

Rapporto 2015 sulla Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)

INDICE

1	INTRODUZIONE.....	3
2	INFORMAZIONE ATTIVA.....	4
3	INFORMAZIONE PASSIVA.....	5
3.1	Principio di trasparenza in Svizzera	5
3.2	Servizio di consulenza per la trasparenza	5
3.3	Consulenza.....	6
3.4	Informazione e formazione.....	7
3.5	Relazioni intercantonali	7
3.6	Domande di accesso.....	8
3.7	Problematiche.....	10
3.8	Commissione di mediazione indipendente LIT	11
3.9	Commissione cantonale per la protezione dei dati	11
3.10	Costi	13
3.11	Confronto 2013-2015.....	13
4	CONCLUSIONI.....	15

I INTRODUZIONE

La Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT; RL 1.6.3.1) dispone che il Cancelliere dello Stato ogni anno sottoponga un rapporto al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato.

Il primo rapporto, relativo al 2013, ha descritto genesi e caratteristiche della Legge e ha dato conto dei preparativi in vista della sua entrata in vigore; i dati raccolti hanno principalmente evidenziato che la LIT è stata correttamente applicata, in particolare dalle autorità comunali, le principali destinatarie delle domande di accesso a documenti ufficiali.

Il secondo rapporto, concernente il 2014, ha potuto confrontare i dati relativi ai primi due anni, rilevando un aumento del 9% del numero di domande di accesso e confermando la corretta applicazione della Legge.

Questo terzo rapporto analizzerà quanto accaduto nel 2015, descrivendo e interpretando i dati quantitativi e qualitativi disponibili.

Per favorire la comprensione vengono riproposte, di seguito e all'inizio di alcune sezioni del rapporto, brevi spiegazioni della Legge già contenute nei rapporti degli anni precedenti.

Pertanto, ricordiamo che 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). La Legge, sostituendo al principio della segretezza con riserva di pubblicità, il principio della pubblicità con riserva di segretezza, ha lo scopo di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e favorire la partecipazione del cittadino alla vita pubblica, promovendo la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato. Questi obiettivi possono essere raggiunti da una parte fornendo un'informazione corretta, adeguata e tempestiva, dall'altra accordando un accesso generalizzato ai documenti ufficiali, tramite una procedura semplice, rapida e di principio gratuita. Se l'autorità responsabile rifiuta o limita il diritto di accesso, il richiedente ha la possibilità di rivolgersi alla Commissione di mediazione indipendente LIT e/o di richiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale che sarà suscettibile di ricorso dapprima alla Commissione cantonale per la protezione dei dati e in seguito al Tribunale cantonale amministrativo.

Sono sottoposte alla Legge le autorità esecutive, legislative e giudiziarie (queste ultime limitatamente all'informazione attiva e alle loro attività amministrative), i Comuni, gli enti e le

corporazioni di diritto pubblico, le società private a partecipazione statale maggioritaria, gli organismi incaricati di compiti d'interesse pubblico.

2 INFORMAZIONE ATTIVA

L'obbligo per le autorità di informare adeguatamente la popolazione sulle proprie attività è sancito dall'art. 56 della Costituzione cantonale. La LIT ribadisce questo principio fondamentale e lo precisa con norme che prescrivono di informare in maniera adeguata, chiara e rapida, ove sussista un interesse generale e non vi si oppongano interessi pubblici e privati preponderanti; inoltre dispone di privilegiare la pubblicazione su Internet e di comunicare garantendo la parità di trattamento dei media.

È difficile misurare con precisione i passi in avanti compiuti dalle autorità nell'ambito dell'informazione attiva ma la possibilità di informare in modo diretto e senza filtri offerta dagli strumenti informatici senza dubbio migliora progressivamente la comunicazione istituzionale.

Le informazioni e i documenti messi a disposizione su Internet da Comuni e Cantone, oltre a rendere più trasparente il funzionamento delle amministrazioni, consentono di evitare che i cittadini debbano continuamente chiedere l'accesso ai documenti ufficiali tramite la relativa procedura, per quanto possibile veloce ma comunque impegnativa.

Per quanto riguarda in particolare il Cantone, nel corso del 2015 il Servizio dell'informazione e della comunicazione del Consiglio di Stato (SIC) ha arricchito e affinato le proprie attività secondo quanto stabilito dalle Direttive approvate dal Consiglio di Stato nel settembre 2013, perseguendo una politica di informazione coerente, attiva, puntuale, trasparente e aperta.

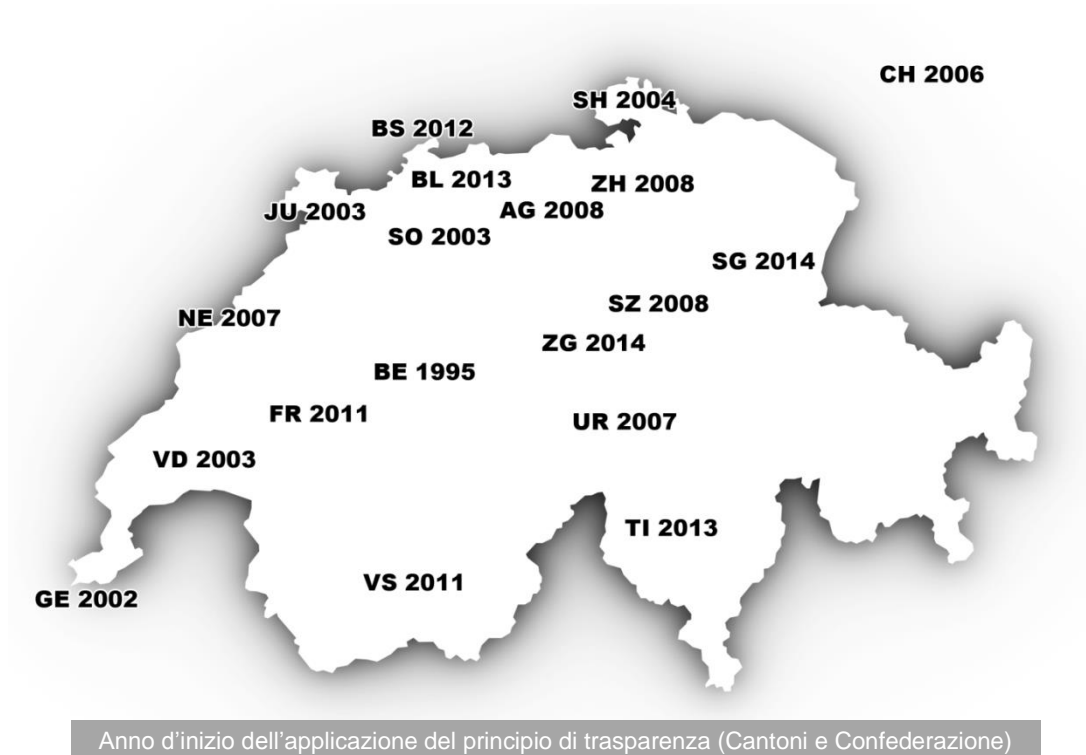
Fra i progetti promossi dal Servizio per informare in maniera più diretta e efficace i cittadini, spiccano la realizzazione di infografiche e di produzioni video per la pagina Internet del Cantone.

Da segnalare, infine, il progetto pilota che ha portato 9 servizi dell'Amministrazione cantonale ad aprire una serie di profili ufficiali sui social media, inizialmente sulle piattaforme facebook e twitter. All'esperienza – che dopo il primo anno è stata prolungata fino alla fine del 2016 – hanno partecipato tutti i Dipartimenti, con un coordinamento operativo assicurato dal SIC.

3 INFORMAZIONE PASSIVA

3.1 Principio di trasparenza in Svizzera

Il principio di trasparenza, ossia il diritto di ogni individuo di accedere ai documenti ufficiali, è riconosciuto da molti Paesi e ormai in quasi tutta la Svizzera; sono infatti diciotto i Cantoni che lo applicano, oltre alla Confederazione, come rappresentato nella figura seguente.



3.2 Servizio di consulenza per la trasparenza

Come previsto dal Regolamento della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (RLIT; RL 1.6.3.1.1), la Cancelleria dello Stato è il centro di competenze in materia di trasparenza; essa designa al proprio interno un servizio incaricato di fornire consulenza al pubblico e alle autorità, enti, corporazioni, società e organismi sottoposti alla Legge, di assicurare l'informazione e la formazione e di coordinare l'attuazione della Legge.

Fino a maggio 2015 il Servizio era presso l'Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza; successivamente, seguendo il modello federale e di altri Cantoni, il Servizio è stato integrato presso l'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza.

3.3 Consulenza

Nel 2015 il Servizio ha fornito 97 consulenze, molte delle quali hanno richiesto approfondimenti giuridici soprattutto a causa della presenza di dati personali nei documenti richiesti.

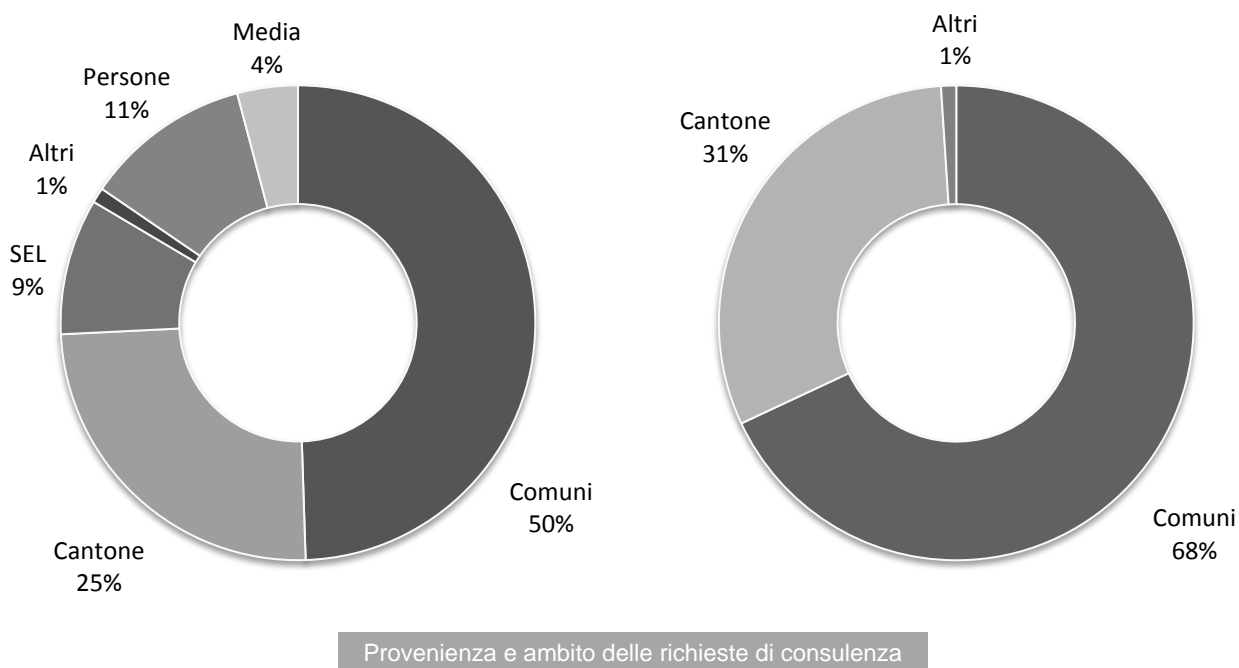
Le consulenze devono essere evase in tempi brevi poiché la LIT impone ai soggetti sottoposti alla Legge di prendere posizione sulle domande di accesso il più presto possibile, di regola entro quindici giorni.

Rispetto al 2014, il numero di consulenze è aumentato, continuando ad attestarsi su livelli superiori a quelli di altri Cantoni.

Le indicazioni fornite dal Servizio hanno finora sempre trovato conferma nell'autorevole giurisprudenza della Commissione cantonale della protezione dei dati.

Come negli anni precedenti, **la maggior parte delle richieste di consulenza (50%) è giunta dai Comuni** (inoltre le richieste provenienti dalla Sezione degli enti locali – SEL - sono state quasi sempre la conseguenza di sollecitazioni comunali).

Il secondo grafico, che rappresenta l'ambito delle richieste di consulenza, cioè da chi sono detenuti i documenti ai quali il pubblico domanda l'accesso, conferma che la LIT interessa soprattutto l'autorità comunale.



Anche nel 2015 le consulenze hanno riguardato la procedura da seguire e soprattutto l'accessibilità o meno di singoli documenti (spesso concernenti il settore edilizio).

3.4 Informazione e formazione

Il principale vettore di informazioni sulla Legge è lo **spazio web** consultabile all'indirizzo breve **www.ti.ch/trasparenza**, attivo dal dicembre 2012.

Le pagine nel 2015 sono state visualizzate 4'205 volte; le più visitate sono quelle contenenti il formulario per esercitare il diritto di accesso, le lettere tipo per il pubblico e le autorità, la guida alla Legge.

La **Guida alla Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato**, allestita per l'entrata in vigore della Legge, costantemente aggiornata alla luce delle esperienze maturate, è stata scaricata 525 volte.

Per quanto riguarda la formazione, prima dell'entrata in vigore della Legge sono stati organizzati numerosi incontri che hanno coinvolto chi principalmente avrebbe dovuto applicarla, cioè segretari e funzionari comunali, dirigenti e funzionari dell'Amministrazione cantonale; in seguito, il Servizio di consulenza per la trasparenza è rimasto a disposizione di quanti desiderassero organizzare formazioni in materia. Nel 2015, il Servizio è stato chiamato dall'Istituto della formazione continua a tenere una lezione nell'ambito del Corso di Diploma cantonale per Quadri dirigenti degli Enti locali.

3.5 Relazioni intercantonali

Nell'autunno del 2011 gli Incaricati della trasparenza di alcuni Cantoni e della Confederazione, in particolare quelli che si occupano di mediazione, hanno creato il *Groupe d'intervision sur la gestion consensuelle des conflits en matière de transparence*; il gruppo si riunisce a rotazione nei vari Cantoni.

Nel 2015 il Servizio ha partecipato alle due sedute che si sono svolte a Friburgo e a Soletta, durante le quali sono stati dibattuti vari temi concernenti il principio di trasparenza, segnatamente diritto di essere sentito di terzi, *open government data*, accesso a documenti in

ambito edilizio, accesso a dati personali dei funzionari, presenza obbligatoria delle autorità durante le sedute di mediazione.

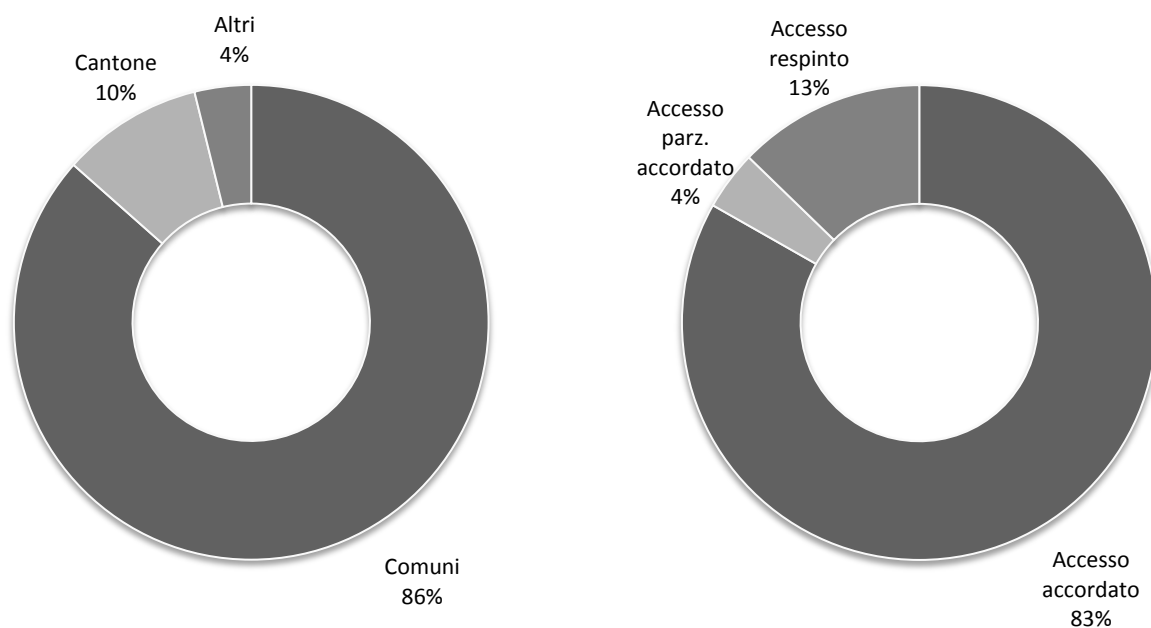
3.6 Domande di accesso

Il Regolamento della LIT prevede che i soggetti sottoposti alla Legge comunichino annualmente il numero di domande di accesso ricevute durante l'anno e il numero di domande accettate, respinte oppure parzialmente respinte.

I dati forniti alla Cancelleria dello Stato tramite un formulario messo a disposizione su Internet rivelano che nel 2015 **sono state presentate 156 domande di accesso a documenti ufficiali** (131 domande nel 2013, 143 nel 2014), **numero in crescita** e superiore rispetto ad altri Cantoni.

Il primo grafico mostra che **il maggior numero di domande di accesso (135) è stato presentato ai Comuni**.

Il secondo grafico evidenzia che **l'accesso è stato accordato nell'83% dei casi**, valore che sale all'87% se si considerano gli accessi accordati in maniera parziale.



Destinatari delle domande di accesso ed esito delle domande

La Legge si applica anche a enti e corporazioni di diritto pubblico, società private a partecipazione statale maggioritaria e altri organismi incaricati di compiti pubblici (Patriziati, Parrocchie, consorzi di Comuni e altri consorzi di pubblica utilità, servizi di assistenza e cura a domicilio, ordini professionali, AET, ACR, ETT, FART, USI, SUPSI ecc.); secondo le informazioni che sono state comunicate, 6 domande di accesso hanno interessato queste entità (3 nel 2013, 1 nel 2014).

Altri dati interessanti:

- **39 Comuni su 135 hanno ricevuto domande di accesso;**
- **20 domande di accesso (il 12% del totale) sono state presentate in un solo Comune;**
- **i quattro maggiori centri del Cantone (Lugano, Bellinzona, Locarno, Mendrisio) hanno ricevuto in tutto solo 22 domande;**

Le procedure di accesso ai documenti, di mediazione e di decisione sono gratuite, ma se sono effettuate riproduzioni o se l'accesso comporta oneri amministrativi di una certa importanza, viene percepito un emolumento secondo la tariffa fissata nel regolamento della LIT; nel 2015 **sono stati percepiti emolumenti in 12 casi** (9 casi nel 2013, 13 nel 2014).

La Legge prevede che alle domande di accesso venga data risposta al più presto, entro quindici giorni, termine che può essere prorogato se le domande richiedono un trattamento particolarmente dispendioso oppure contengono dati personali che richiedono approfondimenti della situazione giuridica; nel 2015 **il termine per la presa di posizione è stato prorogato 29 volte** (9 volte nel 2013, 19 nel 2014).

La tabella illustra la statistica dettagliata delle domande di accesso.

	Domande presentate	Accesso accordato	Accesso parz. accordato	Accesso negato	Domande ritirate	Domande pendenti	Termine prorogato	Percepiti emolumenti
Comuni	135	111	3	14	3	5	25	11
Cantone	15	8	3	4	0	1	4	0
Altri	6	5	0	1	0	0	0	1
Totale	156	124	6	19	3	6	29	12

Statistica delle domande di accesso

Anche nel 2015 i **documenti ufficiali maggiormente richiesti sono stati quelli concernenti l'ambito edilizio**, come indicato da 17 Comuni.

3.7 Problematiche

L'applicazione della LIT spesso impone di procedere alla ponderazione di interessi opposti: da una parte l'interesse del pubblico alla trasparenza, dall'altra gli interessi pubblici o privati che possono giustificare il mantenimento del segreto. Ai fini di questa valutazione non possono essere presi in considerazione né l'identità del richiedente né il motivo della domanda; infatti il diritto di consultare i documenti è accordato ad ogni persona nella stessa misura, senza la necessità di motivare la domanda o fornire indicazioni sull'uso che verrà fatto dei documenti. La ponderazione si complica quando viene domandato l'accesso a documenti ufficiali che contengono dati personali di terzi, i quali hanno il diritto di essere consultati.

I documenti concernenti l'ambito edilizio si confermano i più richiesti e proprio in questo ambito, in particolare quello dell'edilizia privata, sono presenti dati personali; il Municipio, l'autorità che in questi casi prende posizione sulle domande di accesso, deve procedere ad una difficile ponderazione d'interessi.

Le indicazioni sin dall'inizio fornite dal Servizio di consulenza hanno trovato conferma nella decisione del 14 ottobre 2015 della Commissione cantonale della protezione dei dati: i documenti presenti nell'incarto della domanda di costruzione sono documenti ufficiali che, oltre ad essere già stati oggetto di pubblicazione durante la procedura di approvazione della licenza edilizia, non contengono dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità tali da impedirne l'accesso. Ciò non toglie che le autorità debbano sempre verificare l'accessibilità caso per caso.

Del resto sempre nel 2015 un'indagine intercantonale effettuata dal Servizio ha permesso di appurare che anche altri Cantoni considerano questi documenti di principio accessibili.

Alcune autorità lamentano però il fatto che a volte le domande d'accesso in ambito edilizio non sono ispirate dagli scopi della Legge ma da difficili rapporti di vicinato.

3.8 Commissione di mediazione indipendente LIT

Per promuovere e facilitare la risoluzione alternativa delle controversie sorte in applicazione della Legge, esiste la Commissione di mediazione indipendente LIT, che opera di regola nella composizione di tre membri e la cui presidenza è assunta dall'Incaricato cantonale della protezione dei dati e della trasparenza.

Nel terzo anno di applicazione della LIT, **sono state inoltrate alla Commissione 12 domande di mediazione** (13 nel 2013, 14 nel 2014). Sette casi concernevano domande d'accesso presentate a organi e servizi del Cantone e cinque ad autorità comunali. Come nel 2013 e nel 2014, nessuna domanda di mediazione ha riguardato altri soggetti.

Le domande sono state inoltrate in nove casi da persone il cui accesso era stato negato, limitato, differito o condizionato, in due casi da persone alle quali l'autorità aveva accordato l'accesso a documenti contenenti propri dati personali, in un caso da una persona che ha contestato la tassa di accesso.

Le mediazioni concernevano l'accesso a documenti edilizi (quattro casi), documenti pianificatori (tre casi), documenti contenenti dati personali del richiedente, rapporti di ispezione, notifiche di contributi d'estivazione e direttive fiscali; come già rilevato, una procedura verteva sull'ammontare della tassa d'accesso ai documenti.

L'esito delle procedure di mediazione è stato positivo in due casi. In un caso la Commissione non è entrata in materia perché la questione non era soggetta alla LIT. Cinque casi sono stati stralciati perché divenuti privi di oggetto. Quattro procedure hanno avuto esito negativo (in un caso perché l'autorità comunale si è rifiutata di partecipare alla seduta di mediazione).

Il caso ancora aperto concernente l'anno precedente è stato stralciato perché privo di oggetto.

3.9 Commissione cantonale per la protezione dei dati

Le decisioni delle autorità che hanno trattato le domande di accesso sono suscettibili di ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati (CPD-TI).

Nel corso del 2015 **sono stati inoltrati alla CPD-TI 7 ricorsi in materia LIT** (5 nel 2013, 6 nel 2014). La Commissione ha evaso sette incarti, cinque dei quali corrispondono a casi risalenti

dell'anno 2014. Una delle sentenze è stata impugnata ulteriormente dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo. Al 31 dicembre 2015 dei cinque incarti pendenti quattro erano in fase di elaborazione della decisione ed uno era ancora nella fase dello scambio degli allegati scritti.

In merito alle sette pronunzie emanate si osserva che:

- la prima verteva sulla richiesta di un consigliere comunale inerente la pubblicazione sul portale Internet del Comune della lista delle commesse pubbliche riguardanti l'anno 2013 e la messa a disposizione, nella forma cartacea, della medesima documentazione. Il gravame è stato dichiarato irricevibile in quanto, da una parte, non rispettava le esigenze minime di motivazione previste dalla Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm, RL 3.3.1) e dall'altra era stato inoltrato dopo il termine ricorsuale previsto dalla LPAm;
- la seconda concerneva la richiesta di documentazione contabile di una struttura cantonale – trattata dalla CPD-TI quale ricorso per denegata giustizia – e si è risolta con uno stralcio della procedura a seguito dell'emanazione di una nuova decisione ai sensi dell'art. 19 LIT in sostituzione della precedente;
- la terza, quarta e quinta decisione, vertevano sulla richiesta formulata da cittadini ai rispettivi Municipi volta a poter visionare la documentazione relativa a dei permessi di costruzione (e in un caso al permesso di abitabilità) di edificazioni su fondi confinanti; la Commissione, attestato la natura di documento ufficiale ai sensi dell'art. 8 LIT e appurato che non vi fosse la lesione di interessi privati di terze persone (art. 10 cpv. 1 lett. e LIT), ha accolto i ricorsi ed ha ordinato alle autorità comunali di rendere accessibili i documenti richiesti;
- la sesta pronunzia consisteva nella richiesta di un cittadino, al proprio Municipio, di ottenere la lista di tutti coloro a cui era stato richiesto il pagamento della tassa arretrata per il rinnovo delle concessioni per le tombe del cimitero; la Commissione, appurato come non fosse stata esperita la procedura descritta agli art. 14 e segg. LIT – ovvero sia non erano state consultate le persone toccate dalla domanda di accesso atti – ha accolto il ricorso e rinviato gli atti all'autorità comunale affinché si pronunciasse nuovamente dopo avere esperito la corretta procedura imposta dalla LIT. Questa decisione è stata impugnata dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo dov'è tuttora pendente;
- la settima ed ultima sentenza trattava del ricorso inoltrato da un consorzio aggiudicatario di un appalto pubblico contro la decisione del Municipio di trasmettere ad una terza società copia delle risoluzioni municipali con cui sono stati deliberati i pagamenti in suo favore; il

gravame è stato respinto poiché la trasmissione della documentazione richiesta era stata adottata a seguito dell'esperimento della corretta procedura e risultava conforme alle disposizioni della LIT.

3.10 Costi

I soggetti sottoposti alla LIT non devono comunicare il tempo impiegato per applicare la Legge, in particolare per seguire corsi di formazione, per prendere posizione sulle domande di accesso ed eventualmente per partecipare alla procedura di mediazione oppure per emanare decisioni formali; è quindi impossibile calcolare con precisione i costi del principio di trasparenza.

Un giurista dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati e della trasparenza (fino a maggio 2015 in forza all'Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza), ha riservato parte del suo tempo di lavoro alle attività di consulenza, informazione e formazione.

La Commissione di mediazione indipendente LIT si è riunita sei volte (sette volte nel 2013, sei nel 2014). Per l'adempimento dei compiti della Commissione, il presidente e la segretaria, entrambi funzionari cantonali, hanno usato parte del loro tempo di lavoro; i cinque membri non facenti parte dell'Amministrazione cantonale hanno percepito complessivamente fr. 2'302.40 (fr. 3'297.60 nel 2013, fr. 2'462.40 nel 2014) per indennità e spese di trasferta.

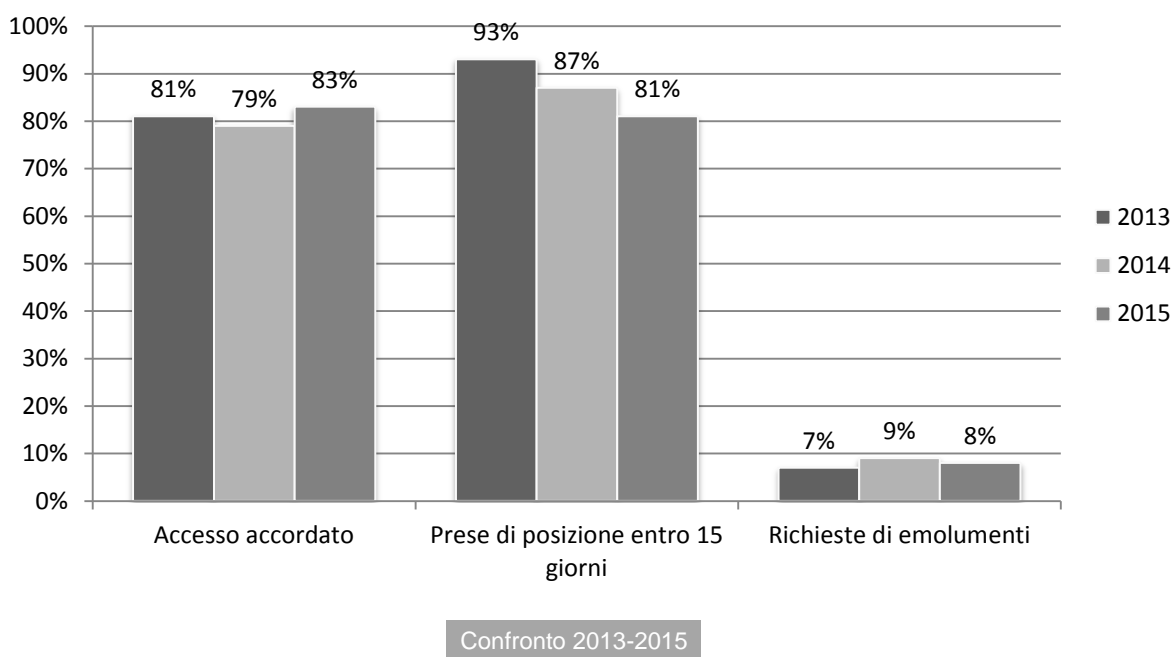
La Commissione cantonale per la protezione dei dati ha preso le sue decisioni per circolazione d'atti e si è riunita una volta (una volta anche nel 2013, nessuna volta nel 2014). Per l'istruttoria e la discussione dei ricorsi, il presidente e il segretario, rispettivamente Pretore e funzionario cantonale, hanno impiegato parte del loro tempo di lavoro (30% nel caso del segretario); i quattro membri non facenti parte dell'Amministrazione cantonale hanno percepito, per indennità e spese di trasferta, un importo pari ad alcune centinaia di franchi (fr. 576.75 nel 2013, fr. 0 nel 2014).

3.11 Confronto 2013-2015

Dopo tre anni di applicazione della LIT, inizia ad essere disponibile un numero di dati sufficiente per effettuare alcuni confronti ed individuare alcune tendenze.

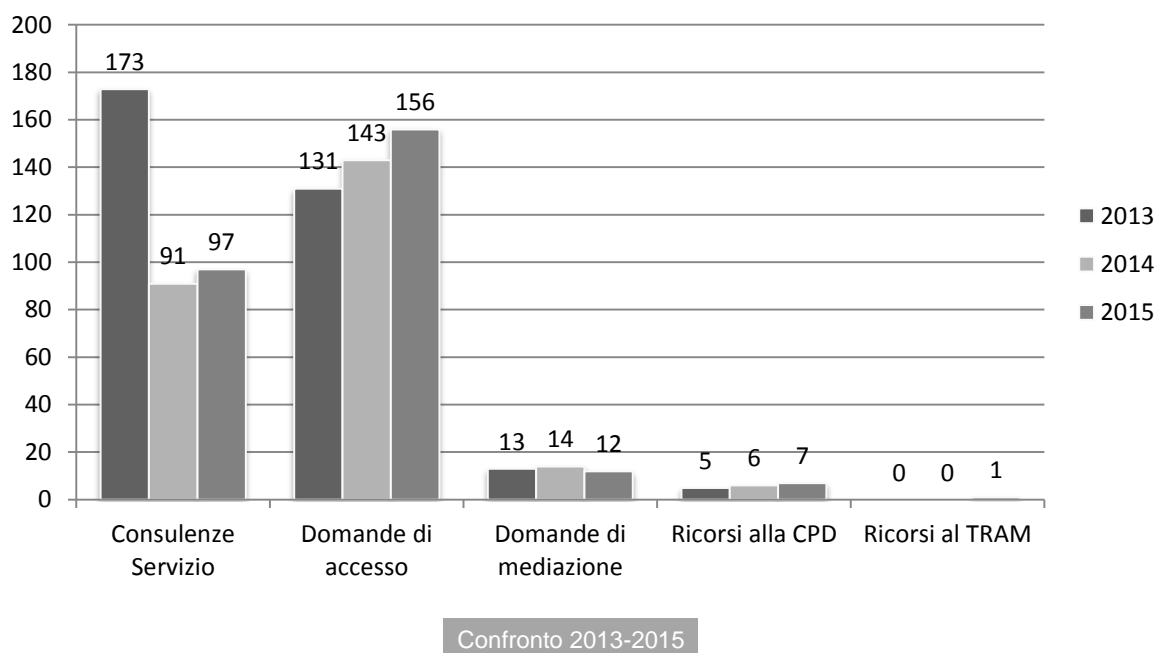
Il primo dei grafici seguenti evidenzia che:

- l'accesso viene accordato senza restrizioni quattro volte su cinque;
- le autorità prendono posizione sulle domande di accesso entro 15 giorni in oltre l'80% dei casi (valore in discesa ma, come scritto precedentemente, il termine di 15 giorni può essere prorogato se le domande richiedono un trattamento particolarmente dispendioso oppure contengono dati personali che richiedono approfondimenti della situazione giuridica, situazione quest'ultima molto frequente);
- vengono richiesti emolumenti sempre al di sotto della soglia del 10% dei casi.



Il secondo grafico mostra che:

- le consulenze al pubblico e alle autorità fornite dal Servizio di consulenza per la trasparenza, fisiologicamente diminuite nel 2014 rispetto al primo anno di applicazione della Legge, nel 2015 sono aumentate;
- il numero di domande di accesso presentate cresce annualmente del 9%;
- il numero di domande di mediazione è in lieve calo;
- il numero di ricorsi alla Commissione cantonale per la protezione dei dati è in lieve crescita;
- solo nel 2015 è stato inoltrato il primo ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.



4 CONCLUSIONI

Le informazioni e i dati raccolti indicano che nel 2015:

- le persone hanno presentato 156 domande di accesso a documenti, con una crescita del 9% rispetto al 2014;
- i Comuni sono i principali destinatari delle domande di accesso ma sono sempre una minoranza quelli che ne hanno ricevute;
- a parte Comuni e Amministrazione cantonale, è raro che altri soggetti ricevano domande di accesso;
- il termine ordinario di 15 giorni per l'evasione delle domande di accesso viene ossequiato nell'81% dei casi, nonostante esista la possibilità di prorogarlo;
- l'accesso ai documenti viene accordato nell'83% dei casi (87% dei casi se si considerano gli accessi accordati in maniera parziale);
- gli emolumenti vengono percepiti nell'8% dei casi;
- i documenti ufficiali maggiormente richiesti concernono l'ambito edilizio;

- dopo la presa di posizione/decisione sulle domande di accesso, le persone inoltrano domande di mediazione/ricorsi alla Commissione cantonale per la protezione dei dati nell'8% rispettivamente nel 5% dei casi.

I dati disponibili non permettono di quantificare l'incremento delle informazioni messe a disposizione dalle autorità proattivamente (informazione attiva), ma mostrano chiaramente che pure nel 2015, come nei due anni precedenti, le domande di accesso a documenti ufficiali (informazione passiva) sono state trattate correttamente.

Il numero relativamente elevato e la crescita costante delle domande di accesso inducono a pensare che la Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato sia sempre più conosciuta; una moderna legislazione che amplia il diritto all'informazione e concretizza il principio di trasparenza, sarebbe del tutto inutile se ignorata e poco utilizzata.

18 maggio 2016

www.ti.ch/trasparenza