

Messaggio

numero

7295

data

22 marzo 2017

Dipartimento

CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

Modifica della Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre al vostro esame un progetto di modifica della Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT; RL 1.6.3.1), che ha lo scopo di rendere meno rigida la scelta del presidente della Commissione di mediazione, di chiarire a quale autorità deve essere presentata la domanda di accesso quando il documento è detenuto da due autorità sottoposte alla LIT, di allungare i termini entro i quali le parti possono chiedere all'autorità l'emanazione della decisione formale e di adeguare la denominazione della Commissione cantonale per la protezione dei dati.

I. INTRODUZIONE

La LIT, in vigore dal 1. gennaio 2013, disciplina l'informazione attiva (le informazioni che le autorità comunicano al pubblico, autonomamente o tramite i media) e passiva (il diritto di accesso ai documenti ufficiali).

Lo scopo della Legge è di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica, favorire la partecipazione del cittadino, promuovere la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato.

Questi obiettivi possono essere raggiunti da una parte fornendo al pubblico un'informazione adeguata, corretta e tempestiva, dall'altra accordando un accesso generalizzato ai documenti ufficiali tramite una procedura semplice, rapida e di principio gratuita.

Se l'autorità responsabile non accorda o limita il diritto di accesso ai documenti, se non si pronuncia entro i termini oppure se chiede emolumenti troppo elevati (per riproduzioni oppure oneri amministrativi di una certa importanza), il richiedente ha la facoltà di rivolgersi alla Commissione di mediazione indipendente LIT; inoltre possono adire la Commissione anche i terzi che sono stati consultati poiché i loro dati personali figurano nei documenti richiesti.

II. PRESIDENZA COMMISSIONE DI MEDIAZIONE INDIPENDENTE LIT

La Commissione di mediazione indipendente LIT ha lo scopo di promuovere e facilitare la risoluzione delle controversie sorte in applicazione della LIT, limitando il ricorso a procedimenti giudiziari tramite una procedura gratuita che non soggiace a particolari formalità.

Se la mediazione riesce, la pratica viene stralciata dai ruoli; in caso contrario, la Commissione comunica ai partecipanti i motivi dell'insuccesso.

A quel punto il richiedente l'accesso, rispettivamente i terzi consultati, possono domandare all'autorità responsabile una decisione motivata, suscettibile di ricorso prima alla Commissione cantonale per la protezione dei dati e poi al Tribunale cantonale amministrativo.

Giusta l'art. 17 LIT, la Commissione di mediazione indipendente si compone di 5 membri di nomina governativa e dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati, presidente. Più precisamente:

Art. 17

Commissione di mediazione

¹Allo 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.

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

(...)

Come spiega il messaggio governativo n. 6296 del 10 novembre 2009 concernente la LIT "la presidenza della Commissione è affidata per legge all'Incaricato cantonale della protezione dei dati (...): 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 per mediazione porranno spesso e volentieri questioni specifiche che riguardano appunto la protezione dei dati personali".

La Commissione dal 2013 al 2016 ha trattato 56 domande di mediazione ed effettivamente spesso i documenti ai quali è stato chiesto l'accesso contenevano dati personali di terzi.

Tuttavia, considerato il ruolo della Commissione, che non è quello di decidere in merito all'accessibilità o meno dei documenti ma di raggiungere rapidamente un accordo tra le parti che eviti lunghi e costosi procedimenti giudiziari, è opportuno che la procedura sia condotta da una persona che disponga di solide competenze in materia di mediazione; la persona dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati non necessariamente è dotata di spiccate attitudini nel campo della mediazione.

A livello federale e in alcuni Cantoni le domande di mediazione devono essere presentate agli Incaricati della protezione dei dati e della trasparenza.

L'organizzazione ticinese è però differente: in primo luogo l'Incaricato cantonale della protezione dei dati non si occupa di trasparenza, la cui responsabilità è attribuita dalla LIT al Cancelliere dello Stato, che designa un servizio di consulenza per la trasparenza; in secondo luogo, in caso di fallimento della mediazione, la Commissione si limita a constatarne l'insuccesso, non emette una raccomandazione all'attenzione dei partecipanti alla procedura.

Inoltre, come anche rilevato nel messaggio governativo citato, "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 ricorrere (...) e autorità di mediazione nell'ambito della legge sulla trasparenza".

In effetti il fatto che il ruolo di presidente di una commissione di mediazione in ambito trasparenza sia affidato al responsabile della protezione dei dati pone qualche interrogativo.

Queste argomentazioni teoriche sono suffragate dalla positiva esperienza dell'anno 2016 quando, in assenza dell'Incaricato, la Commissione è stata presieduta dal membro supplente, un'avvocata mediatrice FSA (Federazione Svizzera degli Avvocati).

Lo scorso anno la Commissione ha ottenuto ottimi risultati: le procedure di mediazione - difficili in quanto quasi sempre le parti partono da posizioni distanti - hanno avuto esito positivo in otto casi e in soli due casi si è verificato un insuccesso.

Il fatto che il segretariato della Commissione di mediazione sia assicurato dai Servizi giuridici del Consiglio di Stato, al cui interno si trova anche il Servizio per la trasparenza, garantisce alla presidenza la consulenza giuridica in materia, se richiesta.

Per questi motivi, si ritiene che la presidenza della Commissione non debba essere attribuita per legge all'Incaricato cantonale della protezione dei dati ma scelta dal Consiglio di Stato.

III. TERMINE ENTRO IL QUALE CHIEDERE L'EMANAZIONE DI UNA DECISIONE FORMALE A SEGUITO DI UNA MEDIAZIONE

Si coglie l'occasione di questa modifica per portare da 5 a 15 giorni il termine entro il quale le parti (*recte* il richiedente e se del caso la persona consultata), a seguito dell'insuccesso della mediazione, possono chiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale avverso la quale è dato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati. I termini brevi previsti dalla LIT hanno lo scopo di accelerare la procedura ma 5 giorni sono pochi per permettere alle parti di chiedere una decisione; inoltre non incidono particolarmente sui tempi di una procedura naturalmente destinata ad allungarsi in caso di ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati, tribunale speciale di prima istanza.

IV. AUTORITÀ DESTINATARIA DELLA DOMANDA DI ACCESSO

L'art. 13 cpv. 1 LIT definisce a quale autorità deve essere inoltrata la domanda di accesso:

Art. 13

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

(...)

L'art. 10 cpv. 1 della Legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3), alla quale la LIT è ispirata, è molto simile:

Art. 10

Domanda di accesso ¹La domanda di accesso ai documenti ufficiali deve essere indirizzata all'autorità che ha stilato il documento o lo ha ricevuto, quale destinataria principale, *da terzi non soggetti alla presente legge*.

(...)

Le parole evidenziate in corsivo, assenti nella LIT, chiariscono che quando un documento è in possesso di due autorità sottoposte alla Legge, in particolare di quella che lo ha stilato e di quella che lo ha ricevuto, la domanda deve essere indirizzata alla prima.

Il messaggio 12 febbraio 2003 del Consiglio federale concernente la Legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione, FF 2003 pag. 1834-1835, spiega infatti che "la domanda d'accesso va indirizzata all'autorità che ha formato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale, allorché il documento è fornito da un terzo non soggetto alla legge sulla trasparenza".

Al fine di evitare incertezze interpretative, si ritiene opportuno completare l'articolo nel senso della Legge federale.

Questa soluzione, oltre ad essere logica, è coerente con la LIT e con il suo regolamento di applicazione, che prevedono sempre l'individuazione di un'unica autorità responsabile (cfr. art. 18 RLIT che prescrive che le autorità interessate, in caso di documenti elaborati da più autorità oppure in caso di responsabilità condivisa tra più autorità, devono individuare o determinare di comune accordo quella responsabile).

In pratica, deve sempre essere individuata un'autorità responsabile e tra quella che redige il documento e quella che lo riceve, è opportuno che l'autorità responsabile sia la prima.

V. COMMISSIONE CANTONALE PER LA PROTEZIONE DEI DATI

La Commissione cantonale per la protezione dei dati, composta da cinque membri nominati ogni quattro anni dal Consiglio di Stato e confermati dal Gran Consiglio, presieduta da un magistrato, è un tribunale speciale indipendente dall'amministrazione che esercita in prima istanza le funzioni giurisdizionali stabilite dalla Legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 1.6.1.1) e dalla Legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali del 13 dicembre 1999 (LPDPpol; RL 1.6.1.2). Con l'entrata in vigore della LIT, la Commissione esercita pure funzioni giurisdizionali di prima istanza in caso di ricorsi avverso le decisioni delle autorità che hanno trattato le domande di accesso. Per questo motivo, tenuto anche conto del fatto che dal 2013 la maggior parte delle sue sentenze concerne il principio di trasparenza, è opportuno adeguare la denominazione della Commissione cantonale per la protezione dei dati aggiungendo le parole "e la trasparenza".

VI. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA

Il progetto comporta la spesa annuale di circa fr. 1'000.- a titolo di indennità per il presidente della Commissione di mediazione, importo che dipende dal numero di sedute.

Rileviamo che il buon funzionamento della Commissione permette di migliorare l'efficacia della LIT (informazioni sulla Legge sono disponibili nei rapporti annuali pubblicati su Internet all'indirizzo www.ti.ch/trasparenza).

Inoltre, maggiore è il numero delle procedure di mediazione che va a buon fine, minori sono le richieste di emanazione di decisioni formali alle autorità responsabili e i ricorsi inoltrati alla Commissione cantonale per la protezione dei dati ed eventualmente al Tribunale cantonale amministrativo e al Tribunale federale.

VII. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

L'elaborazione di questo progetto non è contenuta nelle Linee direttive.

VIII. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI E ALTRE ISTITUZIONI

Non ci sono conseguenze per enti locali e altre istituzioni.

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

Il progetto è compatibile con le leggi cantonali, federali e comunali.

X. CONCLUSIONI

Il progetto di modifica di legge permette alla Commissione di mediazione indipendente LIT di essere presieduta dalla persona che garantisce le maggiori possibilità di successo e migliora alcuni aspetti della LIT; per le ragioni illustrate nel messaggio, il Consiglio di Stato raccomanda l'adozione del progetto.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT); modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 22 marzo 2017 n. 7295 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT) è così modificata:

Art. 13 cpv. 1

¹La domanda di accesso ai documenti ufficiali dev'essere presentata all'autorità che ha stilato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale da parte di soggetti non sottoposti alla legge.

Art. 17 cpv. 1 e 2

¹Allo scopo di promuovere e facilitare la risoluzione alternativa e rapida delle controversie, il Consiglio di Stato designa una Commissione di mediazione indipendente.

²La Commissione si compone di un presidente, due membri e tre supplenti.

Art. 19 cpv. 2

²La 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 15 giorni dalla comunicazione della Commissione di mediazione ai sensi dell'art. 18 cpv. 5 della presente legge.

Art. 20 cpv. 1 e 2

¹Contro la decisione dell'autorità responsabile è dato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza.

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

II. - Modifica di altre leggi

1. La legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP) è così modificata:

Art. 31 cpv. 1

¹Il Consiglio di Stato nomina ogni quattro anni una Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza. Il Gran Consiglio ne conferma la nomina.

Art. 31a cpv. 1

¹Ogni persona dei cui dati si tratta può far valere i diritti istituiti dalla presente legge chiedendo il giudizio della Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza.

2. La legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali del 13 dicembre 1999 (LPDPpol) è così modificata:

Art. 31 cpv. 1 e 2

¹Contro le decisioni del Comando della Polizia cantonale, la persona dei cui dati si tratta e l'Incaricato cantonale della protezione dei dati possono ricorrere alla Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza.

²Soltanto il Presidente della Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza, nell'ambito dell'istruzione di ricorsi, può accedere liberamente agli archivi della polizia. Egli tutela in particolare l'anonimato, se legittimo, delle fonti d'informazioni confidenziali.

III.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra in vigore immediatamente.