



Messaggio relativo alla legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione

Obiettivo	Lo scopo dell'introduzione del principio della trasparenza è appunto promuovere la trasparenza dell'Amministrazione federale (in particolare dei processi decisionali). A lungo termine tale principio dovrebbe portare, all'interno dell'amministrazione, a un cambiamento culturale improntato alla trasparenza. In tal modo si rafforza il carattere democratico delle istituzioni pubbliche, si migliora la comunicazione fra Stato e cittadini e si consolida la fiducia della popolazione nell'amministrazione. Tali miglioramenti non sono direttamente quantificabili. Condurranno tuttavia a una maggiore disponibilità da parte della popolazione ad accettare provvedimenti statali e a una loro maggiore efficacia.
Messaggi chiave	<p>Attualmente vige il principio del segreto:</p> <ul style="list-style-type: none">◆ con riserva di eccezioni, per principio le informazioni o i documenti sono segreti;◆ non sussiste un diritto generale a ottenere informazioni sull'attività dell'amministrazione;◆ un diritto di accesso esiste oggi unicamente in determinati casi;◆ per il resto le autorità agiscono in base al loro libero apprezzamento (anche se è vero che la Costituzione federale impone al Consiglio federale di informare tempestivamente ed esaurientemente l'opinione pubblica sulle proprie attività). <p>Con l'introduzione del principio della trasparenza si ha un totale cambiamento di paradigma:</p> <ul style="list-style-type: none">◆ in avvenire vi sarà un <u>diritto soggettivo di accesso ai documenti ufficiali</u>, che può essere fatto valere in giustizia;◆ l'accesso consentito a una persona vale per chiunque («access to one: access to all»).◆ non occorre più dimostrare un interesse particolare;◆ il diritto di accesso può tuttavia essere limitato per proteggere interessi pubblici o privati prevalenti;◆ per i documenti ufficiali concernenti procedimenti civili, procedimenti penali, procedure di assistenza giudiziaria e amministrativa internazionale, procedure internazionali di composizione delle controversie, procedure di giurisdizione amministrativa e in materia di diritto pubblico nonché procedimenti arbitrali, l'accesso (diritto alla consultazione di atti procedurali) continua a essere retto dalle pertinenti leggi speciali;

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ le disposizioni speciali di altre leggi federali che prevedono condizioni divergenti per l'accesso prevalgono sulle disposizioni della legge sulla trasparenza (p. es. segreto fiscale, accesso a registri pubblici).
Campo d'applicazione	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Amministrazione federale (Dipartimenti e Cancelleria federale, senza Commissioni di ricorso); ◆ organizzazioni che svolgono compiti pubblici (p. es. FFS, Posta, INSAI, Pro Helvetia, Fondo nazionale svizzero), nella misura in cui tali organizzazioni hanno competenze decisionali; ◆ i Servizi del Parlamento sono sottoposti alla legge sulla trasparenza mediante rinvio nella legge sul Parlamento; ◆ l'amministrazione del Tribunale federale è sottoposta alla legge sulla trasparenza mediante rinvio nella legge sul Tribunale federale.
Deroghe al campo d'applicazione	<ul style="list-style-type: none"> ◆ L'<i>Assemblea federale</i> e i suoi organi (in particolare le Commissioni parlamentari); ◆ il Tribunale federale e le autorità della giustizia militare; ◆ il <i>Consiglio federale</i> in quanto autorità collegiale (la validità del principio della trasparenza si limita alla sua amministrazione); ◆ i <i>Cantoni</i> (vale anche per i compiti loro assegnati dal diritto federale); ◆ la Banca nazionale svizzera (gode di uno statuto speciale di indipendenza) e la Commissione federale delle banche (opera in un settore economico e politico estremamente sensibile); ◆ gli assicuratori malattie e infortuni (possibili distorsioni della concorrenza); le casse di compensazione AVS e gli uffici AI (disparità di trattamento nei confronti degli uffici e casse cantonali); le autorità esecutive LADI (disparità di trattamento nei confronti delle autorità cantonali). <p>A determinate condizioni, il Consiglio federale può sancire nell'ordinanza altre eccezioni.</p>
Per quali informazioni e documenti ufficiali vale il principio della trasparenza?	<p>Ogni persona ha il diritto di consultare documenti ufficiali (rapporti, pareri, perizie, decisioni, progetti di legge, statistiche, disegni, piani, registrazioni sonore e visive, liste di registrazione ecc.). Tre condizioni devono essere adempite cumulativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ l'informazione deve figurare su un supporto; ◆ deve essere in possesso di un'autorità; e ◆ deve riguardare l'adempimento di un compito pubblico. <p>Il diritto di accesso ha per oggetto anche i documenti ufficiali che sono stati redatti da un'autorità o comunicati a un'autorità prima dell'entrata in vigore della legge sulla trasparenza.</p>
Per quali informazioni e documenti ufficiali non vale il principio della trasparenza?	<p>Non sono considerati documenti ufficiali, e quindi esclusi dal diritto di accesso, i documenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ che sono destinati all'uso personale; ◆ la cui elaborazione non è terminata (quelli p. es. che non sono ancora stati firmati o approvati).

	<p>◆ che sono utilizzati commercialmente da un'autorità.</p> <p>La legge sulla trasparenza <i>non</i> obbliga l'amministrazione né a redigere un documento che non esiste ancora né a tradurre un documento che è disponibile in una sola lingua.</p> <p>L'accesso a documenti ufficiali può essere limitato, differito o negato per proteggere interessi pubblici o privati prevalenti (cfr. allegato).</p> <p>Per principio – anche se non in modo assoluto – la protezione di dati personali prevale sul diritto di accesso. I documenti ufficiali che contengono dati personali devono essere resi anonimi. Se questo non è possibile, l'accesso può essere consentito unicamente se prevale l'interesse pubblico (p. es. in casi di corruzione o quando si tratta di un documento che è in relazione con la tutela di vantaggi economici ben più importanti di quelli del singolo).</p>
Consultazione	<p>Chi intende far valere il suo diritto di accesso può chiedere una copia del documento ufficiale desiderato oppure consultarlo sul posto. Le informazioni sul contenuto dei documenti ufficiali per le quali esiste un diritto in virtù della legge sulla trasparenza sono di norma fornite in modo informale, mediante comunicazione orale, e-mail o copia fax. Le informazioni sono date con la dovuta concisione. La trasmissione di documenti ufficiali avviene, se possibile, per via elettronica (per e-mail o mediante pubblicazione in Internet).</p>
Procedura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Domanda di accesso. 2. Diritto di essere consultati (se i documenti in questione contengono dati personali, l'autorità, qualora preveda di accordare l'accesso, consulta la persona interessata). 3. Presa di posizione dell'autorità (accorda l'accesso oppure lo nega o lo limita con una breve motivazione; entro 20 giorni). 4. Domanda di mediazione (qualora l'accesso sia negato o limitato; entro 20 giorni dalla presa di posizione dell'autorità). 5. Raccomandazione dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (qualora la mediazione non conduca a un risultato accettabile da ambo le parti; entro 30 giorni dalla domanda di mediazione). 6. Decisione dell'autorità (entro 20 giorni dalla raccomandazione, qualora l'autorità non intenda seguire la raccomandazione oppure qualora il richiedente o la persona consultata la chiedano). 7. Ricorso.
Emolumenti / Spese	<p>L'accesso a documenti ufficiali è di norma soggetto al <i>versamento di un emolumento</i>, inteso a controbilanciare il libero accesso. L'emolumento obbligatorio, pur considerando l'interesse pubblico a un'amministrazione adeguata e razionale, non deve tuttavia essere un serio ostacolo all'accesso a documenti ufficiali. Per tale ragione, non vengono riscossi emolumenti per le domande il cui trattamento richiede poco lavoro; lo stesso vale quando il numero di copie richieste è limitato.</p> <p>Anche la procedura di mediazione è esente da emolumenti, visto che è parte integrante della procedura di decisione sull'accesso. Lo stesso vale per la procedura che porta alla pronuncia di una decisione susseguente alla procedura di mediazione. Per contro, la procedura davanti alla Commissione federale della protezione dei dati e della</p>

	trasparenza è retta dalle disposizioni ordinarie sulle commissioni d'arbitrato e di ricorso.
Chi beneficia già del principio della trasparenza	<p>Il principio della trasparenza è già stato introdotto dai Cantoni di Berna (dal 1995), di Soletta (dal 2002) e di Ginevra (dal 2002). Il Parlamento del Cantone del Giura ha emanato una legge in proposito alla fine del 2002. Nei Cantoni di Vaud e del Ticino sono in corso lavori in tal senso. I Cantoni di Zurigo, di Argovia e del Vallese stanno esaminando l'introduzione del principio della trasparenza.</p> <p>Sciaffusa, San Gallo e Neuchâtel hanno sancito il principio della trasparenza nelle loro nuove Costituzioni cantonali, ma non hanno (ancora) promulgato una legislazione esecutiva.</p> <p>Fra gli Stati in cui vige il principio della trasparenza si possono citare a titolo esemplificativo: Svezia, Australia, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Norvegia, Canada, Irlanda, Ungheria, Stati Uniti e Sudafrica.</p> <p>Nel 2001 anche l'UE ha introdotto il principio della trasparenza per i suoi organi (Consiglio, Commissione, Parlamento).</p>
Conseguenze finanziarie	Non è possibile valutare con precisione le conseguenze finanziarie perché dipendono essenzialmente dalla misura in cui la popolazione farà uso del nuovo diritto di accesso. Studi comparativi portano a credere che il tetto massimo si situerà tra 4.5 e 5.5 milioni di franchi (a titolo di confronto: nel 2000 la Confederazione ha speso per l'informazione attiva fr. 62.5 mio).

Vantaggi ed effetti positivi auspicati

- ◆ Il cambiamento di paradigma operato con il passaggio dal principio del segreto al principio della trasparenza creerà nell'Amministrazione federale la cultura della trasparenza.
- ◆ La fiducia nelle autorità e, di conseguenza, la disponibilità della popolazione ad accettare provvedimenti statali aumenteranno.
- ◆ Il diritto fondamentale della libertà d'informazione è ampliato e reso più concreto grazie all'introduzione di un diritto di accesso a documenti ufficiali.
- ◆ Viene creato uno strumento supplementare e di controllo diretto dell'amministrazione; in tal modo si rafforzano i diritti democratici.
- ◆ L'accesso a preziose fonti d'informazione dell'Amministrazione federale (p. es. perizie, studi ecc.) è garantito (segnatamente all'economia).
- ◆ Il rendimento dell'amministrazione e l'efficacia dei suoi provvedimenti sono potenziati.
- ◆ La fine della cultura del segreto può contribuire a impedire indiscrezioni.

Allegato

La legge contiene un elenco esaustivo di motivi (interessi pubblici o privati prevalenti) che permettono di limitare, differire o negare l'accesso a documenti ufficiali; è il caso quando il diritto d'accesso può:

- ◆ **ledere in modo considerevole la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità;**
questa eccezione può essere fatta valere nel caso in cui l'amministrazione, in seguito a una divulgazione prematura di informazioni durante un processo decisionale, venga a trovarsi sotto una pressione dell'opinione pubblica tale da compromettere seriamente la formazione di una propria opinione e una propria volontà;
- ◆ **impedire l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità;**
questa eccezione mira a garantire che le informazioni che servono alla preparazione di misure concrete dell'autorità (p. es. campagne di prevenzione, ispezioni ecc.) possano restare segrete;
- ◆ **compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera;**
questa eccezione concerne soprattutto le attività delle autorità di *polizia, doganali, militari e del servizio informazioni* [inteso come spionaggio, "intelligence"]. Ogni informazione che, se divulgata in modo incontrollato, sia suscettibile di mettere in pericolo la sicurezza pubblica, può essere esclusa dal diritto di accesso in virtù di tale disposizione;
- ◆ **compromettere gli interessi della politica estera o le relazioni internazionali della Svizzera;**
la pubblicazione di informazioni relative a contatti diplomatici con altri Stati oppure alla valutazione di determinate situazioni o fenomeni esteri (in particolare nel quadro di trattative) potrebbe compromettere le relazioni della Svizzera con altri Stati o gli interessi della politica estera del nostro Paese. In alcuni casi, la stessa prassi internazionale fra Stati od obblighi contrattuali nei confronti di altri Paesi garantiscono la riservatezza di determinate informazioni;
- ◆ **compromettere i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni o tra i Cantoni;**
questa eccezione vieta la pubblicazione di informazioni che sono suscettibili di compromettere i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni o tra i Cantoni;
- ◆ **compromettere gli interessi della politica economica o monetaria della Svizzera;**
l'elaborazione di strategie in materia di politica economica e monetaria deve poter essere condotta senza pressioni dall'esterno. Inoltre, in questo settore, v'è il rischio che determinate informazioni possano dar luogo a operazioni speculative;
- ◆ **comportare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari;**
la legge sulla trasparenza non deve condurre a una distorsione del mercato della concorrenza. Tale clausola può per esempio essere applicata a certe informazioni tecniche nell'ambito di progetti d'acquisizione nel settore dell'armamento o ad altri progetti pubblici d'acquisizione o ancora agli atti di una procedura in corso per l'assegnazione di un brevetto d'invenzione. Le stesse autorità possono

far valere la protezione di un "segreto d'affari" qualora si trovino in una situazione di concorrenza nei confronti di terzi;

- ◆ **far sì che vengano divulgate informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto;**
entrambe le condizioni – mancanza di un obbligo e garanzia del segreto – devono essere adempite. Di norma la garanzia del segreto deve essere *esplicita*;
- ◆ **ledere la sfera privata;**
la Costituzione federale garantisce esplicitamente la protezione della sfera privata. Pertanto la legge sulla trasparenza prevede disposizioni speciali che coordinano il diritto di accesso a documenti ufficiali con la protezione di dati personali.

Casi particolari

- ◆ Non sussiste il diritto di accesso né ai documenti ufficiali della procedura di corapporto né a quelli concernenti posizioni relative a negoziati in corso o futuri. Non sono accessibili nemmeno le decisioni del Consiglio federale perché, in quanto autorità collegiale, non sottostà alla legge sulla trasparenza.
- ◆ I documenti ufficiali delle procedure di consultazione che sfociano in una decisione del Consiglio federale sono accessibili soltanto dopo tale decisione. Il Consiglio federale può stabilire eccezioni.

Altre informazioni:

Vicedirettore Luzius Mader, Ufficio federale di giustizia, tel. 031 322 41 02