, sarà verosimilmente chiamato a collaborare nell'attività di consulenza affidata al cancelliere dello Stato. Ora, sulla base delle indicazioni contenute nel rapporto sulle linee direttive e il piano finanziario 2008-2011[304], al cancelliere è stato attribuito il compito di rivedere la gestione dell'informazione e della comunicazione, migliorando la comunicazione istituzionale del Governo verso

---

[299] SIMONE FÜZESSÉRY MINELLI, n. 15 all'art. 23.

[300] Si parte qui dal presupposto che l'iniziativa popolare venga accettata dal Gran Consiglio e che la domanda venga ritirata dai promotori (art. 140 LEDP); in caso di reiezione, con o senza controprogetto, l'iniziativa dovrà invece e logicamente essere sottoposta al voto popolare (art. 39-40 Cost. cant., art. 135 LEDP).

[301] A livello federale e sulla base di un'analisi comparativa con altri Paesi, il Consiglio federale ha valutato la spesa in una fascia massima variante da 4,5 a 5,5 milioni di franchi (messaggio citato, FF 2003 pag. 1849).

[302] Giusta le modifiche 23 giugno 2008 della LPDP e della LPDPol (BU 45/2008 pag. 549 segg.).

[303] Il Servizio della protezione dei dati dovrà peraltro assumere anche il segretariato della Commissione di mediazione; questo compito potrà essere svolto dall'attuale collaboratore-giurista dell'incaricato cantonale.

[304] Capitolo 2.6, rapporti cittadino-Stato.

l'amministrazione cantonale e il cittadino, anche in relazione all'importante cambiamento che verrà introdotto con la nuova normativa, e riorganizzando il processo di gestione della comunicazione interna ed esterna come pure dell'informazione rivolta alla stampa. Soprattutto nella fase iniziale, l'attività di consulenza e di supporto ai servizi dell'amministrazione cantonale sulle modalità di gestione dei documenti ufficiali e sulle procedure di accesso e quella di valutazione degli effetti richiederanno un impegno accresciuto, che potrà essere affrontato soltanto con il potenziamento di una seconda unità presso la Cancelleria dello Stato[305]. L'eventuale numero di altri posti, la cui creazione potrebbe rendersi necessaria col tempo, dipende logicamente dal volume di lavoro supplementare che la trattazione delle domande di accesso e l'esperimento delle relative procedure potranno comportare: in ogni caso, si dovranno raccogliere esperienze pratiche che solo in sede di valutazione consentiranno di stabilire necessità reali e legittime. Coerentemente con i dati presentati nell'ambito dell'aggiornamento delle LD/PF del dicembre 2008, l'impatto finanziario sulla gestione corrente corrispondente alle due unità previste è stato stimato in fr. 150'000.- all'anno[306].

2.- Le conseguenze finanziarie legate all'entrata in vigore della legge dipenderanno in larga misura dal numero di domande di accesso che verranno inoltrate e dal carico a cui saranno esposte la Commissione di mediazione e la Commissione cantonale per la protezione dei dati, quale autorità di ricorso di prima istanza. Ora, dalle informazioni raccolte presso le Cancellerie di altri Cantoni è emerso in modo pressoché univoco che l'introduzione del principio di trasparenza non ha suscitato *"curiosità morbose"*, né ha posto particolari problemi di funzionamento all'interno dell'amministrazione: i timori sovente espressi si sono rivelati infatti perlopiù infondati. Così, ad esempio:

- nel Canton Neuchâtel - fra ottobre e dicembre 2007 - sono state presentate soltanto tre domande riguardanti la Polizia cantonale; a livello comunale, queste domande, riferite peraltro essenzialmente a *"des querelles de village",* si sono contate *"sur les doigts d'une main"*[307];
- nel Canton Vaud, la Commissione di mediazione è stata investita mediamente 3-4 volte all'anno fra il 2005 e il 2008 e 15 casi sono stati demandati su ricorso al Tribunale amministrativo;
- nel Canton Zurigo, fra ottobre e dicembre 2008, sono state presentate - essenzialmente per e-mail - una sessantina di domande, perlopiù evase senza particolari formalità;
- nel Canton Giura, dove la legge è in vigore dal 1° marzo 2003, la Commissione cantonale per la protezione dei dati, quale autorità di ricorso, è stata investita soltanto due volte e l'impatto di questa normativa è stato peraltro *"insignifiant"*;
- nel Canton Soletta, sono state introdotte 27 domande nel 2003, 38 nel 2004, 53 nel 2205, 44 nel 2006, 52 nel 2007 e 20 nel 2008 e soltanto un caso è stato deferito sinora al Tribunale cantonale amministrativo;
- nel Canton Uri - dove la legge è in vigore dal 1° aprile 2007 - è stata presentata sino ad oggi una sola domanda di accesso.

D'altra parte, anche nella Confederazione il numero di domande di accesso a documenti ufficiali è rimasto in fondo sostanzialmente contenuto. Nel 2007, le autorità federali sottoposte alla LTras (Cancelleria, Dipartimenti e Uffici) hanno ricevuto 249 domande,

---

[305] Questa seconda unità potrà peraltro essere assorbita, almeno in parte, da trasferimenti interni.
[306] Cfr. la tabella *"Nuovi compiti esclusi dalla tendenza di PF",* pag. 217.
[307] Rapporto di gestione 2007 della Cancelleria dello Stato, pag. 6 n. 1.7. Il rapporto di gestione del 2008 non contiene dati specifici, ma si limita a rilevare laconicamente che la trasparenza dell'amministrazione *"ne suscite pas les passions".*

accordando un accesso senza restrizioni in 147 casi e un accesso limitato in 20; in 82 casi l'accesso ai documenti è stato invece negato. Sempre nello stesso periodo sono state inoltrate 36 domande di mediazione, sfociate peraltro in 14 casi nell'emanazione di una raccomandazione in seguito all'insuccesso di questa procedura[308]. E queste cifre non sono cambiate di molto neppure nel 2008: le domande sono state infatti 221 e le autorità federali hanno accordato l'accesso in 115 casi, lo hanno rifiutato in 71 e lo hanno concesso in modo limitato in 35 casi. Le domande di mediazione sono state invece soltanto 25 e l'incaricato federale ha proceduto all'emanazione di 10 raccomandazioni.[309]

VII. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI E ALTRE ISTITUZIONI

Alla legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato sono assoggettati anche i Comuni ed altri enti e corporazioni di diritto pubblico, società private a partecipazione statale maggioritaria e altri organismi incaricati di compiti d'interesse pubblico (art. 2 cpv. 1): queste istituzioni dovranno pertanto far fronte alle domande di accesso che le riguardano, designando se del caso un servizio centrale preposto alla gestione e alla trattazione delle pratiche. Anche per i Comuni e gli altri enti sottoposti al principio di trasparenza, le conseguenze finanziarie legate all'entrata in vigore della legge dipenderanno dal numero di richieste che verranno inoltrate e, allo stato attuale delle cose, non possono obiettivamente essere quantificate.

VIII. COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO FEDERALE E CON IL DIRITTO CANTONALE

La realizzazione del principio di trasparenza poggia su una competenza parallela di Confederazione e Cantoni, che li abilitano ad emanare disposizioni relative all'organizzazione delle loro autorità e ad introdurre tale principio, che affianca quello dell'informazione attiva, con norme di livello legislativo[310]. La proposta contenuta nel presente messaggio – completata anche dalla modifica di alcune leggi, imposta dall'introduzione di detto principio – è quindi compatibile con il diritto federale e con il diritto cantonale.

IX. RELAZIONI CON IL DIRITTO EUROPEO

Il progetto di legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato risponde alla raccomandazione rivolta alle autorità svizzere dal gruppo di valutazione del GRECO con il suo rapporto del 4 aprile 2008[311]. Per il resto, si rinvia - per brevità - al messaggio del Consiglio federale concernente la LTras[312].

---

[308] Rapporto d'attività 2007/2008 dell'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (versione in lingua francese), pag. 93 segg., 104/106. In questo rapporto, si rileva fra l'altro che i principali beneficiari della legge sulla trasparenza sono i giornalisti, gli avvocati e i rappresentanti delle associazioni di categoria, meno invece i privati cittadini.

[309] Rapporto d'attività 2008/2009 dell'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (versione in lingua francese), pag. 90 segg., 105 e 113.

[310] Cfr. il citato messaggio del Consiglio federale concernente la LTras, FF 2003 pag. 1853.

[311] *Supra*, La trasparenza e l'accesso all'informazione nella Confederazione e nei Cantoni, n. 6.

[312] FF 2003 pag. 1853 segg.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti
Il Cancelliere, G. Gianella

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

I. Legislazione cantonale

CPC	Codice di procedura civile del 17 febbraio 1971
CPP	Codice di procedura penale del 19 dicembre 1994
Laps	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000
LBSCt	Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1998
LEDP	Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998
LGC/CdS	Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002
LOC	Legge organica comunale del 10 marzo 1987
LOG	Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006
LOP	Legge organica patriziale del 28 aprile 1992
LORD	Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995
LPamm	Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966
LPDP	Legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987
LPDPpol	Legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali del 13 dicembre 1999
LT	Legge tributaria del 21 giugno 1994
ReLaps	Regolamento sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 17 dicembre 2002
RLPDP	Regolamento di applicazione della legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 6 dicembre 2000

II. Legislazione federale

LADI	Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza del 25 giugno 1982
LAFam	Legge federale sugli assegni famigliari del 24 marzo 2006
LAI	Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità del 19 giugno 1959
LAr	Legge federale sull'archiviazione del 26 giugno 1998

LAVS	Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti del 20 dicembre 1946
LCart	Legge federale sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza del 6 ottobre 1995
LCSl	Legge federale contro la concorrenza sleale del 19 dicembre 1986
LDA	Legge federale sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini del 9 ottobre 1992
LIFD	Legge federale sull'imposta federale diretta del 14 dicembre 1990
LParl	Legge federale sull'Assemblea federale del 13 dicembre 2002
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992
LPers	Legge sul personale federale del 24 marzo 2000
LPGA	Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali del 6 ottobre 2000
LTAF	Legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005
LTF	Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005
LTPF	Legge sul Tribunale penale federale del 4 ottobre 2002
LTras	Legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione del 17 dicembre 2004
OParl	Ordinanza dell'Assemblea federale relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare del 3 ottobre 2003
OTras	Ordinanza sul principio di trasparenza dell'amministrazione del 24 maggio 2006
PA	Legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968

BIBLIOGRAFIA SOMMARIA

- MICHELE **ALBERTINI**, Protezione dei dati e diritti dei cittadini. Riflessioni su una realtà in continua evoluzione, Lugano 2004
- MICHELE **ALBERTINI,** Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Berna 2000
- ANDREAS **AUER**/GIORGIO **MALINVERNI**/MICHEL **HOTTELIER**, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2ª ediz., Berna 2006
- DENIS **BARRELET**, Droit de la communication, Berna 1998
- FRANÇOIS **BELLANGER**/THIERRY **TANQUEREL** [éd.], L'administration transparente, Ginevra 2002
- MARCO **BORGHI**/GUIDO **CORTI**, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997
- STEPHAN C. **BRUNNER**/LUZIUS **MADER** [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Berna 2008
- DENISE **BUSER**, Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis, Basilea 2004
- **CONSIGLIO FEDERALE**, Messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione del 12 febbraio 2003, *in* FF 2003 pag. 1783-1871
- BERTIL **COTTIER**, La pubblicité des documents administratifs. Etude de droit suédois et suisse, Losanna 1982
- BERTIL **COTTIER**, De l'administration secrète à l'administration transparente ou les enjeux d'un prochain renversement de paradigme, Lugano 2001
- CHARLES **DEBBASCH** [éd.], La transparence administrative en Europe, Parigi 1990
- BERNHARD **EHRENZELLER** [Hrsg.], Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, San Gallo 2006
- ALEXANDRE **FLÜCKIGER** [éd.], La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, Ginevra 2006
- ANDRÉ **GRISEL**, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984
- CLÉMENCE **GRISEL**, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008
- ISABELLE **HÄNER**, Öffentlichkeit und Verwaltung, Zurigo 1990
- ISABELLE **HÄNER**/BERNHARD **WALDMANN** [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008
- PASCAL **MAHON**, L'information par les autorités, Rivista di diritto svizzero 118/1999 II pag. 199-352

- URS **MAURER-LAMBRUN**/NEDIM PETER **VOGT**, Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz, 2ª ediz., Basilea 2006

- PIERRE **MOOR**, Droit administratif, vol. II, 2ª ediz., Berna 2002

- JÖRG PAUL **MÜLLER**/MARKUS **SCHEFER**, Grundrechte in der Schweiz, 4ª ediz., Berna 2008

- MARTIAL **PASQUIER**/PHILOMÈNE **MEILLAND** (idheap), Evaluation de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration selon l'art. 19 de celle-ci effectuée sur mandat du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, Chavannes-près-Renens, 24 avril 2009

- RENÉ **RHINOW**/HEINRICH **KOLLER**/CHRISTINA **KISS**, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basilea 1996

- DAVID **ROSENTHAL**/YVONNE **JÖHRI**, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zurigo 2008

- KASPAR **SPOERRI**/FRÉDÉRIC **VARONE**, La transparence administrative à l'épreuve des usagers: une évaluation exploratoire dans cinq cantons, LeGes 2008/1 pag. 89-119

- **PATRICK SUTTER** [Hrsg.], Selbstbestimmung und Recht. Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003

- **UFFICIO FEDERALE DEL PERSONALE**, Bundesverwaltung und Öffentlichkeit. Staatliche Kommunikation als Führungsaufgabe, Pubblicazioni dell'Ufficio federale del personale, vol. 17, Berna 2004

- SIBYLLE **VORBRODT STELZER**, Informationsfreiheit und Informationszugang im öffentlichen Sektor. Eine Untersuchung anhand schweizerischer und europäischer Gerichtspraxis, San Gallo 1995

Disegno di

LEGGE

sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato";
- visto il messaggio 10 novembre 2009 n. 6296 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Scopo e oggetto

[1]La presente legge disciplina l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali.

[2]Essa ha lo scopo di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e favorire la partecipazione alla vita pubblica, promovendo la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato.

Art. 2

Campo di applicazione

[1]La presente legge si applica:

a) al Gran Consiglio, ai suoi organi e ai suoi servizi;
b) al Consiglio di Stato, all'amministrazione cantonale e alle commissioni e gruppi di lavoro da esso costituiti;
c) alle autorità giudiziarie, limitatamente all'informazione attiva e alle loro attività amministrative e di vigilanza;
d) alle Assemblee comunali, ai Consigli comunali e alle loro commissioni, ai Municipi e alle amministrazioni comunali;
e) agli organi e servizi di altri enti e corporazioni di diritto pubblico, di società private a partecipazione statale maggioritaria e di altri organismi incaricati di compiti d'interesse pubblico.

[2]La presente legge non si applica alla Banca dello Stato del Cantone Ticino.

[3]Il Consiglio di Stato può escludere dal campo di applicazione della presente legge altre unità amministrative o altre organizzazioni esterne all'amministrazione:

a) se è necessario per l'adempimento dei compiti loro affidati, oppure
b) se l'assoggettamento alla presente legge pregiudica la loro competitività.

Art. 3

Riserva di disposizioni speciali

[1]L'accesso a documenti ufficiali che riguardano procedimenti in corso è retto dalle rispettive leggi di procedura e dalle leggi speciali.

[2]L'accesso ai documenti ufficiali che contengono dati del richiedente è retto dalla legge cantonale sulla protezione dei dati personali.

[3]Restano inoltre riservate le disposizioni speciali previste dal diritto federale o da altre leggi cantonali che:

a) dichiarano segrete determinate informazioni, o
b) prevedono condizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente legge per l'accesso a determinate informazioni.

Art. 4

Esclusione del diritto di accesso

[1]I verbali e le registrazioni di autorità ed organi che deliberano a porte chiuse non sono accessibili.

[2]Il Consiglio di Stato può escludere dal diritto di accesso altre categorie di documenti ufficiali.

TITOLO II - INFORMAZIONE DEL PUBBLICO

Art. 5

Principio

[1]Le autorità informano la popolazione sulle loro attività ove sussista un interesse generale e non vi si opponga un interesse pubblico o privato preponderante.

[2]L'informazione dev'essere adeguata, chiara e rapida.

[3]Le autorità comunicano le loro informazioni attraverso i media, rispettando il principio della parità di trattamento.

[4]Le informazioni di interesse generale o ritenute importanti vengono diffuse tramite le pagine Internet degli organi e delle autorità previsti dall'art. 2 cpv. 1.

Art. 6

Autorità giudiziarie

[1]Le autorità giudiziarie possono dare informazioni sui procedimenti in corso soltanto se l'interesse pubblico lo esige.

[2]Esse devono salvaguardare in ogni caso le esigenze dell'istruttoria e rispettare gli interessi legittimi delle parti e di terzi.

[3]La pubblicazione delle decisioni cresciute in giudicato è garantita secondo le modalità stabilite dalla legge sull'organizzazione giudiziaria e dalla legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 7

Responsabile dell'informazione

[1]Le autorità e gli organi di altri enti, corporazioni, società o organismi di cui all'art. 2 cpv. 1 designano un responsabile dell'informazione.

[2]Il responsabile assicura in particolare la necessaria e tempestiva collaborazione ai rappresentanti dei media.

TITOLO III - ACCESSO AI DOCUMENTI UFFICIALI

Capitolo primo - Principi della trasparenza

Art. 8

Nozione di documento ufficiale

[1]Sono considerati documenti ufficiali tutte le informazioni in possesso dell'autorità che le ha elaborate o alla quale sono state comunicate (in seguito *autorità responsabile*), concernenti l'adempimento di un compito pubblico e registrate su un qualsiasi supporto.

[2]Non sono considerati ufficiali i documenti la cui elaborazione non è terminata o che sono destinati a scopi personali o che vengono utilizzati da un'autorità per scopi commerciali.

[3]La tipologia dei documenti ufficiali è precisata dalle disposizioni esecutive.

Art. 9

Diritto di accesso

[1]Ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità.

[2]Essa può consultare i documenti ufficiali sul posto oppure ottenerne copia; rimane salva la legislazione in materia di diritti di autore.

[3]Se un documento è pubblicato in un organo ufficiale o su una pagina Internet del Cantone o di altri enti, corporazioni, società o organismi sottoposti alla presente legge, il diritto di consultazione di cui ai capoversi 1 e 2 è considerato adempiuto.

Art. 10

Eccezioni al diritto di accesso

[1]Riservato l'art. 11, il diritto di accesso a un documento ufficiale è negato a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante se può:

a) influenzare o compromettere la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità;
b) perturbare l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità;
c) mettere in pericolo la sicurezza dello Stato o l'ordine pubblico;
d) compromettere la politica estera del Cantone;
e) ledere la sfera privata di terzi; eccezionalmente può tuttavia prevalere l'interesse pubblico all'accesso;
f) implicare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione e di affari;

g) comportare la divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto.

[2]L'accesso a un documento ufficiale può in ogni caso essere negato quando il carico di lavoro imposto all'autorità risulta manifestamente sproporzionato.

Art. 11

Accesso limitato, differito o condizionato

[1]La limitazione al diritto di accesso si applica unicamente alle parti di un documento ufficiale la cui diffusione può compromettere gli interessi pubblici o privati previsti dall'art. 10; in questi casi, l'autorità può nondimeno rifiutare l'accesso all'intero documento ove lo stralcio delle parti inaccessibili ne deformi il senso e la portata.

[2]L'accesso a un documento ufficiale può essere differito quando i motivi che giustificano l'inaccessibilità sono temporanei.

[3]L'accesso a un documento ufficiale può in ogni caso essere vincolato a condizioni od oneri a tutela degli interessi pubblici o privati salvaguardati dall'art. 10.

Art. 12

Protezione dei dati personali

[1]I documenti ufficiali che contengono dati personali devono, se possibile, essere resi anonimi prima di essere consultati.

[2]Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che non possono essere resi anonimi, si applicano le disposizioni della legge cantonale sulla protezione dei dati personali; la procedura di accesso è retta dalla presente legge.

Capitolo secondo - Procedura di accesso

Art. 13

Domanda di accesso

[1]La domanda di accesso ai documenti ufficiali dev'essere presentata per iscritto all'autorità che ha stilato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale.

[2]Essa non dev'essere motivata; deve comunque fornire indicazioni sufficienti affinché il documento possa essere facilmente reperito.

[3]Nella misura del possibile, l'autorità presta al richiedente la propria assistenza per consentire una rapida identificazione del documento richiesto.

[4]Le autorità e gli organi previsti dall’art. 2 cpv. 1 possono designare uno o più servizi centrali preposti alla gestione e all’evasione delle domande di accesso.

Art. 14

Diritto di essere consultati

[1]Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che contengono dati personali, l'autorità, qualora preveda di accordare l'accesso, consulta la persona interessata e le dà la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro 10 giorni.

[2]L'autorità informa la persona consultata della sua presa di posizione sulla domanda di accesso.

Art. 15

Presa di posizione dell'autorità

[1]L'autorità si pronuncia il più presto possibile, ma al più tardi entro 15 giorni dalla ricezione della domanda.

[2]Questo termine può essere prorogato:

a) di 15 giorni se la domanda richiede un trattamento particolarmente dispendioso o concerne documenti voluminosi, complessi o difficili da reperire;
b) della durata necessaria se la domanda concerne documenti ufficiali che contengono dati personali e che richiedono particolari chiarimenti della situazione giuridica;

In questi casi, l'autorità ne informa il richiedente.

[3]Se l'accesso viene accordato senza restrizioni e con il consenso delle persone che sono state consultate secondo l'art. 14, la presa di posizione dell'autorità viene comunicata per iscritto al richiedente e alle persone consultate senza ulteriori formalità.

[4]Se l'accesso è negato, limitato, differito o condizionato o viene concesso contro la volontà delle persone consultate, la presa di posizione dell'autorità dev'essere motivata e comunicata per iscritto alle persone che hanno richiesto l'accesso e a quelle che sono state consultate.

[5]L'opposizione delle persone consultate secondo l'art. 14 sospende l'accesso al documento fino a quando la situazione giuridica sia chiarita; rimangono riservati i casi eccezionali ove l'accesso sia sorretto da un interesse pubblico assolutamente preponderante.

Art. 16

Costi dell'accesso ai documenti

[1]La consultazione di documenti ufficiali è gratuita.

[2]Viene riscossa una tassa a carico dei richiedenti se vengono rilasciate copie, se l'accesso a un documento comporta oneri amministrativi di una certa importanza o se vengono forniti rapporti, opuscoli o altri documenti stampati e supporti di informazione.

[3]La tariffa degli emolumenti è stabilita dal Consiglio di Stato.

Capitolo terzo - Mediazione e ricorsi

Art. 17

Commissione di mediazione

[1]Il Consiglio di Stato designa una Commissione indipendente di mediazione di tre membri e tre supplenti.

[2]La presidenza è assunta dall'incaricato cantonale della protezione dei dati o dal suo supplente.

[3]I membri della Commissione di mediazione hanno accesso ai documenti ufficiali soggetti al segreto d'ufficio e sottostanno a questo segreto nella stessa misura delle autorità di cui consultano i documenti ufficiali o da cui ottengono informazioni.

[4]La Commissione adotta un proprio regolamento interno che disciplina l'organizzazione ed il funzionamento.

Art. 18

Procedura di mediazione

[1]La procedura di mediazione è facoltativa e gratuita.

[2]Può presentare una domanda di mediazione ogni persona:

a) il cui accesso a documenti ufficiali è stato negato, limitato, differito o condizionato;
b) sulla cui domanda l'autorità non si è pronunciata entro il termine stabilito dalla legge o da essa prorogato;
c) che è stata consultata secondo l'art. 14, ove l'autorità abbia accordato l'accesso contro la sua volontà.
d) che contesta la tassa d'accesso prevista dall'art. 16 cpv. 2.

[3]La domanda dev'essere presentata per iscritto alla Commissione di mediazione entro 15 giorni dalla ricezione della presa di posizione dell'autorità responsabile o dalla scadenza del termine di cui l'autorità dispone per prendere posizione.

[4]Se in esito alla procedura la mediazione ha successo, la pratica viene stralciata dai ruoli.

[5]Se la mediazione non ha successo, la Commissione di mediazione emana una comunicazione scritta all'attenzione dei partecipanti alla procedura entro 20 giorni dalla ricezione della domanda.

Art. 19

Decisione

[1]Se la mediazione non è domandata o non ha successo, il richiedente o le persone consultate secondo l'art. 14 della presente legge possono chiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale debitamente motivata.

[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 dispone per prendere posizione, rispettivamente entro 5 giorni dalla comunicazione della Commissione di mediazione ai sensi dell'art. 18 cpv. 5 della presente legge.

[3]La decisione è pronunciata entro 15 giorni dalla ricezione della richiesta di decisione.

Art. 20

Ricorsi

[1]Contro la decisione dell'autorità responsabile è dato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati entro 15 giorni dall'intimazione.

[2]Le decisioni della Commissione cantonale per la protezione dei dati sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

[3]È applicabile la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966.

[4]Le autorità di ricorso hanno accesso ai documenti ufficiali sottoposti al segreto d'ufficio e sottostanno a questo segreto nella stessa misura delle autorità di cui consultano i documenti ufficiali o da cui ottengono informazioni.

TITOLO IV - CLASSIFICAZIONE E GESTIONE DEI DOCUMENTI

Art. 21

Classificazione

Le autorità vigilano affinché la classificazione dei documenti ufficiali permetta il loro accesso.

Art. 22

Gestione

La gestione dei documenti ufficiali delle autorità cantonali e dell'amministrazione cantonale è disciplinata dal Consiglio di Stato mediante regolamento.

TITOLO V - CONSULENZA PER LA TRASPARENZA E VALUTAZIONE

Art. 23

Consulenza

Il cancelliere dello Stato promuove la trasparenza ed in modo particolare:

a) offre consulenza alle autorità, enti, corporazioni, società e organismi che sottostanno alla presente legge;
b) assicura e coordina l'informazione del pubblico e quella interna dell'amministrazione sui principi della trasparenza e promuove la formazione dei collaboratori;
c) collabora all'applicazione della legge.

Art. 24

Valutazione

[1]Il cancelliere dello Stato valuta l'applicazione, gli effetti e i costi provocati dall'esecuzione della presente legge e redige annualmente un rapporto all'attenzione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato.

[2]Un primo rapporto di valutazione dev'essere sottoposto al Consiglio di Stato entro due anni dall'entrata in vigore della legge.

[3]La Commissione di mediazione nonché le autorità e gli organi previsti dall'art. 2 cpv. 1 della presente legge devono prestare alla Cancelleria dello Stato la necessaria collaborazione.

[4]I rapporti del cancelliere dello Stato sono pubblicati.

TITOLO VI - DISPOSIZIONI FINALI

Art. 25

Esecuzione

Il Consiglio di Stato emana le necessarie disposizioni di esecuzione.

Art. 26

Modifica di altre leggi

La modifica del diritto vigente è disciplinata nell'allegato.

Art. 27

Norma transitoria

La presente legge non si applica ai documenti ufficiali confezionati o ricevuti da un'autorità prima della sua entrata in vigore.

Art. 28

Referendum e entrata in vigore

[1]Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge, con il suo allegato, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

[2]Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.

ALLEGATO - MODIFICA DI ALTRE LEGGI

1. La legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 è modificata come segue:

Art. 10 - Trasmissione a) a organi pubblici

Dati personali possono essere trasmessi ad altri organi pubblici se:

a) l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge, oppure
b) i dati, nel caso specifico, sono indispensabili all'organo richiedente per l'adempimento dei suoi compiti legali, oppure
c) la persona interessata, nel caso specifico, ha dato il suo consenso o le circostanze permettono di presumerlo; trattandosi di dati personali meritevoli di particolare protezione, il consenso deve essere esplicito.

Art. 11 - b) a persone private 1) in generale

[1]Dati personali possono essere trasmessi a persone private se:

a) l'organo responsabile vi è autorizzato o obbligato dalla legge, oppure
b) la persona interessata ha reso i suoi dati accessibili a chiunque e non si è formalmente opposta, ai sensi e nei limiti dell'art. 25a, alla loro trasmissione, oppure
c) la persona interessata, nel caso specifico, ha dato il suo consenso o le circostanze permettono di presumerlo; trattandosi di dati personali meritevoli di particolare protezione, il consenso deve essere esplicito.

[2]Nell'ambito dell'informazione ufficiale del pubblico l'organo responsabile può trasmettere dati personali anche d'ufficio o in virtù della legge del ... sull'informazione e la trasparenza dello Stato se:

a) i dati personali da trasmettere sono in rapporto con l'adempimento di compiti pubblici e,
b) sussiste un interesse pubblico preponderante alla pubblicazione dei dati.

[3]In ogni caso, dati personali contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a chiunque possono, su richiesta, essere trasmessi nella stessa misura e secondo gli stessi criteri utilizzati nella pubblicazione.

[4]Il Consiglio di Stato disciplina la trasmissione di dati personali per indirizzari e pubblicazioni simili di interesse generale.

Art. 14 cpv. 3 e 4 (nuovi) - c) disposizioni comuni

[3]L'organo responsabile può permettere l'accesso a dati personali mediante una procedura di richiamo, qualora ciò sia previsto esplicitamente. Dati personali meritevoli di particolare protezione possono essere resi accessibili mediante una procedura di richiamo soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale.

[4]L'organo responsabile può rendere accessibili a chiunque dati personali mediante servizi di informazione e comunicazione automatizzati se una base legale prevede la pubblicazione di questi dati oppure se rende accessibili informazioni al pubblico in virtù dell'art. 11 cpv. 2. Se

non sussiste più l'interesse pubblico a renderli accessibili, questi dati devono essere tolti dal servizio di informazione e comunicazione automatizzato.

Art. 25a cpv. 1, cpv. 2 lett. b) e cpv. 3 (nuovo) - Diritto di blocco

[1]La persona interessata può far bloccare in ogni momento la trasmissione dei suoi dati; l'organo responsabile può esigere che la domanda venga formulata per iscritto.

[2]Invariato

a) Invariato

b) Il richiedente rende verosimile che la persona interessata ha fatto bloccare la trasmissione allo scopo di impedirgli l'attuazione di pretese giuridiche o la difesa di altri interessi degni di protezione.

[3]È riservato l'art. 11 cpv. 2.

2. La legge organica comunale del 10 marzo 1987 è modificata come segue:

Art. 105 - Ispezione di atti. Rilascio di estratti

[4]Abrogato

[5]Abrogato

[6]Abrogato

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
6296 R1	14 dicembre 2010	CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

della Commissione della legislazione

- **sull'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato"**
- **sull'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'ex deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione"**

(v. messaggio 10 novembre 2009 n. 6296)

1. INTRODUZIONE

La necessità di una Legge sull'informazione e la trasparenza deriva anzitutto dai mutati rapporti tra vertice e base nella società civile moderna, e dall'esigenza sempre più sentita da parte delle cittadine e dei cittadini, oltre che dai mass media, di poter accedere alle informazioni relative alle attività dello Stato. La richiesta è quella di introdurre il principio della trasparenza.
È ben vero che con la moderna informatica su Internet si può accedere a una grande quantità di documenti, per avere i quali in passato occorrevano tempi lunghi già per la ricerca del materiale, per la loro fotocopiatura e quant'altro. Il dispendio di tempo e denaro era elevato, qualche volta di certo sproporzionato a quanto poi si otteneva, senza dimenticare che le informazioni arrivavano con grande ritardo, disattendendo la necessità della tempestività.
Come sottolineato dal messaggio, sicuramente con la diffusione delle reti elettroniche di comunicazione (Internet e simili), l'informazione attiva - limitata in passato a qualche scarno comunicato stampa - ha assunto oggi una dimensione sempre maggiore e consente al cittadino di essere orientato quasi quotidianamente sugli oggetti più importanti dell'attività dello Stato; ma questa informazione interviene d'ufficio ed è pertanto decisa unilateralmente dall'autorità, che ne determina i contenuti e la densità e che dispone a tal riguardo di una completa libertà di scelta[1].
Anche se il servizio reso possibile grazie alle reti informatiche è molto efficiente, non è ancora sufficiente a garantire il principio della trasparenza.

[1] SIMONE FÜZESSERY, Le devoir d'informer des autorités: l'autre face de la transparence administrative, *in* Alexandre Flückiger [ed.], La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, Ginevra/Zurigo/Basilea 2006, pag. 81 segg., 89.

Sul tema in oggetto va anche ricordato che già alla fine degli anni Ottanta vi sono stati una serie di atti parlamentari volti a promuovere e garantire una migliore informazione fra il cittadino e l'amministrazione pubblica[2].
Le prime iniziative erano state bocciate dal Parlamento, che aveva privilegiato il principio della discrezione che in sostanza si traduceva in segretezza. Dominante era ancora la non sempre giustificata, ma approvata dalla maggioranza del paese politico e sostanzialmente anche reale, difesa del principio della segretezza, oggi considerata superata.
L'iniziativa parlamentare generica dell'ex deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari era stata invece accolta dal Gran Consiglio nel suo principio anche se in seguito non è stata elaborata dal Governo in ossequio all'art. 98 cpv. 2 lett. *a* e cpv. 5 LGC/CdS. Le ragioni che hanno indotto il Consiglio di Stato a sospendere la presentazione del progetto di legge sono state illustrate nella risposta all'interrogazione n. 219.07 del deputato Filippo Gianoni.
In seguito a questa interrogazione parlamentare e preso atto della domanda d'iniziativa popolare *"per una legge sulla trasparenza dello Stato"* del 17 settembre 2007, il Governo ha costituito un gruppo di lavoro e presentato il progetto di messaggio e di legge sull'informazione (ris. gov. 5548 del 6 novembre 2007)[3].
Le firme raccolte dall'iniziativa sono state ben 9301. Questo dimostra anche l'interesse della cittadinanza rispetto al tema.

In data 10 novembre 2009 è stato licenziato il messaggio n. 6296 "Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)".
La Commissione della Legislazione ha costituito una sottocommissione che ha affrontato il problema prima di coinvolgere il plenum della Legislativa.

1.1. La situazione in Svizzera e in altri Paesi

È opportuno ricordare che il principio della trasparenza è riconosciuto e codificato in molti paesi, fra i quali spicca la Svezia che già ne aveva una quasi 250 anni or sono. Apripista in questo settore sono stati anche gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia.
A livello continentale, la tendenza generale a favore del principio di trasparenza è anche confermata dalla Convenzione n. 205 STE del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti pubblici conclusa a Tromsø il 18 giugno 2009, aperta alla firma degli Stati membri, tra cui la Svizzera. Allo stato attuale essa è stata firmata da 13 paesi e ratificata da 3. Questa normativa - al pari della Convenzione n. 108 STE (entrata in vigore per la Svizzera il 1° febbraio 1998), che funge da normativa di riferimento per le leggi svizzere sulla protezione dei dati - è il primo strumento giuridico internazionale vincolante a riconoscere il diritto generale di accesso ai documenti pubblici detenuti dalle autorità. Grazie a questa base comune di norme minime, derivanti dalle esperienze e dalle pratiche molto diverse dei 47 Stati membri, la Convenzione costituisce una base comune per le legislazioni nazionali, perché possano eventualmente anche prevedere un accesso più esteso ai documenti ufficiali.

---

[2] Iniziativa *Dario Robbiani* del 26 ottobre 1986, accolta dal Gran Consiglio nel suo principio il 23 aprile 1990, ma alla quale il Consiglio di Stato non diede formalmente seguito; iniziativa *Carla Agustoni/Cristiana Storelli* del 24 ottobre 1988, respinta dal Gran Consiglio l'11 dicembre 1989.

[3] Questo gruppo di lavoro era composto del cancelliere dello Stato *Giampiero Gianella*, del consulente giuridico del Consiglio di Stato *Guido Corti*, dell'incaricato cantonale della protezione dei dati e consulente giuridico del Gran Consiglio *Michele Albertini*, del capostaff della Divisione della giustizia *Francesco Catenazzi*, del collaboratore di direzione del DI *Saverio Snider*, della collaboratrice personale del direttore del DT *Ilaria Bignasci* e del capoufficio segreteria del Consiglio di Stato *Carmelo Mazza*.

La Confederazione svizzera ha legiferato in materia alla fine del 2004 con una normativa che è entrata in vigore a metà del 2006. La Legge federale sul principio di trasparenza tuttavia regola solo l'informazione passiva, detta anche su domanda. Essa non si applica né al Consiglio Federale quale autorità collegiale, né all'Assemblea Federale e quindi alle due Camere. Tuttavia molte regole introdotte dalla Confederazione sono interessanti e hanno in parte influenzato la nuova Legge cantonale.

Il primo Cantone in Svizzera a introdurre una legge sulla trasparenza è stato Berna, nel mese di novembre del 1993. Poi via via sono giunti ad avere una Legge sulla Trasparenza i Cantoni di Appenzello Esterno e, in tempi più recenti, Soletta, Ginevra, Vaud, Giura, Neuchâtel, Argovia, Uri, Zurigo, Svitto, Vallese, Friborgo e Basilea-Città. Mentre Soletta, Svitto, Zurigo, Ginevra, Vaud, Neuchâtel e Basilea Città hanno disciplinato in una legge unica anche la protezione dei dati, Argovia e Vallese vi hanno inserito, in più, anche l'archiviazione. Oltre a quella ticinese, sono in gestazione leggi a Basilea Campagna, nonché San Gallo.

1.2. I lavori commissionali

Nell'affrontare la nuova proposta di legge, la Commissione ha ritenuto opportuno procedere a delle audizioni con i diversi attori interessati.
Sono stati sentiti il presidente del Consiglio di Stato Luigi Pedrazzini, i consiglieri di Stato Laura Sadis e Gabriele Gendotti, il cancelliere dello Stato Giampiero Gianella. I giuristi Guido Corti e Michele Albertini hanno collaborato con la Commissione nell'individuare e nel redigere soluzioni ritenute migliori.
Sono pure stati sentiti in Commissione gli iniziativisti Alberto Siccardi e Giorgio Ghiringhelli.
La discussione è stata aperta e costruttiva. L'interesse di tutti ed obiettivo della Commissione è quello di giungere alla presentazione di una legge che raccolga il consenso degli attori interessati.

1.3. L'audizione degli iniziativisti

Gli iniziativisti durante l'audizione hanno voluto dichiarare la propria soddisfazione per alcune scelte effettuate nella Legge, in particolare:

- la possibilità che in qualche caso l'interesse pubblico possa prevalere su quello privato (art. 10 cpv. 1);
- il fatto che il campo d'applicazione della normativa sia decisamente ampio come auspicato dall'iniziativa (art. 2);
- la gratuità dell'attività dello Stato impegnato nell'opera di dare risposta ai cittadini.

Altri elementi destano invece la preoccupazione degli iniziativisti:

- per quanto concerne il "diritto di accesso", i documenti che meritano l'esclusione dovrebbero essere definiti nella Legge stessa;
- per la nozione di "documento ufficiale", richiedono che nella Legge siano precisate le tipologie di documenti ufficiali, ma altresì venga detto chiaramente che la distinta non è esaustiva, ma solo esemplificativa;
- nel "diritto di accesso", considerano mal posta la riserva del diritto d'autore;

- la "domanda di accesso" secondo il progetto del Governo deve essere formulata per iscritto: la trovano un'esigenza eccessivamente formale;
- con la norma transitoria si rende impossibile l'accesso a documenti e informazioni confezionati o ricevuti da una autorità prima dell'entrata in vigore della legge.

2. DISCUSSIONE SULLE SINGOLE MODIFICHE

- **Esclusione del diritto di accesso**

I verbali di organi che deliberano a porte chiuse, secondo la proposta del Consiglio di Stato, non sono accessibili (art. 4 cpv. 1) e questo a tutela della segretezza delle loro sedute e della libera formazione della volontà in seno al gremio.
Secondo il messaggio del Consiglio di Stato i verbali e le registrazioni di autorità ed organi che deliberano a porte chiuse[4] sono indubbiamente documenti ufficiali ai sensi della legge, poiché racchiudono informazioni che vengono elaborate o che sono in possesso di un'autorità e che concernono l'adempimento di compiti pubblici[5]. Il gruppo di lavoro e il Consiglio di Stato li hanno però esclusi *in limine* dal novero dei documenti accessibili (art. 4 cpv. 1) e questo a tutela della segretezza delle loro sedute e della libera formazione della volontà in seno al gremio[6]: questa soluzione - sorretta da motivi preminenti d'interesse pubblico - è stata scelta ad esempio anche dal Canton Argovia e dal Canton Giura (art. 7 lett. *a* della legge del 24 ottobre 2006, art. 15 della legge del 4 dicembre 2002)[7].

Questo è un punto critico sollevato dagli iniziativisti ed è stato oggetto di discussione in commissione.
Se da una parte, con quanto proposto dal Consiglio di Stato, non potranno essere consultati un numero importante di documenti ufficiali, dall'altra parte sono comprensibili le ragioni che hanno portato il Consiglio di Stato a escludere l'accesso a questi documenti.

La Commissione per quanto riguarda l'accessibilità ai verbali delle autorità che siedono a porte chiuse propone di non escluderla di principio tramite la legge sulla trasparenza, ma di demandare la questione alle leggi speciali. L'argomento dell'eventuale accesso ai verbali e delle sue modalità merita sicuramente un approfondimento che deve appunto avvenire nell'ambito delle leggi speciali.
La questione dell'accesso ai documenti di organi che deliberano a porte chiuse non verrebbe pertanto risolta nella LIT anche perché le diverse autorità hanno esigenze diverse per quanto riguarda la confidenzialità, la collegialità e la pubblicità. Secondo la proposta della Commissione la questione verrebbe demandata alle leggi speciali con il compito di precisare se determinate informazioni, come i verbali delle commissioni, oppure quelli dei municipi, saranno accessibili e con quali modalità. La Commissione è convinta che il problema va approfondito, caso per caso, nell'ambito delle leggi speciali.
Occorrerà valutare per le singole autorità se essere più aperti o più riservati.

---

[4] Ciò vale segnatamente per le Commissione parlamentari, per i Municipi e per il Consiglio di Stato, con la riserva dei casi previsti dalla legge (art. 54 LGC/CdS, 92 LOC e 14 cpv. 1 e 2 del regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione del 26 aprile 2001). È peraltro notorio che le deliberazioni del Governo non sono verbalizzate e che le sue decisioni vengono semplicemente consegnate a protocollo (art. 19 del citato regolamento del 26 aprile 2001).

[5] *Infra*, n. 1 all'art. 8.

[6] Cfr. GUIDO CORTI, Autorità esecutiva e pubblicità delle sedute, RDAT II-1991 pag. 357 segg., 360 segg.

[7] L'art. 15 cpv. 6 della legge vallesana conferisce al Gran Consiglio e ai legislativi comunali e patriziali la facoltà di dichiarare non accessibili i verbali delle loro commissioni.

In questo senso la Commissione propone di stralciare l'art. 4 cpv. 1 LIT («*I verbali e le registrazioni di autorità ed organi che deliberano a porte chiuse non sono accessibili*»), inoltrando una riserva all'art. 3 cpv. 3 lett. b). L'art. 3 cpv. 3 è quindi riformulato come segue:

Restano inoltre riservate le disposizioni speciali previste dal diritto federale o da altre leggi cantonali che:
a) dichiarano segrete determinate informazioni, o
b) prevedono condizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente legge per l'accesso a determinate informazioni, in particolare ai verbali e alle registrazioni di autorità e organi che deliberano a porte chiuse.

In sostanza, per poter eventualmente rendere accessibili i verbali delle Commissioni del Gran Consiglio, occorrerebbe modificare la legge sul Gran Consiglio, e ciò implicherebbe naturalmente una discussione di principio in proposito. Per rendere accessibili i verbali dei Municipi occorrerebbe una modifica della LOC.

- **Definizione di documento ufficiale**

In riferimento alla **definizione di documento ufficiale (combinati art. 4 e 8)**, si propone di mantenere una norma generale nella LIT, delegando al Consiglio di Stato la competenza di definire le tipologie (che del resto sono già esplicitate nel messaggio). La Commissione ha comunque preferito precisare i limiti del margine di manovra del Consiglio di Stato, vincolando l'esclusione del diritto di accesso all'esistenza di interessi pubblici o privati preponderanti (es. cartelle sanitarie), e comunque a singole categorie di dati (es. valutazioni scolastiche).
Con la **nuova formulazione dell'art. 4** «*Mediante regolamento il Consiglio di Stato può escludere dal diritto di accesso singole categorie di documenti ufficiali, se ciò è dettato da un interesse pubblico o privato preponderante*» si risponde anche alle preoccupazioni degli iniziativisti. In modo particolare viene meglio specificato che il Consiglio di Stato ha l'obbligo di fare una ponderazione degli interessi e a inserire nel regolamento la lista dei documenti esclusi.

- **Autorità giudiziarie**

Considerata la valenza in particolare dei nuovi codici di procedura federali (CPP e CPC), che regolano puntualmente determinati aspetti, proponiamo un adeguamento all'**art. 6 concernente le autorità giudiziarie** (introduzione di una riserva a favore delle leggi speciali).

- **Diritto di accesso**

L'attuale art. 9 cpv. 2 disciplina due argomenti - consultare documenti e ottenerne copia da un lato, riserva della legislazione in materia di diritti d'autore dall'altro - che la Commissione ritiene più opportuno scindere, precisandoli, in due distinti capoversi.

Il primo periodo dell'art. 9 cpv. 2 stabilisce che la persona interessata «*può consultare i documenti ufficiali sul posto oppure ottenerne copia*»; il messaggio, precisando questo concetto, stabilisce inoltre *che* «*le copie richieste possono anche essere trasmesse alla persona interessata - su richiesta - al suo domicilio, risp. alla sua sede, o ancora in altro luogo di sua scelta*» (messaggio, commento all'art. 9 cpv. 2 del disegno). La Commissione ritiene opportuno aggiungere nel testo di legge il principio del diritto all'invio di documenti, (chiesto anche dagli iniziativisti), con una riserva, in linea con la prassi usuale: tale diritto è riconosciuto purché ciò non causi un onere amministrativo sproporzionato e la persona

interessata ne assuma i costi. Per converso ciò non implica un obbligo per le autorità di fatturare spese semplici, nel senso che essa rimane libera di inviare un singolo documento anche senza percepire spese. Si precisa infine che l'invio non deve avvenire per forza al domicilio della persona interessata, bensì all'indirizzo da lei indicato (che potrebbe anche non coincidere con il suo domicilio). La nuova formulazione dell'**art. 9 cpv. 2** è quindi la seguente:

[2]*Essa può consultare i documenti ufficiali sul posto oppure ottenerne copia; un diritto all'invio di copie è riconosciuto se l'onere amministrativo non è sproporzionato e se la persona interessata ne assume i costi.*

Il Consiglio di Stato nel messaggio specifica l'interpretazione dell'art. 9 cpv. 2 e 3 sul tema del diritto d'autore: «*La consultazione di documenti ufficiali secondo l'art. 9 cpv. 2 riserva la legislazione in materia di diritti d'autore, a condizione beninteso che tali documenti rientrino nel campo d'applicazione di questa legislazione. Ora, fra i documenti che non soggiacciono alla protezione del diritto d'autore vanno annoverati le leggi, le ordinanze, gli accordi internazionali e gli altri atti ufficiali come le decisioni, i verbali e i rapporti delle autorità o delle amministrazioni (art. 5 LDA), come pure le opere di diverso contenuto che non presentano un carattere originale (art. 2 cpv. 1 LDA)*[8]*.*
Detto questo, giova poi precisare che la riserva dell'art. 9 cpv. 2 seconda frase non esclude affatto l'accesso a documenti ufficiali protetti dal diritto d'autore ed in particolare la possibilità di ottenerne copia. La riserva istituita dalla legge riguarda invece l'utilizzazione di questi documenti da parte del beneficiario, poiché l'art. 10 LDA stabilisce in modo chiaro ed univoco che l'autore ha il diritto esclusivo di decidere se, quando ed in qual misura la sua opera sarà utilizzata (cpv. 1) e segnatamente quello di allestire esemplari dell'opera (stampati, supporti audio o audiovisivi o supporti di dati), di offrirli al pubblico, di alienarli o di metterli altrimenti in circolazione (cpv. 2 lett. a-b). Ciò significa, in buona sostanza, che il richiedente deve ottenere il consenso dell'autore o dell'autrice (o dell'avente diritto dell'autore o dell'autrice) per allestire una nuova copia del documento, per metterlo in circolazione o per diffonderlo in altro modo; riservata rimane comunque la possibilità - giusta l'art. 25 LDA - di citare una parte del documento, indicando la fonte[9]».

La Commissione ritiene esaustiva la spiegazione del Consiglio di Stato, ma per evitare problemi d'interpretazione propone una nuova formulazione, con un nuovo **art. 9 cpv. 3,** precisando che la legislazione sulla proprietà intellettuale (riferimento ampliato rispetto alla legislazione sul diritto d'autore) concerne solo l'utilizzazione e non anche la consultazione dei documenti:

[3]*L'utilizzazione dei documenti ufficiali è sottoposta alla legislazione sulla proprietà intellettuale.*

L'art. 9 cpv. 3 del disegno viene riposizionato, senza modifiche, divenendo il nuovo art. 9 cpv. 4.

- **Eccezioni al diritto di accesso**

Secondo la Commissione la lett. a) dell'**art. 10**, così come formulata, può far supporre che siano esclusi dall'accesso i documenti che potrebbero influenzare la formazione della pubblica opinione, mentre in realtà si tratta dell'opinione dell'autorità.

---

[8] PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 49 segg. e 53 segg. all'art. 6.

[9] PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, n. 55 e 56 all'art. 6; cfr. inoltre DTF 131 III 480 segg.

In questo senso viene proposta una **correzione della lett. a)**: «*influenzare o compromettere la libera formazione della volontà o dell'opinione di un'autorità*».
Per limitare maggiormente il margine di apprezzamento in caso di restrizione del diritto di accesso, di cui all'art. 10 cpv. 2, è stato esplicitato a livello di legge quanto già prevede il messaggio. L'accesso può essere negato per motivi di carico di lavoro quando la domanda non può essere oggettivamente trattata (e quindi decisa) anche dopo proroga del termine di cui all'art. 15 cpv. 2 (ossia entro complessivi 30 giorni circa) oppure ancora più a lungo in caso di dati personali o questioni giuridiche da chiarire. È in ogni caso ribadito che l'applicazione della LIT in un caso specifico non deve pregiudicare il corretto adempimento dell'attività amministrativa ordinaria (compito legale), che ha ovviamente la priorità. Ne consegue una nuova formulazione per l'**art. 10 cpv. 2**:

[2]*L'accesso a un documento ufficiale può essere negato soltanto se la domanda non può essere obiettivamente decisa nei termini prorogati secondo l'art. 15 cpv. 2 senza pregiudicare il corretto adempimento dell'attività amministrativa ordinaria.*

- **Domanda di accesso**

In merito all'**art. 13 cpv. 1**, la Commissione ritiene che il principio della **domanda scritta** vada mantenuto (pur senza formalismi, come indicato nel messaggio): in casi chiari e semplici, in particolare dove il documento è facilmente e rapidamente reperibile e il suo accesso non richiede approfondimenti, la domanda può essere presentata anche oralmente. Di conseguenza, con l'aggiunta della specifica "di regola" si risponde all'esigenza avvertita in sottocommissione. Inoltre come anche specificato dal messaggio governativo a pag. 32 la domanda deve di regola essere presentata in forma scritta «*con possibilità di far capo comunque anche al fax o alla posta elettronica*». Va però anche ribadito, nel contesto, il principio che domande presentate in questa forma devono in ogni caso essere intelligibili.

- **Diritto di essere consultati**

L'art. 14 sancisce e ribadisce nell'ambito della legge sulla trasparenza le garanzie processuali generali ed in particolare il diritto delle parti di essere sentite già previsto dall'art. 29 cpv. 2 Cost. fed. Come specificato nel messaggio «*per non compromettere gli obiettivi della trasparenza dello Stato e dell'amministrazione, l'autorità responsabile può pertanto rinunciare alla consultazione se l'identificazione delle persone interessate provoca laboriose ricerche e oneri eccessivi oppure, come logico, se queste persone si sono rese obiettivamente irreperibili*». La Commissione ritiene di inserire esplicitamente, questo aspetto: la consultazione della persona interessata può non avvenire se la reperibilità causa oneri amministrativi eccessivi (es. identificazione della persona estremamente difficile e onerosa; persona che obiettivamente si rende irreperibile). In questo senso la commissione propone **una nuova formulazione dell'art. 14 cpv. 1:**

[1]*Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che contengono dati personali, l'autorità, qualora preveda di accordare l'accesso, consulta la persona interessata, se reperibile senza oneri amministrativi eccessivi, e le dà la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro 10 giorni.*

- **Mediazione**

La Commissione della legislazione ritiene importante il ruolo che potrà avere la Commissione di mediazione per facilitare la risoluzione alternativa e rapida delle controversie, per cui propone alcune puntuali modifiche del disegno per renderla più efficace.

Anzitutto si enuncia a livello di legge lo scopo della procedura di mediazione, con l'aggiunta di una **nuova prima frase all'art. 17 cpv. 1**:

[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.

L'**art. 18** viene parzialmente riformulato. La Commissione della legislazione ritiene importante rafforzare al massimo le misure per una soluzione rapida e possibilmente informale delle controversie. Una di queste è quella di rendere obbligatoria la partecipazione dell'autorità responsabile alla procedura di mediazione, se quest'ultima è ovviamente chiesta dalle persone ai sensi dell'art. 18 cpv. 2. L'autorità non può quindi sottrarsi alla procedura, rifiutando di parteciparvi. La formulazione proposta consente, anche secondo l'esperienza della Confederazione (che però prevede una procedura di mediazione obbligatoria per tutti), di risolvere potenziali conflitti prima dell'avvio di una procedura amministrativa formale con ovvii benefici per le parti coinvolte. Il tenore del nuovo **art. 18 cpv. 4** è quindi il seguente:

[4]L'autorità responsabile è tenuta a partecipare alla procedura di mediazione.

Visto che la procedura di mediazione inizia con l'introduzione di una domanda scritta, alla Commissione della legislazione pare opportuno - per una sorta di parallelismo delle forme - introdurre il principio della comunicazione scritta obbligatoria dell'avvenuta conclusione della medesima, favorendo peraltro anche l'informazione dei terzi consultati. Questa la nuova versione dell'**art. 18 cpv. 5**:

[5]La Commissione comunica per iscritto alle parti e ai terzi consultati l'avvenuta conclusione della procedura di mediazione.

Il nuovo **art. 18 cpv. 6**, che coincide sostanzialmente con il cpv. 5 del disegno governativo, conferma la pura formalità in caso di successo della mediazione:

[6]Se la mediazione ha successo, la pratica viene stralciata dai ruoli.

Il cpv. 5 del disegno viene modificato introducendo il principio della comunicazione scritta motivata per favorire la comprensione dei punti (ancora) litigiosi, con la possibilità per l'autorità responsabile di ripensarci prima di emanare una decisione formale. Contestualmente è stato modificato il termine (oggettivamente impraticabile) di 20 giorni dalla ricezione della domanda (troppo breve), con un termine di 10 giorni dalla conclusione della procedura. Il nuovo **art. 18 cpv. 7** è pertanto il seguente:

[7]Se la mediazione non ha successo, la Commissione emana una comunicazione scritta all'attenzione dei partecipanti, indicandone i motivi, entro 10 giorni dalla conclusione della procedura.

- **Decisione**

Il termine per la presa di posizione dell'autorità responsabile stabilito all'**art. 19 cpv. 2** è stato aumentato e uniformato (10 giorni invece di 5); ora la normativa contiene solo due tipi di termini: 10 giorni e 15 giorni a seconda dei casi esplicitamente indicati. Il termine per un'eventuale impugnazione al TRAM dipenderà dalla soluzione generale adottata in sede di revisione della LPAmm. Secondo il diritto vigente (art. 46 LPAmm, in virtù del rinvio di cui all'art. 20 cpv. 3 LIT) trattasi di 15 giorni.

- **Gestione**

L'**art. 22** è stato modificato precisando che tutte le autorità e tutti gli enti, nei settori di loro competenza - quindi non solo le "autorità cantonali" e "l'amministrazione cantonale" come prevede il messaggio - devono disciplinare la **gestione dei documenti ufficiali**. Il regolamento del Consiglio di Stato concernerà unicamente i documenti elaborati e gestiti dall'Amministrazione cantonale, mentre gli altri enti e istituti dovranno dotarsi di una regolamentazione propria. Tutte queste disposizioni di attuazione dovranno, beninteso, concretizzare e rispettare i principi della Legge sull'informazione e sulla trasparenza.

- **Norma transitoria**

La Commissione ritiene che la legge deve essere applicabile anche ai documenti allestiti prima della sua entrata in vigore. Sarebbe infatti difficile spiegare alle cittadine e ai cittadini perché un determinato documento prodotto dopo l'entrata in vigore della legge è accessibile e consultabile, mentre lo stesso tipo di documento, solo perché è stato elaborato pochi giorni prima della legge non lo sia.
Pur comprendendo le difficoltà che vi possono essere nella ricerca di questi documenti, non essendoci fino ad oggi delle disposizioni e degli obblighi specifici in materia, la commissione ritiene opportuno con alcuni correttivi proporre un **nuovo art. 27**:

I documenti ufficiali confezionati prima dell'entrata in vigore della presente legge sono accessibili secondo le modalità stabilite dagli art. 9 e seguenti, allo stato in cui essi si trovano.

Con questa forma di compromesso si vuole prevedere l'accessibilità di principio anche a documenti confezionati prima dell'entrata in vigore della legge (e non solo a partire da quel momento, come prevedeva il messaggio), tuttavia senza obbligare le autorità responsabili ad adeguare i loro archivi alle esigenze poste da questa legge; questo comporterebbe del resto un aggravio amministrativo improponibile per le autorità responsabili. La proposta commissionale va quindi sì nel senso di ammettere il principio della loro consultabilità, però solo nello stato in cui si trovano, e comunque ammesse le condizioni limitative generali della legge. Ciò significa quindi, e in particolare, che

- documenti eliminati in virtù di precise norme del diritto speciale non sono ovviamente più accessibili;
- documenti che in applicazione dell'art. 21 LPDP sono stati distrutti poiché non più oggettivamente necessari per l'adempimento dei compiti legali non sono più accessibili;
- le disposizioni limitative dell'art. 10 cpv. 1 sono valide anche per i vecchi archivi e documenti;
- documenti la cui ricerca sarebbe particolarmente difficoltosa possono ricadere nel campo di applicazione dell'**art. 10 cpv. 2 del disegno**, che è stato precisato sulla scorta anche della legge del Canton NE. In pratica, quando una ricerca dovesse, per esempio, occupare una persona per due giorni e questo ostacolerebbe il suo lavoro ordinario (e anche urgente), l'autorità avrebbe la possibilità - e non comunque l'obbligo - di rifiutare l'accesso;
- documenti versati all'Archivio di Stato sono accessibili in base alle disposizioni del diritto speciale.

3. CONCLUSIONI

La legge sulla trasparenza è uno strumento in più per le cittadine e i cittadini per informarsi e per esercitare il loro diritto di controllo sulle attività dello Stato, ed è sicuramente uno strumento importante per contribuire ad ampliare la partecipazione della cittadinanza.
Con la legge sulla trasparenza e la legge sull'archiviazione - anch'essa all'esame di questa Commissione (messaggio n. 6377 del 6 luglio 2010) - si completa il ciclo iniziato con la legge sulla protezione dei dati. Infatti, la legge sulla trasparenza sarà seguita da quella sull'archiviazione che definirà in modo chiaro il percorso da quando un documento viene prodotto fino a quando viene archiviato e che sicuramente ci darà dei criteri sulla conservazione dei documenti e aumenterà la possibilità di accesso agli stessi e di conseguenza sarà di sostegno anche alla trasparenza auspicata con questa legge.

La maggioranza della Commissione della legislazione invita il Parlamento ad approvare il disegno di legge annesso al presente rapporto.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Pelin Kandemir Bordoli e Tullio Righinetti, relatori
Bergonzoli - Carobbio - Ghisletta D. - Mellini -
Pantani - Paparelli - Pestoni

Disegno di

LEGGE

sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visti:

- l'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'allora deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione" e il relativo rapporto 27 ottobre 1995 della Commissione della legislazione;
- l'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato";
- il messaggio 10 novembre 2009 n. 6296 del Consiglio di Stato;
- il rapporto di maggioranza 14 dicembre 2010 n. 6296 R1 della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Scopo e oggetto

[1]La presente legge disciplina l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali.

[2]Essa ha lo scopo di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e favorire la partecipazione alla vita pubblica, promovendo la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato.

Art. 2

Campo di applicazione

[1]La presente legge si applica:

a) al Gran Consiglio, ai suoi organi e ai suoi servizi;
b) al Consiglio di Stato, all'amministrazione cantonale e alle commissioni e gruppi di lavoro da esso costituiti;
c) alle autorità giudiziarie, limitatamente all'informazione attiva e alle loro attività amministrative e di vigilanza;
d) alle Assemblee comunali, ai Consigli comunali e alle loro commissioni, ai Municipi e alle amministrazioni comunali;
e) agli organi e servizi di altri enti e corporazioni di diritto pubblico, di società private a partecipazione statale maggioritaria e di altri organismi incaricati di compiti d'interesse pubblico.

[2]La presente legge non si applica alla Banca dello Stato del Cantone Ticino.

[3]Il Consiglio di Stato può escludere dal campo di applicazione della presente legge altre unità amministrative o altre organizzazioni esterne all'amministrazione:

a) se è necessario per l'adempimento dei compiti loro affidati, oppure
b) se l'assoggettamento alla presente legge pregiudica la loro competitività.

Art. 3

Riserva di disposizioni speciali

[1]L'accesso a documenti ufficiali che riguardano procedimenti in corso è retto dalle rispettive leggi di procedura e dalle leggi speciali.

[2]L'accesso ai documenti ufficiali che contengono dati del richiedente è retto dalla legge cantonale sulla protezione dei dati personali.

[3]Restano inoltre riservate le disposizioni speciali previste dal diritto federale o da altre leggi cantonali che:

a) dichiarano segrete determinate informazioni, o
b) prevedono condizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente legge per l'accesso a determinate informazioni, in particolare ai verbali e alle registrazioni di autorità e organi che deliberano a porte chiuse.

Art. 4

Esclusione del diritto di accesso

[1]Mediante regolamento, il Consiglio di Stato può escludere dal diritto di accesso singole categorie di documenti ufficiali, se ciò è dettato da un interesse pubblico o privato preponderante.

[2]La tipologia di questi documenti è stabilita in modo non esaustivo.

TITOLO II - INFORMAZIONE DEL PUBBLICO

Art. 5

Principio

[1]Le autorità informano la popolazione sulle loro attività ove sussista un interesse generale e non vi si opponga un interesse pubblico o privato preponderante.

[2]L'informazione dev'essere adeguata, chiara e rapida.

[3]Le autorità comunicano le loro informazioni attraverso i media, rispettando il principio della parità di trattamento.

[4]Le informazioni di interesse generale o ritenute importanti vengono diffuse tramite le pagine Internet degli organi e delle autorità previsti dall'art. 2 cpv. 1.

Art. 6

Autorità giudiziarie

[1]Riservate le leggi speciali, le autorità giudiziarie possono dare informazioni sui procedimenti in corso soltanto se l'interesse pubblico lo esige.

[2]Esse devono salvaguardare in ogni caso le esigenze dell'istruttoria e rispettare gli interessi legittimi delle parti e di terzi.

[3]La pubblicazione delle decisioni cresciute in giudicato è garantita secondo le modalità stabilite dalla legge sull'organizzazione giudiziaria e dalla legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 7

Responsabile dell'informazione

[1]Le autorità e gli organi di altri enti, corporazioni, società o organismi di cui all'art. 2 cpv. 1 designano un responsabile dell'informazione.

[2]Il responsabile assicura in particolare la necessaria e tempestiva collaborazione ai rappresentanti dei media.

TITOLO III - ACCESSO AI DOCUMENTI UFFICIALI

Capitolo primo - Principi della trasparenza

Art. 8

Nozione di documento ufficiale

[1]Sono considerati documenti ufficiali tutte le informazioni in possesso dell'autorità che le ha elaborate o alla quale sono state comunicate (in seguito *autorità responsabile*), concernenti l'adempimento di un compito pubblico e registrate su un qualsiasi supporto.

[2]Non sono considerati ufficiali i documenti la cui elaborazione non è terminata o che sono destinati a scopi personali o che vengono utilizzati da un'autorità per scopi commerciali.

[3]La tipologia dei documenti ufficiali è precisata in modo non esaustivo dalle disposizioni esecutive.

Art. 9

Diritto di accesso

[1]Ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità.

[2]Essa può consultare i documenti ufficiali sul posto oppure ottenerne copia; un diritto all'invio di copie è riconosciuto se l'onere amministrativo non è sproporzionato e se la persona interessata ne assume i costi.

[3]L'utilizzazione dei documenti ufficiali è sottoposta alla legislazione sulla proprietà intellettuale.

[4]Se un documento è pubblicato in un organo ufficiale o su una pagina Internet del Cantone o di altri enti, corporazioni, società o organismi sottoposti alla presente legge, il diritto di consultazione di cui ai capoversi 1 e 2 è considerato adempiuto.

Art. 10

Eccezioni al diritto di accesso

[1]Riservato l'art. 11, il diritto di accesso a un documento ufficiale è negato a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante se può:

a) influenzare o compromettere la libera formazione della volontà o dell'opinione di un'autorità;
b) perturbare l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità;
c) mettere in pericolo la sicurezza dello Stato o l'ordine pubblico;
d) compromettere la politica estera del Cantone;
e) ledere la sfera privata di terzi; eccezionalmente può tuttavia prevalere l'interesse pubblico all'accesso;
f) implicare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione e di affari;
g) comportare la divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto.

[2]L'accesso a un documento ufficiale può essere negato soltanto se la domanda non può essere obiettivamente decisa nei termini prorogati secondo l'art. 15 cpv. 2 senza pregiudicare il corretto adempimento dell'attività amministrativa ordinaria.

Art. 11

Accesso limitato, differito o condizionato

[1]La limitazione al diritto di accesso si applica unicamente alle parti di un documento ufficiale la cui diffusione può compromettere gli interessi pubblici o privati previsti dall'art. 10; in questi casi, l'autorità può nondimeno rifiutare l'accesso all'intero documento ove lo stralcio delle parti inaccessibili ne deformi il senso e la portata.

[2]L'accesso a un documento ufficiale può essere differito quando i motivi che giustificano l'inaccessibilità sono temporanei.

[3]L'accesso a un documento ufficiale può in ogni caso essere vincolato a condizioni od oneri a tutela degli interessi pubblici o privati salvaguardati dall'art. 10.

Art. 12

Protezione dei dati personali

[1]I documenti ufficiali che contengono dati personali devono, se possibile, essere resi anonimi prima di essere consultati.

[2]Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che non possono essere resi anonimi, si applicano le disposizioni della legge cantonale sulla protezione dei dati personali; la procedura di accesso è retta dalla presente legge.

Capitolo secondo - Procedura di accesso

Art. 13

Domanda di accesso

[1]La domanda di accesso ai documenti ufficiali dev'essere presentata di regola per iscritto all'autorità che ha stilato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale.

[2]Essa non dev'essere motivata; deve comunque fornire indicazioni sufficienti affinché il documento possa essere facilmente reperito.

[3]Nella misura del possibile, l'autorità presta al richiedente la propria assistenza per consentire una rapida identificazione del documento richiesto.

[4]Le autorità e gli organi previsti dall'art. 2 cpv. 1 possono designare uno o più servizi centrali preposti alla gestione e all'evasione delle domande di accesso.

Art. 14

Diritto di essere consultati

[1]Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che contengono dati personali, l'autorità, qualora preveda di accordare l'accesso, consulta la persona interessata, se reperibile senza oneri amministrativi eccessivi, e le dà la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro 10 giorni.

[2]L'autorità informa la persona consultata della sua presa di posizione sulla domanda di accesso.

Art. 15

Presa di posizione dell'autorità

[1]L'autorità si pronuncia il più presto possibile, ma al più tardi entro 15 giorni dalla ricezione della domanda.

[2]Questo termine può essere prorogato:

a) di 15 giorni se la domanda richiede un trattamento particolarmente dispendioso o concerne documenti voluminosi, complessi o difficili da reperire;
b) della durata necessaria se la domanda concerne documenti ufficiali che contengono dati personali e che richiedono particolari chiarimenti della situazione giuridica.

In questi casi, l'autorità ne informa il richiedente.

[3]Se l'accesso viene accordato senza restrizioni e con il consenso delle persone che sono state consultate secondo l'art. 14, la presa di posizione dell'autorità viene comunicata per iscritto al richiedente e alle persone consultate senza ulteriori formalità.

[4]Se l'accesso è negato, limitato, differito o condizionato o viene concesso contro la volontà delle persone consultate, la presa di posizione dell'autorità dev'essere motivata e comunicata per iscritto alle persone che hanno richiesto l'accesso e a quelle che sono state consultate.

[5]L'opposizione delle persone consultate secondo l'art. 14 sospende l'accesso al documento fino a quando la situazione giuridica sia chiarita; rimangono riservati i casi eccezionali ove l'accesso sia sorretto da un interesse pubblico assolutamente preponderante.

Art. 16

Costi dell'accesso ai documenti

[1]La consultazione di documenti ufficiali è gratuita.

[2]Viene riscossa una tassa a carico dei richiedenti se vengono rilasciate copie, se l'accesso a un documento comporta oneri amministrativi di una certa importanza o se vengono forniti rapporti, opuscoli o altri documenti stampati e supporti di informazione.

[3]La tariffa degli emolumenti è stabilita dal Consiglio di Stato.

Capitolo terzo - Mediazione e ricorsi

Art. 17

Commissione di mediazione

[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 dal suo supplente.

[3]I membri della Commissione di mediazione hanno accesso ai documenti ufficiali soggetti al segreto d'ufficio e sottostanno a questo segreto nella stessa misura delle autorità di cui consultano i documenti ufficiali o da cui ottengono informazioni.

[4]La Commissione adotta un proprio regolamento interno che disciplina l'organizzazione ed il funzionamento.

Art. 18

Procedura di mediazione

[1]La procedura di mediazione è facoltativa e gratuita.

[2]Può presentare una domanda di mediazione ogni persona:

a) il cui accesso a documenti ufficiali è stato negato, limitato, differito o condizionato;
b) sulla cui domanda l'autorità non si è pronunciata entro il termine stabilito dalla legge o da essa prorogato;
c) che è stata consultata secondo l'art. 14, ove l'autorità abbia accordato l'accesso contro la sua volontà.
d) che contesta la tassa d'accesso prevista dall'art. 16 cpv. 2.

[3]La domanda dev'essere presentata per iscritto alla Commissione di mediazione entro 15 giorni dalla ricezione della presa di posizione dell'autorità responsabile o dalla scadenza del termine di cui l'autorità dispone per prendere posizione.

[4]L'autorità responsabile è tenuta a partecipare alla procedura di mediazione.

[5]La Commissione comunica per iscritto alle parti e ai terzi consultati l'avvenuta conclusione della procedura di mediazione.

[6]Se la mediazione ha successo, la pratica viene stralciata dai ruoli.

[7]Se la mediazione non ha successo, la Commissione emana una comunicazione scritta all'attenzione dei partecipanti, indicandone i motivi, entro 10 giorni dalla conclusione della procedura.

Art. 19

Decisione

[1]Se la mediazione non è domandata o non ha successo, il richiedente o le persone consultate secondo l'art. 14 della presente legge possono chiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale debitamente motivata.

[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 dispone per prendere posizione, rispettivamente entro 10 giorni dalla comunicazione della Commissione di mediazione ai sensi dell'art. 18 cpv. 5 della presente legge.

[3]La decisione è pronunciata entro 15 giorni dalla ricezione della richiesta di decisione.

Art. 20

Ricorsi

[1]Contro la decisione dell'autorità responsabile è dato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati entro 15 giorni dall'intimazione.

[2]Le decisioni della Commissione cantonale per la protezione dei dati sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

[3]È applicabile la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966.

[4]Le autorità di ricorso hanno accesso ai documenti ufficiali sottoposti al segreto d'ufficio e sottostanno a questo segreto nella stessa misura delle autorità di cui consultano i documenti ufficiali o da cui ottengono informazioni.

TITOLO IV - CLASSIFICAZIONE E GESTIONE DEI DOCUMENTI

Art. 21

Classificazione

Le autorità vigilano affinché la classificazione dei documenti ufficiali permetta il loro accesso.

Art. 22

Gestione

Le autorità, gli enti, le corporazioni, le società e gli altri organismi ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 disciplinano la gestione dei loro documenti ufficiali conformemente ai principi della presente legge.

TITOLO V - CONSULENZA PER LA TRASPARENZA E VALUTAZIONE

Art. 23

Consulenza

Il cancelliere dello Stato promuove la trasparenza ed in modo particolare:

a) offre consulenza alle autorità, enti, corporazioni, società e organismi che sottostanno alla presente legge;
b) assicura e coordina l'informazione del pubblico e quella interna dell'amministrazione sui principi della trasparenza e promuove la formazione dei collaboratori;
c) collabora all'applicazione della legge.

Art. 24

Valutazione

[1]Il cancelliere dello Stato valuta l'applicazione, gli effetti e i costi provocati dall'esecuzione della presente legge e redige annualmente un rapporto all'attenzione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato.

[2]Un primo rapporto di valutazione dev'essere sottoposto al Consiglio di Stato entro due anni dall'entrata in vigore della legge.

[3]La Commissione di mediazione nonché le autorità e gli organi previsti dall'art. 2 cpv. 1 della presente legge devono prestare alla Cancelleria dello Stato la necessaria collaborazione.

[4]I rapporti del cancelliere dello Stato sono pubblicati.

TITOLO VI - DISPOSIZIONI FINALI

Art. 25

Esecuzione

Il Consiglio di Stato emana le necessarie disposizioni di esecuzione.

Art. 26

Modifica di altre leggi

La modifica del diritto vigente è disciplinata nell'allegato.

Art. 27

Norma transitoria

I documenti ufficiali confezionati prima dell'entrata in vigore della presente legge sono accessibili secondo le modalità stabilite dagli art. 9 e seguenti, allo stato in cui essi si trovano.

Art. 28

Referendum e entrata in vigore

[1]Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge, con il suo allegato, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

[2]Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.

ALLEGATO - MODIFICA DI ALTRE LEGGI

1. La legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 è modificata come segue:

Art. 10

Trasmissione
a) a organi pubblici

Dati personali possono essere trasmessi ad altri organi pubblici se:

a) l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge, oppure

b) i dati, nel caso specifico, sono indispensabili all'organo richiedente per l'adempimento dei suoi compiti legali, oppure

c) la persona interessata, nel caso specifico, ha dato il suo consenso o le circostanze permettono di presumerlo; trattandosi di dati personali meritevoli di particolare protezione, il consenso deve essere esplicito.

Art. 11

b) a persone private
1) in generale

[1]Dati personali possono essere trasmessi a persone private se:

a) l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge, oppure

b) la persona interessata ha reso i suoi dati accessibili a chiunque e non si è formalmente opposta, ai sensi e nei limiti dell'art. 25a, alla loro trasmissione, oppure

c) la persona interessata, nel caso specifico, ha dato il suo consenso o le circostanze permettono di presumerlo; trattandosi di dati personali meritevoli di particolare protezione, il consenso deve essere esplicito.

[2]Nell'ambito dell'informazione ufficiale del pubblico l'organo responsabile può trasmettere dati personali anche d'ufficio o in virtù della legge del ... sull'informazione e la trasparenza dello Stato se:

a) i dati personali da trasmettere sono in rapporto con l'adempimento di compiti pubblici e,

b) sussiste un interesse pubblico preponderante alla pubblicazione dei dati.

[3]In ogni caso, dati personali contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a chiunque possono, su richiesta, essere trasmessi nella stessa misura e secondo gli stessi criteri utilizzati nella pubblicazione.

[4]Il Consiglio di Stato disciplina la trasmissione di dati personali per indirizzari e pubblicazioni simili di interesse generale.

Art. 14 cpv. 3 e 4 (nuovi)

c) disposizioni comuni

[3]L'organo responsabile può permettere l'accesso a dati personali mediante una procedura di richiamo, qualora ciò sia previsto esplicitamente. Dati personali meritevoli di particolare protezione possono essere resi accessibili mediante una procedura di richiamo soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale.

[4]L'organo responsabile può rendere accessibili a chiunque dati personali mediante servizi di informazione e comunicazione automatizzati se una base legale prevede la pubblicazione di questi dati oppure se rende accessibili informazioni al pubblico in virtù dell'art. 11 cpv. 2. Se non sussiste più l'interesse pubblico a renderli accessibili, questi dati devono essere tolti dal servizio di informazione e comunicazione automatizzato.

Art. 25a cpv. 1, cpv. 2 lett. b) e cpv. 3 (nuovo)

Diritto di blocco

[1]La persona interessata può far bloccare in ogni momento la trasmissione dei suoi dati; l'organo responsabile può esigere che la domanda venga formulata per iscritto.

[2]Invariato

a) Invariato
b) Il richiedente rende verosimile che la persona interessata ha fatto bloccare la trasmissione allo scopo di impedirgli l'attuazione di pretese giuridiche o la difesa di altri interessi degni di protezione.

[3]È riservato l'art. 11 cpv. 2.

2. La legge organica comunale del 10 marzo 1987 è modificata come segue:

Art. 105

Ispezione di atti. Rilascio di estratti

[4]Abrogato.

[5]Abrogato.

[6]Abrogato.

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
6296 R2	2 febbraio 2011	CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

della Commissione della legislazione

- **sull'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato"**
- **sull'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'ex deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione"**

(v. messaggio 10 novembre 2009 n. 6296)

La necessità di una Legge sull'informazione e la trasparenza non è certamente messa in discussione e risponde alle esigenze sempre più sentite sia da parte dei cittadini sia da tutti i mezzi di comunicazione.

Il messaggio presentato dal Consiglio di Stato dà riscontro simultaneamente all'atto parlamentare e all'iniziativa popolare soprammenzionate, che intendono promuovere e garantire una migliore informazione fra il cittadino e l'amministrazione pubblica.

Le proposte presentate all'esecutivo cantonale sono il frutto di un approfondito esame dello speciale gruppo di lavoro che ha appunto proposto questo progetto di legge.
In questo contesto crediamo sia corretto rilevare come purtroppo nel gruppo medesimo non erano rappresentati i principali centri urbani ticinesi, che indubbiamente saranno toccati in misura importante da questo nuovo dispositivo.

I sottoscritti deputati sostengono il messaggio del CdS e gli emendamenti della maggioranza della commissione ad eccezione delle modifiche proposte agli art. 4 (esclusione del diritto di accesso) e all'art. 27 (norma transitoria).

È lecito chiedersi, se dovessero essere accettate le modifiche agli art. 4 e 27, quale sarebbe il carico di lavoro supplementare sia per l'amministrazione cantonale sia per quelle locali, compresi anche Patriziati e Consorzi, senza dimenticare l'applicabilità della legge anche alle società private a partecipazione statale maggioritaria.
Sicuramente è lecito presumere che la gestione di questa nuova esigenza implicherà la designazione di alcuni funzionari di riferimento sia per il Cantone sia per i principali centri.

Il Consiglio di Stato nel messaggio prevede già sin d'ora che l'entrata in vigore della legge imporrà la creazione di almeno due unità supplementari.
La maggioranza della commissione evita invece elegantemente di indicare, anche solo in modo approssimativo, quante nuove unità lavorative si dovranno assumere per gestire

anche le richieste che riguardano le autorità che deliberano a porte chiuse e per quelle che concernono la retroattività.

Questi sono i motivi che ci hanno portato a preferire le proposte che figurano nel messaggio n. 6296:

Art. 4 (esclusione del diritto di accesso)

Anche se i verbali e le registrazioni di autorità ed organi che deliberano a porte chiuse sono da considerare documenti ufficiali, essi devono essere tutelati per garantire sia la segretezza delle sedute sia la libera formazione della volontà in seno al gremio.
Verrebbe meno un principio fondamentale di questi organi e cioè quello della collegialità.
Si tratta altresì di garantire motivi di interesse pubblico.

Il principio dell'esclusione degli organi che deliberano a porte chiuse è stato adottato, per esempio, dai cantoni di Argovia e Giura.
La stessa Legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione, entrata in vigore nel 2006, non si applica né al Consiglio federale quale autorità collegiale né all'Assemblea federale né perfino alle commissioni, sottocommissioni e ai gruppi parlamentari.

La maggioranza della Commissione della legislazione, motivando lo stralcio del cpv. 1 dell'art 4 LIT, propone di demandare la competenza a tutta una serie di leggi speciali.
Ma perché allora, ci chiediamo, non ancorarla in modo chiaro in questo nuovo disegno di legge sulla trasparenza che è sicuramente la sua collocazione giuridica ideale?

Art. 27 (norma transitoria)

La minoranza della Commissione ritiene di confermare anche questo dispositivo di legge nella forma proposta dal Consiglio di Stato, che recita:

«*La presente legge non si applica ai documenti ufficiali confezionati o ricevuti da un'autorità prima della sua entrata in vigore*».

La proposta della maggioranza per una retroattività presenta molteplici aspetti negativi come, per esempio, quelli legati alle difficoltà di reperire a distanza di anni i documenti.

Inoltre è corretto voler evitare che le autorità e gli enti assoggettati alla legge siano esposti immediatamente e senza un periodo di adattamento ad un sovraccarico di lavoro: i meccanismi della legge sulla trasparenza devono infatti essere implementati progressivamente.

Giuridicamente è giusto sottrarre alla pubblicità quei documenti che sono stati discussi e allestiti con la convinzione che gli stessi sarebbero rimasti confidenziali.

Non sono da considerare nel suo campo d'applicazione nemmeno i documenti che sono stati allestiti secondo altri criteri o addirittura senza nessun criterio.

Condividiamo inoltre le suggestioni presentate dal Municipio di Lugano, che ha espresso preoccupazione sul possibile impatto che l'applicazione della legge potrebbe avere sulle Amministrazioni degli Enti locali, con evidente riferimento all'ipotesi di retroattività, considerando il fatto che la legge organica comunale sancisce il principio della non accessibilità degli atti.

La maggioranza della Commissione per motivare questo emendamento ha dovuto compiere dei veri e propri esercizi di equilibrismo, come dimostra la nuova formulazione dell'art. 27 che precisa:

- i documenti sono accessibili solamente allo stato in cui essi si trovano!
- i documenti eliminati non sono ovviamente più accessibili!
- i documenti che in applicazione dell'art. 21 LPDP sono stati distrutti non sono più accessibili!
- quando una ricerca di un documento dovesse occupare una persona per due giorni l'autorità avrebbe la possibilità di rifiutare l'accesso.

Quest'ultimo paragrafo viola, a nostra mente, il principio della parità di trattamento.

Conclusione

La minoranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare:

- **l'entrata in materia sul messaggio governativo n. 6296 del 10 novembre 2009;**
- **le modifiche proposte dalla maggioranza della Commissione agli art. 6 - 8 - 9 - 10 - 14 - 17 - 18 e 22,**

a respingere:

- **gli emendamenti presentati dalla maggioranza della Commissione agli art. 3 (riserva di disposizioni speciali), 4 (esclusione del diritto di accesso) e 27 (norma transitoria).**

e ad approvare conseguentemente il disegno di Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT) annesso al presente rapporto.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Giorgio Galusero, relatore
Dafond - Ducry - Solcà

Disegno di

LEGGE
sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visti:

- l'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'allora deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione" e il relativo rapporto 27 ottobre 1995 della Commissione della legislazione;
- l'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello Stato";
- il messaggio 10 novembre 2009 n. 6296 del Consiglio di Stato;
- il rapporto di minoranza 2 febbraio 2011 n. 6296 R2 della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Scopo e oggetto

[1]La presente legge disciplina l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali.

[2]Essa ha lo scopo di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e favorire la partecipazione alla vita pubblica, promovendo la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato.

Art. 2

Campo di applicazione

[1]La presente legge si applica:

a) al Gran Consiglio, ai suoi organi e ai suoi servizi;
b) al Consiglio di Stato, all'amministrazione cantonale e alle commissioni e gruppi di lavoro da esso costituiti;
c) alle autorità giudiziarie, limitatamente all'informazione attiva e alle loro attività amministrative e di vigilanza;
d) alle Assemblee comunali, ai Consigli comunali e alle loro commissioni, ai Municipi e alle amministrazioni comunali;
e) agli organi e servizi di altri enti e corporazioni di diritto pubblico, di società private a partecipazione statale maggioritaria e di altri organismi incaricati di compiti d'interesse pubblico.

[2]La presente legge non si applica alla Banca dello Stato del Cantone Ticino.

[3]Il Consiglio di Stato può escludere dal campo di applicazione della presente legge altre unità amministrative o altre organizzazioni esterne all'amministrazione:

a) se è necessario per l'adempimento dei compiti loro affidati, oppure
b) se l'assoggettamento alla presente legge pregiudica la loro competitività.

Art. 3

Riserva di disposizioni speciali

[1]L'accesso a documenti ufficiali che riguardano procedimenti in corso è retto dalle rispettive leggi di procedura e dalle leggi speciali.

[2]L'accesso ai documenti ufficiali che contengono dati del richiedente è retto dalla legge cantonale sulla protezione dei dati personali.

[3]Restano inoltre riservate le disposizioni speciali previste dal diritto federale o da altre leggi cantonali che:

a) dichiarano segrete determinate informazioni, o
b) prevedono condizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente legge per l'accesso a determinate informazioni.

Art. 4

Esclusione del diritto di accesso

[1]I verbali e le registrazioni di autorità ed organi che deliberano a porte chiuse non sono accessibili.

[2]Il Consiglio di Stato può escludere dal diritto di accesso altre categorie di documenti ufficiali.

TITOLO II - INFORMAZIONE DEL PUBBLICO

Art. 5

Principio

[1]Le autorità informano la popolazione sulle loro attività ove sussista un interesse generale e non vi si opponga un interesse pubblico o privato preponderante.

[2]L'informazione dev'essere adeguata, chiara e rapida.

[3]Le autorità comunicano le loro informazioni attraverso i media, rispettando il principio della parità di trattamento.

[4]Le informazioni di interesse generale o ritenute importanti vengono diffuse tramite le pagine Internet degli organi e delle autorità previsti dall'art. 2 cpv. 1.

Art. 6

Autorità giudiziarie

[1]Riservate le leggi speciali, le autorità giudiziarie possono dare informazioni sui procedimenti in corso soltanto se l'interesse pubblico lo esige.

[2]Esse devono salvaguardare in ogni caso le esigenze dell'istruttoria e rispettare gli interessi legittimi delle parti e di terzi.

[3]La pubblicazione delle decisioni cresciute in giudicato è garantita secondo le modalità stabilite dalla legge sull'organizzazione giudiziaria e dalla legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 7

Responsabile dell'informazione

[1]Le autorità e gli organi di altri enti, corporazioni, società o organismi di cui all'art. 2 cpv. 1 designano un responsabile dell'informazione.

[2]Il responsabile assicura in particolare la necessaria e tempestiva collaborazione ai rappresentanti dei media.

TITOLO III - ACCESSO AI DOCUMENTI UFFICIALI

Capitolo primo - Principi della trasparenza

Art. 8

Nozione di documento ufficiale

[1]Sono considerati documenti ufficiali tutte le informazioni in possesso dell'autorità che le ha elaborate o alla quale sono state comunicate (in seguito *autorità responsabile*), concernenti l'adempimento di un compito pubblico e registrate su un qualsiasi supporto.

[2]Non sono considerati ufficiali i documenti la cui elaborazione non è terminata o che sono destinati a scopi personali o che vengono utilizzati da un'autorità per scopi commerciali.

[3]La tipologia dei documenti ufficiali è precisata in modo non esaustivo dalle disposizioni esecutive.

Art. 9

Diritto di accesso

[1]Ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità.

[2]Essa può consultare i documenti ufficiali sul posto oppure ottenerne copia; un diritto all'invio di copie è riconosciuto se l'onere amministrativo non è sproporzionato e se la persona interessata ne assume i costi.

[3]L'utilizzazione dei documenti ufficiali è sottoposta alla legislazione sulla proprietà intellettuale.

[4]Se un documento è pubblicato in un organo ufficiale o su una pagina Internet del Cantone o di altri enti, corporazioni, società o organismi sottoposti alla presente legge, il diritto di consultazione di cui ai capoversi 1 e 2 è considerato adempiuto.

Art. 10

Eccezioni al diritto di accesso

[1]Riservato l'art. 11, il diritto di accesso a un documento ufficiale è negato a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante se può:

a) influenzare o compromettere la libera formazione della volontà o dell'opinione di un'autorità;
b) perturbare l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità;
c) mettere in pericolo la sicurezza dello Stato o l'ordine pubblico;
d) compromettere la politica estera del Cantone;
e) ledere la sfera privata di terzi; eccezionalmente può tuttavia prevalere l'interesse pubblico all'accesso;
f) implicare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione e di affari;
g) comportare la divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto.

[2]L'accesso a un documento ufficiale può essere negato soltanto se la domanda non può essere obiettivamente decisa nei termini prorogati secondo l'art. 15 cpv. 2 senza pregiudicare il corretto adempimento dell'attività amministrativa ordinaria.

Art. 11

Accesso limitato, differito o condizionato

[1]La limitazione al diritto di accesso si applica unicamente alle parti di un documento ufficiale la cui diffusione può compromettere gli interessi pubblici o privati previsti dall'art. 10; in questi casi, l'autorità può nondimeno rifiutare l'accesso all'intero documento ove lo stralcio delle parti inaccessibili ne deformi il senso e la portata.

[2]L'accesso a un documento ufficiale può essere differito quando i motivi che giustificano l'inaccessibilità sono temporanei.

[3]L'accesso a un documento ufficiale può in ogni caso essere vincolato a condizioni od oneri a tutela degli interessi pubblici o privati salvaguardati dall'art. 10.

Art. 12

Protezione dei dati personali

[1]I documenti ufficiali che contengono dati personali devono, se possibile, essere resi anonimi prima di essere consultati.

[2]Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che non possono essere resi anonimi, si applicano le disposizioni della legge cantonale sulla protezione dei dati personali; la procedura di accesso è retta dalla presente legge.

Capitolo secondo - Procedura di accesso

Art. 13

Domanda di accesso

[1]La domanda di accesso ai documenti ufficiali dev'essere presentata per iscritto all'autorità che ha stilato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale.

[2]Essa non dev'essere motivata; deve comunque fornire indicazioni sufficienti affinché il documento possa essere facilmente reperito.

[3]Nella misura del possibile, l'autorità presta al richiedente la propria assistenza per consentire una rapida identificazione del documento richiesto.

[4]Le autorità e gli organi previsti dall'art. 2 cpv. 1 possono designare uno o più servizi centrali preposti alla gestione e all'evasione delle domande di accesso.

Art. 14

Diritto di essere consultati

[1]Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che contengono dati personali, l'autorità, qualora preveda di accordare l'accesso, consulta la persona interessata, se reperibile senza oneri amministrativi eccessivi, e le dà la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro 10 giorni.

[2]L'autorità informa la persona consultata della sua presa di posizione sulla domanda di accesso.

Art. 15

Presa di posizione dell'autorità

[1]L'autorità si pronuncia il più presto possibile, ma al più tardi entro 15 giorni dalla ricezione della domanda.

[2]Questo termine può essere prorogato:

a) di 15 giorni se la domanda richiede un trattamento particolarmente dispendioso o concerne documenti voluminosi, complessi o difficili da reperire;
b) della durata necessaria se la domanda concerne documenti ufficiali che contengono dati personali e che richiedono particolari chiarimenti della situazione giuridica;

In questi casi, l'autorità ne informa il richiedente.

[3]Se l'accesso viene accordato senza restrizioni e con il consenso delle persone che sono state consultate secondo l'art. 14, la presa di posizione dell'autorità viene comunicata per iscritto al richiedente e alle persone consultate senza ulteriori formalità.

[4]Se l'accesso è negato, limitato, differito o condizionato o viene concesso contro la volontà delle persone consultate, la presa di posizione dell'autorità dev'essere motivata e comunicata per iscritto alle persone che hanno richiesto l'accesso e a quelle che sono state consultate.

[5]L'opposizione delle persone consultate secondo l'art. 14 sospende l'accesso al documento fino a quando la situazione giuridica sia chiarita; rimangono riservati i casi eccezionali ove l'accesso sia sorretto da un interesse pubblico assolutamente preponderante.

Art. 16

Costi dell'accesso ai documenti

[1]La consultazione di documenti ufficiali è gratuita.

[2]Viene riscossa una tassa a carico dei richiedenti se vengono rilasciate copie, se l'accesso a un documento comporta oneri amministrativi di una certa importanza o se vengono forniti rapporti, opuscoli o altri documenti stampati e supporti di informazione.

[3]La tariffa degli emolumenti è stabilita dal Consiglio di Stato.

Capitolo terzo - Mediazione e ricorsi

Art. 17

Commissione di mediazione

[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 dal suo supplente.

[3]I membri della Commissione di mediazione hanno accesso ai documenti ufficiali soggetti al segreto d'ufficio e sottostanno a questo segreto nella stessa misura delle autorità di cui consultano i documenti ufficiali o da cui ottengono informazioni.

[4]La Commissione adotta un proprio regolamento interno che disciplina l'organizzazione ed il funzionamento.

Art. 18

Procedura di mediazione

[1]La procedura di mediazione è facoltativa e gratuita.

[2]Può presentare una domanda di mediazione ogni persona:

a) il cui accesso a documenti ufficiali è stato negato, limitato, differito o condizionato;
b) sulla cui domanda l'autorità non si è pronunciata entro il termine stabilito dalla legge o da essa prorogato;
c) che è stata consultata secondo l'art. 14, ove l'autorità abbia accordato l'accesso contro la sua volontà.
d) che contesta la tassa d'accesso prevista dall'art. 16 cpv. 2.

[3]La domanda dev'essere presentata per iscritto alla Commissione di mediazione entro 15 giorni dalla ricezione della presa di posizione dell'autorità responsabile o dalla scadenza del termine di cui l'autorità dispone per prendere posizione.

[4]L'autorità responsabile è tenuta a partecipare alla procedura di mediazione.

[5]La Commissione comunica per iscritto alle parti e ai terzi consultati l'avvenuta conclusione della procedura di mediazione.

[6]Se la mediazione ha successo, la pratica viene stralciata dai ruoli.

[7]Se la mediazione non ha successo, la Commissione emana una comunicazione scritta all'attenzione dei partecipanti, indicandone i motivi, entro 10 giorni dalla conclusione della procedura.

Art. 19

Decisione

[1]Se la mediazione non è domandata o non ha successo, il richiedente o le persone consultate secondo l'art. 14 della presente legge possono chiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale debitamente motivata.

[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 dispone per prendere posizione, rispettivamente entro 5 giorni dalla comunicazione della Commissione di mediazione ai sensi dell'art. 18 cpv. 5 della presente legge.

[3]La decisione è pronunciata entro 15 giorni dalla ricezione della richiesta di decisione.

Art. 20

Ricorsi

[1]Contro la decisione dell'autorità responsabile è dato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati entro 15 giorni dall'intimazione.

[2]Le decisioni della Commissione cantonale per la protezione dei dati sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

[3]È applicabile la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966.

[4]Le autorità di ricorso hanno accesso ai documenti ufficiali sottoposti al segreto d'ufficio e sottostanno a questo segreto nella stessa misura delle autorità di cui consultano i documenti ufficiali o da cui ottengono informazioni.

TITOLO IV - CLASSIFICAZIONE E GESTIONE DEI DOCUMENTI

Art. 21

Classificazione

Le autorità vigilano affinché la classificazione dei documenti ufficiali permetta il loro accesso.

Art. 22

Gestione

Le autorità, gli enti, le corporazioni, le società e gli altri organismi ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 disciplinano la gestione dei loro documenti ufficiali conformemente ai principi della presente legge.

TITOLO V - CONSULENZA PER LA TRASPARENZA E VALUTAZIONE

Art. 23

Consulenza

Il cancelliere dello Stato promuove la trasparenza ed in modo particolare:

a) offre consulenza alle autorità, enti, corporazioni, società e organismi che sottostanno alla presente legge;
b) assicura e coordina l'informazione del pubblico e quella interna dell'amministrazione sui principi della trasparenza e promuove la formazione dei collaboratori;
c) collabora all'applicazione della legge.

Art. 24

Valutazione

[1]Il cancelliere dello Stato valuta l'applicazione, gli effetti e i costi provocati dall'esecuzione della presente legge e redige annualmente un rapporto all'attenzione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato.

[2]Un primo rapporto di valutazione dev'essere sottoposto al Consiglio di Stato entro due anni dall'entrata in vigore della legge.

[3]La Commissione di mediazione nonché le autorità e gli organi previsti dall'art. 2 cpv. 1 della presente legge devono prestare alla Cancelleria dello Stato la necessaria collaborazione.

[4]I rapporti del cancelliere dello Stato sono pubblicati.

TITOLO VI - DISPOSIZIONI FINALI

Art. 25

Esecuzione

Il Consiglio di Stato emana le necessarie disposizioni di esecuzione.

Art. 26

Modifica di altre leggi

La modifica del diritto vigente è disciplinata nell'allegato.

Art. 27

Norma transitoria

La presente legge non si applica ai documenti ufficiali confezionati o ricevuti da un'autorità prima della sua entrata in vigore.

Art. 28

Referendum e entrata in vigore

[1]Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge, con il suo allegato, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

[2]Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.

ALLEGATO - MODIFICA DI ALTRE LEGGI

1. La legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 è modificata come segue:

Art. 10

Trasmissione
a) a organi pubblici

Dati personali possono essere trasmessi ad altri organi pubblici se:

a) l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge, oppure
b) i dati, nel caso specifico, sono indispensabili all'organo richiedente per l'adempimento dei suoi compiti legali, oppure
c) la persona interessata, nel caso specifico, ha dato il suo consenso o le circostanze permettono di presumerlo; trattandosi di dati personali meritevoli di particolare protezione, il consenso deve essere esplicito.

Art. 11

b) a persone private
1) in generale

[1]Dati personali possono essere trasmessi a persone private se:

a) l'organo responsabile vi è autorizzato o obbligato dalla legge, oppure
b) la persona interessata ha reso i suoi dati accessibili a chiunque e non si è formalmente opposta, ai sensi e nei limiti dell'art. 25a, alla loro trasmissione, oppure
c) la persona interessata, nel caso specifico, ha dato il suo consenso o le circostanze permettono di presumerlo; trattandosi di dati personali meritevoli di particolare protezione, il consenso deve essere esplicito.

[2]Nell'ambito dell'informazione ufficiale del pubblico l'organo responsabile può trasmettere dati personali anche d'ufficio o in virtù della legge del ... sull'informazione e la trasparenza dello Stato se:

a) i dati personali da trasmettere sono in rapporto con l'adempimento di compiti pubblici e,
b) sussiste un interesse pubblico preponderante alla pubblicazione dei dati.

[3]In ogni caso, dati personali contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a chiunque possono, su richiesta, essere trasmessi nella stessa misura e secondo gli stessi criteri utilizzati nella pubblicazione.

[4]Il Consiglio di Stato disciplina la trasmissione di dati personali per indirizzari e pubblicazioni simili di interesse generale.

Art. 14 cpv. 3 e 4 (nuovi)

c) disposizioni comuni

[3]L'organo responsabile può permettere l'accesso a dati personali mediante una procedura di richiamo, qualora ciò sia previsto esplicitamente. Dati personali meritevoli di particolare protezione possono essere resi accessibili mediante una procedura di richiamo soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale.

[4]L'organo responsabile può rendere accessibili a chiunque dati personali mediante servizi di informazione e comunicazione automatizzati se una base legale prevede la pubblicazione di questi dati oppure se rende accessibili informazioni al pubblico in virtù dell'art. 11 cpv. 2. Se non sussiste più l'interesse pubblico a renderli accessibili, questi dati devono essere tolti dal servizio di informazione e comunicazione automatizzato.

Art. 25a cpv. 1, cpv. 2 lett. b) e cpv. 3 (nuovo)

Diritto di blocco

[1]La persona interessata può far bloccare in ogni momento la trasmissione dei suoi dati; l'organo responsabile può esigere che la domanda venga formulata per iscritto.

[2]Invariato

a) Invariato

b) Il richiedente rende verosimile che la persona interessata ha fatto bloccare la trasmissione allo scopo di impedirgli l'attuazione di pretese giuridiche o la difesa di altri interessi degni di protezione.

[3]È riservato l'art. 11 cpv. 2.

2. La legge organica comunale del 10 marzo 1987 è modificata come segue:

Art. 105

Ispezione di atti. Rilascio di estratti

[4]Abrogato

[5]Abrogato

[6]Abrogato