



24 maggio 2006

Divisione Progetti e metodologia legislativi
Simone Füzesséry

Ordinanza relativa alla legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione. Rapporto esplicativo

1. Introduzione

La nuova legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza; LTras)¹ promuove il principio della trasparenza a scapito del segreto delle attività amministrative. Conformemente a questa legge, ciascun individuo ha diritto alla consultazione di documenti ufficiali, diritto che può far valere dinnanzi alla giustizia. La procedura di accesso è semplice e veloce. In caso di divergenze è prevista una procedura di mediazione. Soltanto allora l'amministrazione emana una decisione che può essere portata dinnanzi alla Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza e in seguito dinnanzi al Tribunale federale². L'accesso a documenti ufficiali sottostà generalmente al pagamento di emolumenti.

La legge sulla trasparenza disciplina le principali condizioni quadro dell'accesso a documenti ufficiali. Nella legge e nel messaggio del Consiglio federale del 12 febbraio 2003 relativo alla legge sulla trasparenza (FF 2003 1783) numerosi passaggi indicano inoltre che alcune disposizioni della legge vanno concretizzate e precisate nell'ordinanza.

L'ordinanza sulla trasparenza (OTras) consta di 23 articoli suddivisi in nove sezioni nonché di due allegati, uno relativo alla tariffa degli emolumenti e l'altro concernente la modifica del diritto vigente. Per offrire una visione d'insieme, la maggior parte degli articoli rimanda ai corrispondenti articoli di legge.

L'ordinanza sulla trasparenza concretizza alcune disposizioni della legge sulla trasparenza e mira a garantirne un'applicazione uniforme. Il suo campo di applicazione si estende all'Amministrazione federale, alle organizzazioni e alle persone menzionate all'articolo 2 capoverso 1 lettera b LTras nonché ai Servizi del Parlamento. Inoltre definisce diverse nozioni. Precisa la nozione di documento ufficiale, disciplina diversi aspetti della procedura di accesso e determina le particolarità della consultazione. Fissa inoltre i dettagli e la tariffa degli emolumenti, oltre a contenere le disposizioni relative alla gestione, all'informazione e alla pubblicazione di documenti ufficiali.

¹ Progetto sottoposto a referendum FF 2004 6435

² La Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza sarà integrata nel nuovo Tribunale amministrativo federale con la futura legge federale sul Tribunale amministrativo federale.

Il presente rapporto ha l'obiettivo di essere uno strumento di lavoro da un lato per le autorità e altri organismi sottostanti al principio della trasparenza, dall'altro per il pubblico che intende esercitare il suo diritto di accesso ai documenti ufficiali.

La legge sulla trasparenza e la relativa ordinanza d'esecuzione entrano in vigore [data prevista: il 1° gennaio 2006].

2. Definizioni (art. 1 OTras)

L'articolo 1 capoverso 1 OTras definisce la nozione di "documento utilizzato a scopo commerciale" che si ritrova all'articolo 5 capoverso 3 lettera a LTras. Questa definizione riprende gli elementi essenziali esposti nel messaggio (FF 2003 1814 n. 2.1.5.2.1).

Secondo l'articolo 5 capoverso 3 lettera b LTras, i documenti che non hanno raggiunto la fase definitiva di elaborazione non costituiscono documenti ufficiali (FF 2003 1814 n. 2.1.5.2.2). L'articolo 1 capoverso 2 OTras stabilisce che un documento è considerato elaborato se è applicabile uno dei criteri previsti da questa disposizione. I criteri sono elencati nel messaggio (FF 2003 1814, n. 2.1.5.2.2).

La lettera a prevede come primo criterio la firma dell'autorità che ha allestito il documento. La firma può essere manoscritta o digitale e può essere apposta sul documento mediante timbro. Un documento è firmato anche quando è munito di una menzione quale "firmato", "visto" oppure "approvato".

Un documento ufficiale ha parimenti raggiunto la sua fase definitiva di elaborazione se è stato trasmesso senza riserve a una persona, un servizio o un'autorità (cpv. 2 lett. b). È il caso quando la consegna di un documento viene effettuata a titolo di informazione o per presa di posizione, o se tale documento costituisce la base di una decisione o di qualsiasi altro uso da parte del destinatario. Nella fattispecie un tipico esempio può essere il progetto di proposta al Consiglio federale sottoposto dall'Ufficio competente al Dipartimento. Lo scambio di un documento in seno a un gruppo di lavoro o la trasmissione di un documento da parte di un collaboratore al suo superiore affinché sia corretto, completato o finalizzato non costituisce invece una trasmissione al suo destinatario ai sensi della presente disposizione. La trasmissione del documento è "definitiva" quando spetta in ampia misura al mittente decidere come darvi seguito.

Come emerge dalle spiegazioni del messaggio sopra citato, si vuole dare grande importanza alla garanzia della libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità. L'articolo 8 capoverso 2 LTras prevede infatti che i documenti che costituiscono la base di una decisione possano essere resi accessibili soltanto a decisione presa. Inoltre, anche a decisione presa, il diritto di accesso può essere differito o negato in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 lettera a LTras, se può ledere in modo considerevole la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità.

Il capoverso 3 definisce la nozione di documento destinato all'uso personale. Riprende la definizione del messaggio (FF 2003 1817) e precisa che tale nozione comprende anche i documenti utilizzati esclusivamente da un gruppo ristretto di persone. Si tratta ad esempio di documenti utilizzati come strumenti di lavoro o come strumenti ausiliari (appunti, copie di documenti di lavoro, proposte di correzione, bozze, note di accompagnamento) in seno a un gruppo di lavoro o scambiate tra un collaboratore e il suo superiore. Lo stesso vale per i documenti scambiati tra un capo Dipartimento e i suoi collaboratori personali, i suoi referenti e i direttori degli Uffici

Sono parimenti considerati documenti destinati all'uso personale le informazioni a carattere personale che non hanno alcun legame con l'esecuzione di compiti pubblici. È il caso ad esempio di e-mail dal contenuto prettamente privato ricevuti in ufficio o di quadri di proprietà utilizzati per decorare il proprio ufficio. La nozione di documento ufficiale non comprende questo tipo di informazioni che pertanto non figurano nell'ordinanza sulla trasparenza.

3. Diritto di accesso ai documenti ufficiali

3.1 Principio dell'uguaglianza dell'accesso per ogni persona (art. 2 OTras)

Il principio della trasparenza garantisce l'informazione del pubblico, ossia l'*informazione collettiva*. L'articolo 6 capoverso 1 LTras prevede che "ogni persona" abbia il diritto di consultare i documenti ufficiali senza dover giustificare un interesse particolare (FF 2003 1818). Ciò significa che un documento accessibile a una persona è anche accessibile al pubblico.

Dal principio dell'uguaglianza dell'accesso per ogni persona deriva anche il fatto che il diritto d'accesso a singoli individui o a gruppi di persone non possa essere in linea di principio limitato. O il documento è pubblico ai sensi della legge sulla trasparenza, e in questo caso ogni persona ha lo stesso diritto di accesso, o il documento non è pubblico (o è parzialmente accessibile), e in questo caso è negato il diritto di accesso in virtù della legge sulla trasparenza. Nel secondo caso, è tuttavia a discrezione dell'autorità decidere se intende autorizzare, a determinate condizioni, alcune persone a consultare i documenti o parte di essi non accessibili al pubblico. In questo caso non si applica il principio della parità di trattamento, visto che non si tratta di documenti accessibili ai sensi della legge sulla trasparenza (FF 2003 1822).

3.2 Assistenza al richiedente (art. 3 OTras)

L'articolo 6 capoverso 1 LTras stabilisce che ogni persona ha diritto di consultare i documenti ufficiali; l'articolo 3 OTras definisce la linea di condotta dell'autorità. Quest'ultima non solo deve informare il richiedente ma assisterlo nel suo intento. Ciò significa che deve aiutarlo, nella misura del possibile, a formulare la sua domanda, a identificare il documento richiesto e a determinare, se necessario quale autorità è competente per il disbrigo della domanda. Come si evince dal messaggio (FF 2003 1834 n. 2.3.2.1), la legge sulla trasparenza non ha tuttavia lo scopo di trasformare l'autorità in documentalista, incaricandola di procedere a

ricerche destinate a riunire una documentazione dettagliata per il richiedente su un tema specifico. L'autorità competente dispone di un certo margine di apprezzamento della situazione ma deve mirare alla massima efficacia.

Un'informazione precisa dei documenti accessibili permette di evitare le domande di accesso poco chiare e lunghe ricerche dei documenti richiesti. Può così contribuire a diminuire la mole di lavoro legata al disbrigo di una domanda.

L'autorità deve in particolare cooperare con i richiedenti più vulnerabili, quali anziani, illetterati, stranieri o disabili. Per quanto riguarda quest'ultima categoria di persone, la nuova legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (RS 151.3) è entrata in vigore l'1.01.04. Tale legge prevede, all'articolo 14 capoverso 1, che nei rapporti con la popolazione, le autorità considerino le esigenze particolari delle persone affette da disturbi del linguaggio, audilese o ipovedenti. La relativa ordinanza (RS 151.31) prevede agli articoli 9-11 diverse prescrizioni tecniche molto particolareggiate. L'autorità chiamata a trattare una domanda di accesso da parte di una persona disabile dovrà pertanto attenersi a tali disposizioni.

Per facilitare il diritto di accesso l'autorità comunica nella lingua del richiedente a condizione che si tratti di una lingua ufficiale. Se il richiedente non conosce alcuna lingua ufficiale, l'autorità non è tenuta in linea di principio a esprimersi in un'altra lingua (ad es. in inglese).

Se i documenti sono accessibili su internet o pubblicati su un organo della Confederazione, l'autorità può limitarsi a comunicare al richiedente le referenze necessarie al loro reperimento (art. 6 cpv. 3 LTras e art. 3 cpv. 2 OTras). L'autorità evita in questo modo la mole di lavoro derivante dal disbrigo della domanda e le relative spese. Va notato che l'articolo 4 capoverso 2 OTras è di natura potestativa.

In virtù del capoverso 3 il richiedente non ha diritto di esigere una traduzione dei documenti ufficiali esistenti in una sola lingua.

3.3 Consultazione in loco (art. 4 P-OTras)

Secondo l'articolo 6 capoverso 2 LTras il richiedente può scegliere in linea di principio di consultare in loco i documenti ufficiali o di ottenere delle copie. L'articolo 4 OTras regola i dettagli della consultazione in loco e determina in particolare il luogo di consultazione. I documenti sono di norma disponibili presso l'autorità competente per il disbrigo della domanda di accesso (art. 12 OTras). Il richiedente non può esigere dall'autorità competente che trasmetta a un'altra autorità documenti accessibili affinché egli possa consultarli nella sede di quest'ultima.

Ogni autorità dispone di un margine di manovra per determinare le modalità relative al luogo di consultazione; ad esempio può prevedere un'unità centrale. È adibito un apposito spazio per la consultazione da parte del pubblico dei documenti richiesti. Non è tuttavia indispensabile allestire un locale a tal fine. È sufficiente che la consultazione abbia luogo, ad esempio, al centro di documentazione, in biblioteca o nella sale di lettura dell'autorità. Questi locali sono infatti generalmente allestiti in modo da garantire le condizioni necessarie alla

consultazione di documenti ufficiali. Inoltre la consultazione ha luogo in presenza di impiegati, il che permette di garantire la sicurezza dei documenti.

I documenti possono essere consultati durante i normali orari d'ufficio. Se necessario, l'autorità può convenire orari di consultazione diversi con il richiedente.

In virtù del capoverso 2 l'autorità può limitarsi ad autorizzare la consultazione di una copia del documento, quando ad esempio lo stato di conservazione del documento lo esiga. Non è pertanto tenuta a mettere l'originale a disposizione del richiedente, anche se questi ne fa richiesta.

Il capoverso 3 prevede che l'identità del richiedente che si reca nell'ufficio dell'autorità per consultarvi i documenti ufficiali, possa essere verificata all'entrata. Da questa disposizione risulta che non esiste un diritto assoluto all'anonimato al momento della consultazione.

Tale disposizione tuttavia non intende creare una base legale in materia di controllo, come risulta esplicitamente dal rinvio al diritto di polizia esercitato dalla Confederazione (art. 62f della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione ; RS 172.010). Il rinvio vuole semplicemente indicare che i controlli all'entrata degli edifici federali devono limitarsi a controlli d'uso, in linea di principio dunque al controllo del documento di identità. Se il richiedente rifiuta di essere controllato, l'autorità gli nega l'accesso all'edificio e il diritto alla consultazione in loco.

Il riferimento agli "edifici" non esclude evidentemente che il controllo sia effettuato prima di entrare nell'edificio stesso, ad esempio già al momento dell'ingresso in un perimetro chiuso.

3.4 Consegna di una copia (art. 5 OTras)

In linea di principio i richiedenti possono scegliere in quale forma desiderano ottenere una copia del documento ufficiale. Una persona ipovedente potrà ad esempio esigere che i documenti siano messi a disposizione in una forma adeguata, ad esempio su supporto digitale (cfr. anche spiegazioni dell'art. 3; n. 3.2).

L'autorità dà seguito alla domanda del richiedente, fatte salve eventuali restrizioni legate alla conservazione del documento. In tal caso l'autorità può ad esempio esigere che il richiedente consulti in loco il documento in questione oppure che accetti il documento in una forma diversa da quella richiesta.

Se l'autorità si trova nell'impossibilità di riprodurre con i propri mezzi un documento (ad es. nel caso di fotografie o videocassette), ha la possibilità di richiedere l'intervento di uno specialista (ad es. un fotografo). Le spese di riproduzione sono comprese nel calcolo degli emolumenti (art. 17 LTras e art. 15 e segg. OTras).

Dalla legge sulla trasparenza si evince che possono essere resi accessibili soltanto i documenti ufficiali già esistenti. L'unica eccezione prevista all'articolo 5

capoverso 2 LTras concerne i documenti virtuali che possono essere allestiti sulla base di informazioni esistenti mediante un trattamento informatizzato semplice; il che significa che l'autorità è tenuta a eseguire questo tipo di trattamento (FF 2003 1813, n. 2.1.5.1.5).

Per quanto concerne i documenti ufficiali protetti dal diritto d'autore, l'articolo 5 capoverso 2 OTras stabilisce che l'autorità rammenti al richiedente le relative limitazioni d'utilizzo. I documenti interessati sono i documenti che presentano un carattere originale (art. 2 della legge sul diritto d'autore [LDA]). Si tratta in linea di principio di qualsiasi documento che non sia una semplice comunicazione giornaliera, quale una lettera commerciale standard, un modulo o un breve comunicato. Non sono protette dal diritto d'autore in particolare leggi, ordinanze, accordi internazionali e altri atti ufficiali nonché le decisioni, i verbali e i rapporti delle autorità o delle amministrazioni pubbliche (art. 5 cpv. 1 LDA).

Nel quadro delle relazioni contrattuali con terzi esterni all'amministrazione, ad esempio nel caso di un mandato di perizia, le parti sono invitate a stabilire nel quadro del contratto la questione del diritto d'autore o del diritto di accesso in base alla legge sulla trasparenza, qualora ciò non corrisponda già all'attuale prassi.

3.5 Ponderazione degli interessi tra la protezione della sfera privata di terzi e l'interesse pubblico all'accesso (art. 6 OTras)

L'articolo 7 capoverso 2 LTras stabilisce che l'interesse pubblico all'accesso può eccezionalmente prevalere sul diritto alla protezione della sfera privata di terzi. Affinché l'accesso possa essere accordato in date circostanze, la legge sulla trasparenza modifica la legge sulla protezione dei dati prevedendo una base legale all'articolo 19 LPD. In virtù di questa disposizione, le autorità possono comunicare dati personali nel quadro delle loro attività in materia di informazione, se questi dati sono in rapporto con l'esecuzione delle loro mansioni pubbliche e se la comunicazione risponde a un interesse pubblico preponderante. Conformemente all'articolo 11 LTras, la persona interessata ha la possibilità di essere consultata e di prendere parte alla procedura. L'autorità non è tuttavia legata alla presa di posizione della persona interessata, se quest'ultima si oppone alla consultazione di documenti ufficiali contenenti suoi dati personali.

Per applicare l'articolo 7 capoverso 2 LTras, l'autorità competente deve procedere a una ponderazione degli interessi in gioco al fine di determinare se prevale l'interesse pubblico alla trasparenza o l'interesse alla protezione della sfera privata di terzi (cpv. 1). A tal fine l'articolo 6 OTras elenca alcuni criteri a titolo di esempio. In questo contesto si ricorda esplicitamente che l'autorità accorda l'accesso ai documenti ufficiali che contengono dati personali soltanto a *titolo eccezionale*. Va notato che se prevale l'interesse privato, l'autorità può non soltanto negare ma anche limitare o differire il diritto di accesso (art. 7 cpv. 1 LTras).

Il capoverso 2 elenca alcuni casi in cui l'interesse privato all'accesso prevale sull'interesse alla protezione della sfera privata di terzi. L'elenco non è esaustivo. Nella sua valutazione l'autorità può pertanto applicare altri criteri o particolarità del caso specifico.

Secondo il capoverso 2 l'interesse pubblico alla trasparenza può in particolare prevalere nei seguenti casi:

- esistenza di un particolare bisogno di informazione da parte dell'opinione pubblica: eventi particolari in relazione con l'amministrazione (ad es. casi di corruzione) possono giustificare la pubblicazione di informazioni contenenti dati personali;
- esistenza di un interesse pubblico: la pubblicazione è necessaria per proteggere interessi pubblici specifici, quali l'ordine pubblico, la sicurezza e la salute pubblica;
- posizione privilegiata della persona interessata: in caso di partecipazione con un ruolo privilegiato a un atto dell'amministrazione (ad es. in occasione di un'audizione o in qualità di esperto), in caso di rapporto contrattuale o di concessione con un'autorità sottostante alla legge sulla trasparenza, in caso abbia ottenuto vantaggi considerevoli (ad es. sovvenzioni o altri aiuti finanziari), deve tenere conto del fatto che le informazioni concernenti questo rapporto privilegiato possono essere pubblicate. Lo stesso vale anche per i rapporti di vigilanza quando una determinata attività è eseguita sulla base di una autorizzazione emanata da un'autorità.

Al momento di ponderare gli interessi, l'autorità è tenuta tuttavia a tenere sempre conto degli interessi alla protezione della sfera privata di terzi. I criteri seguenti devono in particolare essere presi in considerazione:

- funzione o posizione della persona interessata: un semplice cittadino, una persona che occupa una posizione subalterna nell'amministrazione o una persona che non ha un rapporto "privilegiato" con un'autorità ha un maggiore interesse alla protezione della sfera privata rispetto a una persona che ha una vita pubblica o occupa un'alta carica nella gerarchia dell'amministrazione;
- natura dei dati personali: la LPD distingue da un lato i dati personali e dall'altro i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità. Fanno parte di questa seconda categoria i dati il cui trattamento abusivo comporta un rischio più elevato per la persona interessata (le opinioni o le attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza, le misure d'assistenza sociale, i procedimenti o le sanzioni amministrative [art. 3 lett. c LPD]). La pubblicazione di tali dati è autorizzata se è giustificata dall'esistenza di un interesse pubblico molto importante. Questa fattispecie rappresenta tuttavia l'eccezione, poiché prevale la regola generale del diritto alla protezione della sfera privata della persona interessata.

possibili conseguenze di una pubblicazione: sono da prendere in considerazione possibili conseguenze concrete per le persone interessate o per altre persone. La pubblicazione può avere gravi conseguenze per la persona interessata anche se non si tratta di dati sensibili o di profili della personalità (ad es. la pubblicazione dell'identità di un richiedente l'asilo può mettere in pericolo la sua vita o la sua integrità nonché quella dei membri della sua famiglia rimasti nel paese d'origine).

Nel contesto di tale valutazione, va inoltre tenuto conto del fatto che la pubblicazione di dati personali può portare ad abusi (ad es. la pubblicazione di un numero elevato di dati relativi a una determinata persona può portare all'usurpazione della sua identità). Vanno inoltre prese in considerazione le conseguenze finanziarie. In ogni caso l'autorità deve valutare la probabilità di abuso e l'eventuale grado di gravità.

4. Domanda di accesso ai documenti ufficiali e competenze

4.1 Contenuto della domanda (art. 7 OTras)

Si evince implicitamente dall'articolo 10 LTras che la domanda di accesso non sottostà a esigenze formali. Conformemente a questa disposizione, il richiedente non deve né motivare la sua domanda né citare le basi legali applicabili, tanto meno formulare conclusioni formali e precise.

La domanda scritta può essere inviata per posta, per fax o per e-mail. Per ridurre la mole di lavoro, l'autorità invita a utilizzare la posta elettronica, indicando il suo indirizzo e-mail sul suo sito internet e mettendo a disposizione del richiedente un modulo elettronico standard.

L'articolo 10 capoverso 3 LTras prevede espressamente che "la domanda deve essere formulata con sufficiente precisione". Questa condizione è precisata. L'articolo 7 capoverso 2 OTras stabilisce che la domanda di accesso deve contenere indicazioni sufficienti per permettere all'autorità di identificare i documenti richiesti e menziona, a tal fine, alcuni esempi. Il richiedente è tenuto ad aiutare l'autorità a individuare il documento richiesto indicando i dati generalmente ottenibili (quali data, titolo o riferimento), l'ambito preciso, l'autorità che potrebbe aver pubblicato documenti sul tema, la data della loro pubblicazione, il periodo in questione, ecc. Dal canto suo, l'autorità deve prendere tutte le misure necessarie per aiutare il richiedente a circoscrivere, se del caso, la domanda (art. 3 OTras) e per tentare di identificare i documenti richiesti. Come risulta dal messaggio (FF 2003 1834 n. 2.3.2.1), l'esigenza di una domanda sufficientemente precisa non deve essere interpretata in maniera eccessivamente stretta: è sufficiente che il documento sia identificabile dall'autorità interpellata senza eccessive complicità. Il grado di precisione richiesto dipende anche dai mezzi a disposizione del richiedente.

Se l'autorità non è in grado di identificare i documenti richiesti, l'articolo 7 capoversi 3 e 4 OTras prevede che l'autorità possa invitare il richiedente a precisare la sua domanda entro un termine di 10 giorni. Può anche richiedere che tali precisazioni siano comunicate per scritto. Se il richiedente non fornisce entro tale scadenza le indicazioni complementari richieste, la sua domanda è considerata ritirata. Questa disposizione ha il merito di creare una situazione chiara e non penalizza in maniera eccessiva il richiedente poiché gli consente di reiterare la domanda (art. 3 OTras). L'autorità è tenuta ad informare il richiedente di questo meccanismo e a fornirgli il necessario supporto (art. 3 OTras). Va notato che il termine per la presa di posizione (art. 12 LTras) decorre a partire dalla data di ricezione delle indicazioni supplementari fornite dal richiedente.

4.2 Domanda di accesso a documenti ufficiali di rappresentanze svizzere all'estero (art. 8 OTras)

Secondo l'articolo 10 capoverso 2 LTras (FF 2003 1834 n. 2.3.2.1), il Consiglio federale può prevedere una procedura speciale per l'accesso a documenti ufficiali di rappresentanze svizzere all'estero e delle missioni svizzere presso organizzazioni internazionali. Per motivi di chiarezza l'ordinanza menziona espressamente anche la missione presso le Comunità europee, che non sono organizzazioni internazionali in senso stretto ma piuttosto organizzazioni sopranazionali. Per "rappresentanze svizzere", si intende l'insieme delle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero e gli uffici per lo sviluppo e la cooperazione. L'articolo 8 D-OTras prende spunto dall'articolo 14 dell'ordinanza del 14 giugno 1993 relativa alla legge federale sulla protezione dei dati (OLPD; RS 235.11).

Le rappresentanze svizzere all'estero trasmettono alla centrale di Berna le domande d'accesso relative a documenti ufficiali che loro stesse hanno allestito o che hanno ricevuto in quanto mittenti principali. Quest'ultima esegue la procedura d'accesso. Se riguarda documenti ufficiali concernenti ambiti di cui non è responsabile il DFAE, la domanda di accesso è trasmessa all'autorità competente perché prenda posizione in merito (art. 11 cpv. 1 e 2 OTras). In tal caso, la centrale del DFAE funge soltanto da intermediario.

Per contro, spetta al Dipartimento federale dell'economia di definire le procedure applicabili al trattamento delle domande di accesso che riguardano i documenti ufficiali della Missione permanente della Svizzera presso l'OMC e l'AELS.

Va osservato che le rappresentanze non sono tenute ad accettare le domande di accesso che rientrano nel campo di competenze di altre autorità. Spetta infatti ai richiedenti stranieri e agli Svizzeri all'estero rivolgere le loro domande all'autorità competente in Svizzera.

Per il resto il DFAE disciplina le modalità (cpv. 2). In particolare fissa i termini di disbrigo, tenendo conto del tempo necessario per la rappresentanza svizzera di trasmettere la domanda di accesso e i documenti richiesti alla centrale in Svizzera. Deve inoltre designare il servizio competente per dare seguito alle domande - valutazione della domanda o dei documenti, presa di posizione e rappresentanza del DFAE nel quadro di una procedura di mediazione o di ricorso. Per quanto concerne le modalità di accesso, il DFAE ha in particolare la possibilità di prevedere che la consultazione in loco abbia luogo soltanto a Berna (FF 2003 1837).

4.3 Bisogni particolari dei media (art. 9 OTras)

L'articolo 9 OTras prevede che l'autorità interpellata si adoperi per rispondere alle domanda degli operatori dei media tenendo conto, nella misura del possibile, delle loro scadenze redazionali. Effettivamente, i termini impartiti dalla legge sulla trasparenza possono essere troppo lunghi per le esigenze dell'attualità, in particolare nel caso di una situazione politica delicata. Ai sensi di tale disposizione per operatori dei media si intendono le persone che si occupano a titolo

professionale della pubblicazione di informazioni presso la redazione di un mezzo di comunicazione.

Devono comprovare la loro qualità di rappresentanti dei media. Altrimenti sono considerati come normali richiedenti.

In applicazione delle disposizioni menzionate, va rispettata in particolare la parità di trattamento. Non possono pertanto essere fatte differenze tra giornalisti accreditati e giornalisti indipendenti.

4.4 Domande che richiedono un trattamento particolarmente dispendioso (art. 10 OTras)

L'articolo 10 capoverso 4 lettere b e c LTras conferisce la competenza al Consiglio federale di derogare alle disposizioni legali di procedura in due casi; quando un'autorità deve far fronte ad un elevato numero di domande (lett. b) o quando le domande necessitano un trattamento particolarmente dispendioso (lett. c). Questa seconda ipotesi è realizzata quando ad esempio i dati personali che devono essere resi anonimi richiedono un lavoro complesso o quando un plico di documenti deve essere scrupolosamente esaminato da esperti al fine di determinare se rientrano nelle clausole previste dalla legge sulla trasparenza (cfr. messaggio FF 2003 1838). Quando l'autorità deve far fronte ad un numero elevato di domande, è nel suo interesse pubblicare d'ufficio i documenti richiesti se sono accessibili. Se non lo sono, l'autorità può pubblicare la sua presa di posizione in una pubblicazione ufficiale, applicando per analogia l'articolo 36 lettera c PA (RS 172.021). Questa ipotesi non necessita di essere regolamentata nel quadro dell'ordinanza sulla trasparenza. Il Consiglio federale non emana pertanto alcuna disposizione speciale in applicazione della norma di delegazione prevista all'articolo 10 capoverso 4 lettera b LTras. Per le domande che richiedono un trattamento particolarmente dispendioso l'articolo 10 capoverso 4 lettera c LTras prevede che il Consiglio federale possa prolungare il termine di disbrigo. Questa disposizione è concretizzata all'articolo 10 OTras.

Il termine previsto all'articolo 12 capoverso 1 LTras per il trattamento delle domande di accesso è di 20 giorni. In virtù dell'articolo 12 capoverso 2 LTras tale termine può essere prolungato di venti giorni se la domanda di accesso concerne numerosi documenti o documenti complessi o difficili da reperire (i documenti contenenti dati personali sono soggetti ad una regolamentazione particolare). I termini ordinari per il trattamento di una domanda di accesso sono quindi fissati nella legge. L'articolo 10 OTras consente di derogare a tali termini in situazioni straordinarie. Questa disposizione va tuttavia applicata in maniera restrittiva; contrariamente i termini ordinari previsti dalla legge sulla trasparenza rimarrebbero lettera morta.

Secondo l'articolo 10 capoverso 1 OTras una domanda di accesso necessita di un trattamento particolarmente dispendioso quando l'autorità non è in grado di trattarla con le risorse di cui dispone senza compromettere considerevolmente l'espletamento di altre mansioni. Il semplice fatto che il personale dell'autorità debba svolgere un certo numero di ore di lavoro supplementari non è sufficiente; occorre che il trattamento della domanda costituisca un vero e proprio intralcio allo

svolgimento di altre attività; in altri termini l'autorità deve trovarsi in una situazione tale da non essere in grado di svolgere le sue mansioni contemporaneamente alla domanda di accesso. Per derogare al termine di proroga ordinario di 20 giorni previsto all'articolo 12 capoverso 2 LTras sono necessari motivi qualificati. In altre parole l'autorità deve trovarsi in una situazione tale da non essere in grado di poter svolgere le mansioni essenziali e di trattare contemporaneamente la domanda di accesso. La nozione di "personale" comprende gli impiegati dell'autorità che hanno le competenze e le conoscenze necessarie al disbrigo della domanda di accesso.

Se il capoverso 1 è applicabile, l'autorità deve trattare la domanda di accesso entro un termine ragionevole. Tale termine è determinato in funzione delle circostanze concrete del caso specifico e conformemente al principio della proporzionalità. La giurisprudenza del Tribunale federale in materia di diniego formale di giustizia contiene alcune indicazioni.

Come nel caso della proroga del termine ordinario secondo l'articolo 12 capoverso 2 LTras, la persona che ha depositato la domanda deve essere informata anche nel caso di proroga e sul termine entro il quale l'autorità intende prendere posizione.

4.5 Autorità competente per la presa di posizione (art. 11 OTras)

Conformemente all'articolo 10 LTras, la domanda di accesso è indirizzata all'autorità che ha allestito i documenti ufficiali o che li ha ricevuti in quanto destinataria principale. Tale disposizione non determina tuttavia quale autorità sia competente per il trattamento di una domanda di accesso relativa a documenti ufficiali che possono concernere più autorità. L'articolo 11 OTras prevede dunque alcune regole di attribuzione delle competenze, fornendo cinque ipotesi.

- Se un documento è stato elaborato da più autorità, il capoverso 1 prevede il criterio di attribuzione della competenza in base alla responsabilità dell'affare: la domanda di accesso è quindi trattata dall'autorità responsabile dell'affare. Va ricordato che è possibile che quest'ultima decida di accordare l'accesso anche se le altre autorità coinvolte sarebbero in linea di principio contrarie.
- Se la domanda di accesso riguarda più documenti che concernono lo stesso affare e che sono stati allestiti o ricevuti da diverse autorità sottostanti alla legge sulla trasparenza, il capoverso 2 prevede, per motivi di economia di procedura, che la presa di posizione sia rilasciata da una sola autorità. Anche in questo caso si tratta generalmente dell'autorità responsabile dell'affare. Nelle due ipotesi di cui ai capoversi 1 e 2 l'autorità competente ha la possibilità di consultarsi con le autorità coinvolte prima di prendere posizione in merito all'accesso dei documenti che queste ultime hanno allestito o ricevuto. Se la questione dell'accesso è controversa, esse sono tenute a dare il loro parere, come risulta dall'articolo 15 capoverso 1 OLOGA concernente la partecipazione di unità amministrative cointeressate (RS 172.010.1). Va inoltre ricordato che la clausola di competenza prevista al capoverso 2 ha esclusivamente lo scopo di facilitare la procedura al

richiedente. Quest'ultimo non è dunque tenuto a presentare una domanda a ciascuna autorità interessata.

- Se la competenza spetta a più di un'autorità, il capoverso 3 prevede che le autorità interessate determinino tra loro l'autorità competente per la presa di posizione. Quest'ultima deve prendere posizione in merito alla domanda, d'intesa con le altre autorità interessate e ottenere il consenso di ciascuna autorità che ha allestito il documento o lo ha ricevuto in quanto mittente principale da parte di terzi che non sottostanno alla legge sulla trasparenza. In caso di mancato accordo, spetta a ciascuna autorità pronunciarsi in merito ai documenti che ha allestito o ricevuto (cfr. art 10 cpv. 1 LTras). In caso di mancato accordo tra le autorità per la designazione dell'autorità competente, il richiedente può richiedere una procedura di mediazione (art. 12 cpv.1 lett. b LTras) se il termine ordinario per il disbrigo della domanda è scaduto.
- Se la domanda di accesso concerne documenti elaborati su richiesta di un'altra autorità (cpv. 4). Per "domanda", si intende l'ipotesi in cui una autorità allestisce un documento sulla base di indicazioni specifiche da parte di un'altra autorità. Questa disposizione concerne le perizie. In tal caso l'autorità "mandante" deve essere ascoltata dall'autorità che ha allestito il documento prima che quest'ultima prenda posizione. Se si tratta di documenti allestiti da un'autorità su mandato di una commissione parlamentare, si applicano le disposizioni speciali previste agli articoli 4-9 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare³.
 - Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali classificati, il capoverso 5 prevede che la competenza e la procedura siano rette dalle disposizioni applicabili in materia di protezione delle informazioni e classificazione. Si tratta dell'ordinanza del 10 dicembre 1990 sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione (RS 172.015) e dell'ordinanza del 1° maggio 1990 sulla protezione d'informazioni militari. Entrambe le ordinanze sono attualmente sottoposte a revisione con lo scopo di unificare la regolamentazione. Esistono inoltre diversi accordi in materia di protezione delle informazioni tra la Svizzera e alcuni Paesi stranieri, organizzazioni internazionali e l'Unione europea. Le disposizioni dei Dipartimenti e delle unità amministrative in applicazione delle ordinanze sopraccitate si applicano analogamente alla protezione e alla classificazione delle informazioni.

Conformemente al capoverso 5 secondo periodo, l'autorità abilitata alla classificazione dovrà in particolare esaminare se la misura di classificazione è ancora giustificata. In caso affermativo, l'accesso può essere negato. In caso contrario la misura di classificazione deve essere tolta e l'accesso può essere accordato (FF 2003 1822). Analogamente si procede per le domande che concernono informazioni protette da accordi internazionali. In questo caso si tratta in particolare

³ RS 171.115

di esaminare se l'accordo in questione designa un'autorità competente per il trattamento della domanda d'accesso (ad esempio l'ufficio per l'integrazione sarà competente per il trattamento delle domande che concernono documenti ufficiali rientranti in un accordo in materia di protezione delle informazioni con l'Unione europea). Va inoltre osservato che il diritto di accesso va limitato il meno possibile: se un documento deve essere classificato unicamente perché contiene determinate informazioni, queste ultime vanno protette, ma l'accesso può essere accordato per il restante documento.

In caso di conflitto di competenze, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 7 e segg. PA (FF 2003 1810 n. 2.1.5.1.3).

Spetta a ciascuna autorità determinare il personale competente per il trattamento della domanda di accesso. Affinché l'attuazione del principio di trasparenza avvenga nel modo più semplice possibile, la decisione di accordare o di negare l'accesso dovrebbe poter essere presa al livello gerarchico più basso possibile (FF 2003 1801 n. 1.3). L'autorità può ad esempio prevedere che la domanda di accesso sia di norma trattata dai collaboratori scientifici ma possa parimenti essere trattata dal personale amministrativo, se i documenti ufficiali sono accessibili al pubblico, se sono designati come tali, se sono già stati resi accessibili o se lo sono in virtù di una disposizione di legge (ad es. art. 8 cpv. 5 LTras e art. 9 dell'ordinanza del 17 giugno 1991 sulla procedura di consultazione, RS 172.062). Sarebbe parimenti possibile prevedere che la domanda di accesso sia trattata dal capo dell'unità amministrativa se presenta particolari difficoltà, ad esempio rispetto all'applicazione di una delle eccezioni previste all'articolo 7 LTras.

Se l'accesso è accordato, la presa di posizione non sottostà ad alcuna esigenza formale. L'autorità può dunque trasmettere i documenti accessibili al richiedente (art. 5 OTras) o fissare con lui una data per la consultazione (art. 4 OTras). Se l'accesso è negato o limitato, l'autorità indica nella presa di posizione le clausole d'eccezioni applicabili (art. 12 cpv. 4 LTras).

5. Mediazione e raccomandazione

5.1 Mediazione (art. 12 OTras)

L'articolo 13 LTras prevede la possibilità di sottoporre la domanda di accesso all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (incaricato) qualora, secondo il richiedente, l'autorità non vi abbia dato seguito in maniera soddisfacente. In caso di comunicazione di dati personali a terzi, la persona coinvolta ha la possibilità di rivolgersi all'incaricato se, malgrado il suo dissenso, l'autorità intende accordare l'accesso ai documenti.

L'incaricato non agisce d'ufficio ma unicamente sulla base di una domanda di mediazione depositata per iscritto (FF 2003 1838 n. 2.3.5).

L'articolo 12 OTras stabilisce le linee direttive di svolgimento della procedura di mediazione. Visto che questa procedura non culmina con una decisione ai sensi dell'articolo 5 PA, non si tratta di una procedura amministrativa.

Secondo il capoverso 1, l'incaricato dispone di un potere di esame particolarmente ampio, poiché può esaminare sia se la domanda è stata trattata in modo lecito sia se è stata trattata in modo opportuno. Effettivamente la legge sulla trasparenza conferisce all'autorità un potere di apprezzamento concernente alcuni aspetti del trattamento della domanda di accesso, ad esempio rispetto al modo di consultazione dei documenti ufficiali. In determinate situazioni l'autorità può scegliere tra più soluzioni, a priori tutte lecite. Il compito dell'incaricato non è dunque soltanto quello di esaminare se l'autorità ha applicato correttamente la legge ma anche di verificare se la soluzione adottata da quest'ultima è appropriata alle circostanze del caso specifico (esame dell'opportunità).

Il fatto di verificare che la domanda di accesso sia stata trattata in maniera conforme alla legge rammenta che, nell'esercizio della loro attività, tutte le autorità sono subordinate al principio di legalità. L'incaricato esamina quindi se l'autorità ha applicato correttamente l'articolo 5 LTras che definisce la nozione di documento ufficiale, le eccezioni previste all'articolo 7 LTras o le disposizioni concernenti la protezione dei dati personali (art. 9 LTras).

Va osservato che l'ampio potere di apprezzamento dell'incaricato è moderato dal fatto che non abbia la competenza di rendere decisioni ma esclusivamente di emettere raccomandazioni nel caso in cui la mediazione non giunga a buon fine.

Conformemente all'articolo 20 LTras, l'incaricato ha accesso ai documenti ufficiali nel quadro della procedura di mediazione, anche se questi sono soggetti al segreto d'ufficio (FF 2003 1845 n. 2.4.4). L'autorità è quindi tenuta a fornirgli tutti i documenti di cui ha bisogno e non può sottrarsi a tale dovere invocando la riservatezza o il carattere segreto di tali informazioni.

Il capoverso 2 definisce la funzione dell'incaricato in quanto mediatore nel quadro della legge sulla trasparenza: in caso di conflitto relativo a una domanda di accesso, il suo ruolo sarà di tentare una mediazione e, se necessario, di proporre una soluzione per l'appianamento delle divergenze. Attraverso il dialogo si raggiunge spesso tale obiettivo. Molte divergenze sono infatti dovute a difficoltà di comunicazione tra i cittadini e i rappresentanti delle autorità. A questo riguardo, il processo di mediazione, che permette alle parti di esprimersi una di fronte all'altra in un contesto di riservatezza e con l'ausilio di un mediatore, è lo strumento adatto per mettere fine a numerosi conflitti. Quando esamina un caso, l'incaricato è tenuto a essere neutrale e non di parte, come un giudice nel quadro di una procedura giudiziaria. Deve ascoltare tutti i partecipanti alla procedura di mediazione che si esprimono a voce o per iscritto. Quando i documenti ufficiali contengono dati personali di un terzo che non ha precedentemente avuto la possibilità di esercitare il diritto di essere ascoltato, l'incaricato dovrà invitarlo a prendere posizione se considera che tali documenti possono essere resi accessibili.

Se la mediazione giunge a buon termine, la pratica è tolta dal ruolo (art. 13 cpv. 3 LTras). Conformemente all'articolo 13 capoverso 3 OTras, l'incaricato constata il

risultato per iscritto, per esempio in un verbale, e lo comunica alle parti. Può in alcuni casi essere utile far firmare alle parti il documento che contiene i risultati della procedura. In caso contrario, l'incaricato pubblica una raccomandazione scritta indirizzata alle parti conformemente all'articolo 14 LTras.

Va osservato che in virtù dell'articolo 17 capoverso 2 lettera b LTras non sono riscossi emolumenti per la procedura di mediazione.

5.2 Raccomandazione (art. 13 P-OTras)

Nel quadro della sua raccomandazione, l'incaricato esprime un parere in merito al modo di trattare il caso. Se conferma pienamente la presa di posizione dell'autorità, potrà limitarsi a far riferimento ai motivi esposti da quest'ultima (art. 12 cpv. 4 LTras) o a completarli se lo ritiene necessario. Se non è d'accordo con la conclusione dell'autorità, dovrà indicare in quale misura l'accesso ai documenti ufficiali deve essere accordato; se si tratta di un accesso parziale, dovrà menzionare le restrizioni e i relativi motivi. Se una raccomandazione è motivata in maniera chiara e precisa, i diversi partecipanti alla procedura di mediazione, compresa l'autorità interpellata, saranno in grado di valutare correttamente la situazione. Una tale raccomandazione potrà così convincere un'autorità ad accordare l'accesso o dissuadere il richiedente dall'esigere una decisione ai sensi dell'articolo 15 LTras.

In virtù dell'articolo 13 capoverso 1 OTras, la raccomandazione dell'incaricato deve espressamente indicare la possibilità per i partecipanti alla procedura di mediazione di esigere una decisione ai sensi dell'articolo 15 LTras e un termine applicabile per presentare la loro domanda.

Ai sensi del capoverso 2 l'incaricato si premura di assicurarsi che le sue raccomandazioni non contengano alcun tipo di informazione che potrebbe ledere uno degli interessi elencati all'articolo 7 capoverso 1 LTras. Ciò si rivela particolarmente importante se le sue raccomandazioni sono pubblicate (cpv. 3). La pubblicazione delle raccomandazioni dell'incaricato è un mezzo persuasivo importante poiché mette in evidenza i punti forti e i punti deboli dell'attività statale. Può inoltre avere un effetto preventivo contro le domande abusive. Avviene immediatamente dopo che l'incaricato ha redatto la raccomandazione.

Secondo l'articolo 13 capoverso 3 seconda frase OTras, l'incaricato prende gli opportuni provvedimenti per garantire la protezione dei dati personali dei partecipanti, ad esempio rendendo anonima l'identità delle parti. Se tale protezione non è possibile, l'incaricato rinuncia a pubblicare la raccomandazione (cpv. 4).

Per il resto si rimanda al commento del messaggio relativo all'articolo 14 LTras (FF 2003 1839 n. 2.3.6).

6. Emolumenti (art. 14 - 16 OTras)

Secondo l'articolo 17 LTras l'accesso ai documenti ufficiali sottostà in linea di principio al pagamento di un emolumento, salvo per il regolamento delle domande

che generano spese modeste, per la procedura di mediazione (art. 13 LTras) e per la procedura di prima istanza (art. 15). Il Consiglio federale stabilisce le modalità.

L'elaborazione della tariffa degli emolumenti relativa alla legge sulla trasparenza deve tenere conto dell'obiettivo che si vuole raggiungere con il principio della trasparenza e, in giusta misura, del principio di copertura delle spese. Questa legge mira a favorire un'amministrazione più trasparente. La possibilità di esercitare il diritto di accesso non risponde quindi soltanto agli interessi dei privati cittadini ma anche all'interesse pubblico della trasparenza. Quando l'accesso è accordato a una persona, lo è per tutti ("*access to one, access to all*", cfr. art. 2 OTras). Per raggiungere l'obiettivo fissato con l'introduzione del principio della trasparenza nell'Amministrazione federale, l'accesso ai documenti ufficiali non deve, nella misura del possibile, essere ostacolato. L'articolo 17 capoverso 2 lettera a LTras prevede quindi che non siano riscossi emolumenti per le domande che occasionano spese minime. Inoltre i costi legati alla riscossione dell'emolumento non devono essere più elevati di quelli legati all'esecuzione della prestazione (art. 15 cpv. 1 OTras).

6.1 Principio (art. 14 OTras)

In virtù dell'articolo 14 OTras si applica l'ordinanza generale sugli emolumenti dell'8 settembre 2004 (OgeEm; RS 172.041.1), fatte salve le disposizioni speciali dell'ordinanza sulla trasparenza.

L'ordinanza generale sugli emolumenti è entrata in vigore il 1° gennaio 2005. Conformemente all'articolo 1, questa ordinanza definisce i principi che reggono la riscossione degli emolumenti da parte dell'Amministrazione federale per le decisioni che rende e le prestazioni che fornisce. Le disposizioni di tale ordinanza applicabili all'ambito della trasparenza sono le seguenti: obbligo di pagare gli emolumenti (art. 2), rinuncia alla riscossione degli emolumenti (art. 3 cpv. 1 e 2 lett. a), anticipo e pagamento anticipato (art. 10), esigibilità (art. 12), differimento, riduzione e condono (art. 13) e prescrizione (art. 14). Va osservato che gli articoli concernenti la riscossione di emolumenti in seguito a una decisione dell'autorità non sono tuttavia applicabili alla procedura di prima istanza della legge sulla trasparenza, vista l'eccezione prevista all'articolo 17 capoverso 2 lettera c LTras.

L'articolo 14 OTras contiene alcune disposizioni speciali rispetto all'ordinanza generale sugli emolumenti (art. 15-16).

6.2 Riduzione o condono degli emolumenti (art. 15 OTras)

L'articolo 17 capoverso 2 lettera a LTras stabilisce che non sono riscossi emolumenti per il trattamento di domande che richiedono poco lavoro. Per "lavoro" si intendono non soltanto i costi di produzione ma anche il tempo di lavoro dedicato all'esame e alla preparazione dei documenti ufficiali. L'articolo 15 capoverso 1 OTras concretizza questo principio stabilendo che non è prevista la riscossione di emolumenti quando i costi occasionati dalla riscossione sono superiori all'importo degli emolumenti stessi. Questa disposizione è di natura imperativa. Corrisponde all'articolo 3 lettera a dell'ordinanza del Dipartimento federale dell'interno del 1° dicembre 1999 sugli emolumenti dell'Archivio federale

(ordinanza sugli emolumenti AF; RS 172.041.15). Va osservato che l'articolo 3 capoverso 2 lettera b OgeEm prevede una disposizione analoga di natura potestativa.

Il capoverso 1 secondo periodo stabilisce che l'emolumento inferiore a 100 CHF non è fatturato. Concretizza così il principio fissando un tetto minimo. Per gli emolumenti inferiori a tale importo, andrà considerato che le spese di riscossione sono superiori ai costi della prestazione fornita. Questa disposizione permette anche al richiedente di sapere a partire da quale importo è fatturato l'emolumento.

L'articolo 15 capoverso 2 OTras stabilisce che soltanto le spese legate ai bisogni particolari dei disabili non siano prese in considerazione. Come per l'obbligo dell'autorità di assistere in maniera generale i disabili nei loro intenti (cfr. art 3 cpv. 1 OTras; n. 3.2), questa regola si basa sulla nuova legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (RS 151.3). Secondo tale principio un documento disponibile soltanto in forma cartacea dovrà essere scansionato gratuitamente se una persona ipovedente lo esiga. Nella pratica questa disposizione dovrebbe avere una portata limitata, poiché i documenti allestiti o ricevuti da parte di terzi dopo l'entrata in vigore della legge sulla trasparenza sono generalmente disponibili in forma elettronica e quindi accessibili alle persone disabili.

L'articolo 15 capoverso 2 OTras prevede che l'autorità possa ridurre o condonare gli emolumenti in caso di rifiuto dell'accesso ai documenti ufficiali. Inversamente in alcune situazioni sarà giustificato riscuotere un emolumento anche in caso di rifiuto dell'accesso, se ad esempio si tratta di una domanda che ha richiesto molto lavoro, di una domanda abusiva o di una domanda manifestamente indirizzata ad un'autorità con lo scopo di intralciare la sua attività.

Si tratta di una disposizione di natura potestativa e costituisce una norma speciale rispetto alla regolamentazione prevista nell'ordinanza generale sugli emolumenti. Ciò non significa tuttavia che la riduzione o il condono dell'emolumento sia possibile unicamente nei casi menzionati all'articolo 14 capoverso 2 OTras. Sono applicabili anche le disposizioni dell'ordinanza generale sugli emolumenti (in particolare l'art. 3 cpv. 1 e 2 lett. a nonché l'art. 13 OgeEm).

Continuerà ad essere possibile fornire gratuitamente ai media determinate informazioni. Il principio della parità di trattamento va rispettato.

6.3 Tariffa degli emolumenti e informazione sui costi previsti (art. 16 OTras)

Secondo l'articolo 4 OgeEm il calcolo degli emolumenti è effettuato in modo tale che il provento totale dei medesimi non ecceda i costi complessivi dell'unità amministrativa. I costi complessivi si compongono da: costi diretti di personale dell'unità amministrativa, dei costi diretti di posti di lavoro dell'unità amministrativa, come i costi di manutenzione e di esercizio, nonché dei costi di ammortamento degli edifici, dei mobili, delle attrezzature, degli apparecchi e delle macchine utilizzati; di una quota adeguata dei costi delle prestazioni dei servizi centrali (costi generali, di massima un supplemento del 20 per cento sui costi diretti di personale); dei costi speciali di materiale e di esercizio. Secondo l'articolo 5

capoverso 1 OgeEm, le aliquote degli emolumenti sono stabilite secondo il dispendio di tempo o forfaitariamente.

Come l'ordinanza sugli emolumenti AF, l'ordinanza sulla trasparenza fissa una tariffa degli emolumenti in allegato (art. 16 cpv. 1 OTras).

Secondo tale tariffa la fotocopia A4 o A3 è fatturata 20 centesimi ossia 3 centesimi per il materiale di riproduzione e 17 centesimi per il tempo necessario alla riproduzione del documento. Per fotocopiare 100 pagine di documenti, ad esempio, l'emolumento ammonterà a 20 franchi, ossia 3 franchi per le spese di materiale di riproduzione e 17 franchi per il tempo di lavoro necessario (comprese le operazioni anteriori e posteriori alla riproduzione in senso stretto: selezione, legatura, ecc.).

L'esame e la preparazione dei documenti sono fatturati 100 franchi l'ora. L'ordinanza sugli emolumenti AF prevede la stessa tariffa oraria per le perizie. Va ricordato che l'Amministrazione federale delle finanze calcola ogni anno i costi diretti relativi al personale e al posto di lavoro. Per l'anno 2004, il personale scientifico (classe di stipendio 26) costava CHF 108.65 / all'ora e il personale amministrativo (classe di stipendio 17) CHF 75.82 / all'ora (compresi i costi del posto di lavoro). Dato che il lavoro legato all'esame e alla preparazione dei documenti è meno esigente della redazione di una perizia, è giustificato prevedere una tariffa oraria leggermente inferiore all'importo dei costi stabiliti dall'Amministrazione federale delle finanze per quanto concerne la classe di stipendio 26. Inoltre le domande semplici possono essere trattate dal personale della classe 18 o 20.

Come esplicitamente previsto dall'articolo 17 capoverso 3 LTras, sono applicabili le disposizioni in materia di tariffa degli emolumenti per le prestazioni di informazione previste da altre leggi speciali (cfr. anche messaggio 2003 1842 seg.). Ciò è il caso ad esempio nel campo delle telecomunicazioni (ordinanza UFCOM sulle tasse nel settore delle telecomunicazioni concernente la consultazione degli accordi e di altre informazioni in materia di interconnessione) o per l'accesso a documenti archiviati (ordinanza AF sugli emolumenti).

L'articolo 16 capoverso 2 OTras prevede una regola speciale secondo cui l'autorità è tenuta a informare il richiedente dell'importo dell'emolumento se prevede che sarà superiore a 100 franchi. L'articolo 9 OgeEm prevede l'obbligo di informare unicamente quando la prestazione genera costi straordinari. Il richiedente deve confermare la sua domanda di accesso entro un termine di 10 giorni oltre i quali la domanda è considerata ritirata. Questa disposizione ha il merito di creare una situazione chiara per l'autorità e non penalizza in maniera eccessiva il richiedente poiché ha sempre la possibilità di reiterare la sua domanda. Va ricordato che il termine per prendere posizione è fissato all'articolo 12 LTras e decorre a partire dalla data di ricezione della conferma.

In una prima fase sarà opportuno informare in maniera generale il richiedente in merito all'obbligo di riscossione di un emolumento, sia direttamente se la domanda è presentata oralmente, sia ad esempio sulla pagina internet dell'Incaricato federale alla protezione dei dati e alla trasparenza o sulla pagina internet dell'autorità.

Il richiedente può essere una persona diversa dalla persona tenuta a pagare l'emolumento. Ad esempio, se il richiedente è un minore, il debitore dell'emolumento sarà la persona che detiene l'autorità parentale. In una tale ipotesi, l'autorità ha la possibilità di esigere un anticipo consono oppure un pagamento anticipato conformemente all'articolo 10 OgeEm a garanzia del suo credito.

Per facilitare la riscossione dell'emolumento, l'autorità può prevedere diverse modalità di pagamento. Può ad esempio esigere dal richiedente il pagamento dell'importo dovuto al momento della consultazione o prevedere che i documenti spediti per posta siano consegnati soltanto dietro pagamento del contrassegno.

7. Gestione e pubblicazione di documenti ufficiali nonché informazioni sui documenti ufficiali

7.1 Gestione di documenti ufficiali (art. 17 OTras)

La gestione di documenti ufficiali è retta dall'articolo 22 dell'ordinanza del 22 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1), dalle disposizioni emanate dal Dipartimento federale dell'interno del 13 luglio 1999 concernenti la gestione dei documenti nell'Amministrazione federale nonché dalla legge federale sull'archiviazione (art. 17). Come risulta dall'articolo 17 l'ordinanza sulla trasparenza si limita a completare tali disposizioni.

La gestione dei documenti ufficiali che non sottostanno al campo di applicazione della legge sulla trasparenza continua a essere retta dalla legislazione applicabile in materia di archiviazione. In effetti, come indicato nel messaggio (FF 2003 1815 n. 2.1.5.2.2), la nozione di documento ufficiale ai sensi della legge sulla trasparenza non equivale esattamente a quella di documento secondo l'articolo 3 capoverso 1 LAr che comprende anche i documenti ad uso personale degli addetti a un affare ("incarti personali" o "Handakten").

Una gestione efficace permette di ridurre al minimo le spese occasionate dal trattamento di una domanda e, così facendo, di evitare che la riscossione di un emolumento proibitivo dissuada il pubblico dall'esercitare il suo diritto di accesso ai documenti ufficiali. La legge sulla trasparenza non crea tuttavia nuove regole relative alla gestione dei documenti, le autorità sottostanti a tale legge non saranno in particolare tenute a creare nuovi registri.

Il sito dell'Archivio federale pubblica un certo numero di informazioni concernenti la gestione dei documenti ufficiali (www.bundesarchiv.ch).

7.2 Informazioni sui documenti ufficiali (art. 18 OTras)

Il messaggio relativo alla legge sulla trasparenza sottolinea l'importanza che le autorità devono accordare all'informazione sui documenti ufficiali, se auspicano un'applicazione semplice ed efficace della legge. L'articolo L'art. 18 P-OTras

concretizza i loro obblighi sempre lasciando un certo margine di apprezzamento. L'informazione si basa sui mezzi attualmente già esistenti.

Ai sensi della lettera a, l'autorità è tenuta a fornire un'informazione generale sugli ambiti, sui dossier, e sugli affari che rientrano nella sua sfera di competenza. Questa informazione deve permettere al richiedente di determinare l'autorità competente in un certo ambito o i dossier per i quali esistono documenti presso un'autorità.

Ai sensi della lettera b l'autorità deve inoltre mettere a disposizione ulteriori strumenti di ricerca. Sono possibili diverse soluzioni. L'autorità può ad esempio pubblicare su internet una lista dei documenti classificati in funzione dei temi trattati, stabilire per ufficio liste centralizzate o allestire un registro dei documenti ufficiali (cfr. messaggio LTras 2003 1851) che saranno accessibili se possibile su internet. Può anche informare il pubblico in merito ai documenti ufficiali esistenti nel quadro dell'informazione relativa agli ambiti e ai dossier che rientrano nella sua sfera di competenza (art. 18 lett. a LTras). Questi strumenti dovranno basarsi su sistemi già esistenti e utilizzare i dati (meta informazioni) raccolti ai sensi della legislazione sull'archiviazione. Alcune autorità utilizzeranno anche i loro sistemi automatizzati di gestione degli affari (ad es. GEVER). Questa disposizione non richiede invece la creazione di motori di ricerca decentralizzati.

Ai sensi dell'articolo 18 LTras, l'autorità è tenuta a informare il pubblico, se ciò non è contrario ad alcuna disposizione legale (ad es. art. 7 e 8 LTras). In caso l'informazione in merito all'esistenza di determinati dossier, affari o documenti possa ledere gli interessi menzionati all'articolo 7 LTras, l'informazione non è divulgata o è limitata o differita.

Occorre ricordare che il grado di precisione che può essere richiesto per una domanda di accesso dipende dalla portata delle informazioni messe a disposizione dall'autorità. Se quest'ultima pubblica informazioni precise sui documenti accessibili potrà a sua volta esigere dal richiedente una descrizione esatta dei documenti richiesti.

7.3 Pubblicazione di documenti ufficiali (art. 19 OTras)

Le disposizioni concernenti la pubblicazione di documenti ufficiali sono misure che concernono l'informazione attiva strettamente legata al diritto di accesso creato dalla legge sulla trasparenza (informazione passiva). L'informazione d'ufficio ha per base legale l'articolo 180 capoverso 2 della Costituzione federale nonché gli articoli 10 capoverso 1 e 11 OLOGA (RS 172.010).

Il ricorso alla tecnologia elettronica in materia di comunicazione permette un'applicazione semplice ed economica del principio di trasparenza. È quindi nell'interesse di ciascuna autorità procedere, se possibile, a una vasta pubblicazione dei documenti a partire dal momento del loro allestimento o della loro ricezione, a condizione tuttavia che ciò non sia contrario ad alcun interesse pubblico o privato e che nessuna disposizione legale vi si opponga.

Le autorità godono di un determinato potere di apprezzamento per applicare questo obbligo di pubblicazione. Spetta infatti a loro determinare quali documenti

sono considerati "importanti". Sono tali i documenti fondamentali di un affare, i documenti al centro dell'attualità, i documenti rappresentanti un interesse particolare per i cittadini nonché, in alcuni casi, i documenti che sono stati oggetto di numerose domande. È inoltre compito dell'autorità designare il servizio competente per la loro pubblicazione.

Se un documento è oggetto di numerose domande, può esservi un notevole interesse alla sua pubblicazione.

La pubblicazione non deve comportare costi sproporzionati. In altri termini ciò significa che l'autorità può rinunciare a pubblicare un documento se, a tal fine, deve renderlo anonimo o se la pubblicazione su internet richiede mezzi tecnici complessi e costosi. La pubblicazione non deve neppure essere contraria a disposizioni legali; il documento deve quindi essere accessibile ai sensi della legge sulla trasparenza e la sua pubblicazione su internet non deve ledere i diritti d'autore né i diritti inerenti alla proprietà intellettuale.

Quando i documenti sono pubblicati su internet, la protezione dei dati personali va garantita. La base legale per la pubblicazione di dati personali nel quadro dell'informazione attiva o passiva è prevista al capoverso 3 bis dell'articolo 19 LPD. L'autorità deve tuttavia fare prova di grande discrezione se si tratta di pubblicare dati personali di terzi esterni all'Amministrazione (cfr. anche art. 16 cpv. 3 della legge federale sulle pubblicazioni ufficiali, RS 170.512). In questi casi la pubblicazione è possibile se l'autorità ha ottenuto il consenso tacito o esplicito della persona interessata o se tale consenso esiste o se è inverosimile che nelle circostanze (natura dei fatti, contesto) del caso la pubblicazione porta arrecarle un pregiudizio. Inoltre i dati personali devono essere cancellati non appena non è più necessario renderli disponibili.

7.4 Consulente per la trasparenza (art. 20)

Come per la legislazione in materia di protezione di dati, l'articolo 21 OTras prevede la designazione di un consulente alla trasparenza presso ogni Dipartimento e presso la Cancelleria federale. Spetta al Dipartimento interessato esaminare se è necessario che gli uffici che sottostanno alla sua autorità debbano parimenti designare un consulente. Questa esigenza può differire da ufficio a ufficio poiché non tutti sono interessati nella stessa misura dall'applicazione del principio della trasparenza. È parimenti immaginabile designare un consulente per ambito interessato.

Sarà necessario creare un nuovo posto di lavoro in pochi casi. In linea generale sarà sufficiente che un impiegato appositamente istruito si assuma questo nuovo compito. Dato che ciascun Dipartimento dispone di un consulente alla protezione dei dati (art. 23 OLPD) quest'ultimo potrebbe, ad esempio, assumersi l'incarico relativo al campo della trasparenza.

Il compito principale del consulente alla trasparenza è di offrire consulenza alle unità amministrative, di promuovere l'informazione e la formazione dei collaboratori, di collaborare all'applicazione della legge sulla trasparenza dell'amministrazione. Dovrà essere per i suoi colleghi la persona che dispone delle conoscenze necessarie in materia di trasparenza. In linea di principio non ha

compiti rappresentativi verso l'esterno (ad esempio il trattamento di domande di accesso), ma l'autorità è libera di conferirgli una tale competenza. Se del caso possono essere nominati più consulenti in seno a una stessa autorità.

Questo sistema permette di garantire una maggiore efficacia e facilita i contatti con l'incaricato. Questo dovrebbe contribuire a sgravare l'incaricato delle questioni facilmente risolvibili in seno all'autorità. Nella misura del possibile molte delle questioni dovrebbero poter essere risolte in seno all'autorità.

8. Valutazione (art. 21 OTras)

Ai sensi dell'articolo 19 LTras, è compito dell'incaricato valutare l'applicazione e gli effetti della legge sulla trasparenza. Il capoverso 2 prevede in particolare che sottoponga al Consiglio federale un primo rapporto sui costi provocati dall'esecuzione della legge entro tre anni dall'entrata in vigore.

Per valutare gli effetti della legge sulla trasparenza è necessario poter disporre di una base di dati adeguata. Per questo motivo, l'articolo 21 OTras enumera i dati che le autorità sottoposte alla legge sulla trasparenza devono trasmettere all'incaricato. Questi dati possono costituire un punto di partenza per una valutazione approfondita di un problema specifico. Una volta allestito il rapporto, va esaminato se i dati devono continuare a essere raccolti in questa forma o se è possibile rinunciarvi poiché un nuovo esame completo dei costi non è più necessario.

Le autorità interessate dalla disposizione sopra menzionata sono le unità amministrative ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 lettere b-f dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1) nonché le unità designate diversamente ma aventi funzioni analoghe, quali le Segreterie generali, i gruppi, gli uffici (anche le sottodivisioni), le commissioni con potere decisionale e altre unità interne all'Amministrazione. Lo stesso vale per gli organismi e le persone di diritto pubblico o privato sottostanti al principio della trasparenza (art. 2 cpv. 1 lett. b LTras).

9. Disposizioni finali

9.1 Modifica del diritto vigente (art. 22 OTras)

A parte le modifiche materiali da apportare alle ordinanze menzionate qui di seguito, vanno modificate le denominazioni di "Incaricato federale della protezione dei dati" e di "Commissione federale della protezione dei dati" in alcune ordinanze. Conformemente all'articolo 16 capoverso 3 dell'ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512.1), la Cancelleria federale effettua tali modifiche senza procedura formale.

9.1.1 Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione (RS 172.010.1)

L'articolo 8 capoverso 1 LTras esclude qualsiasi diritto di accesso a documenti ufficiali inerenti al procedura di corapporto al fine di preservare la libera

formazione dell'opinione e della volontà del Consiglio federale in quanto autorità collegiale. Come dimostrato dai lavori di applicazione, questa disposizione va concretizzata.

Visto che l'eccezione prevista dalla legge sulla trasparenza per i documenti ufficiali inerenti alla procedura di corapporto concerne soltanto una delle diverse fasi di cui è composto il processo decisionale, è importante determinare espressamente a partire da quale momento è applicabile l'eccezione. La decisione formale del Consiglio federale mette fine alla procedura. Ai sensi della legge sulla trasparenza, la procedura di corapporto ha inizio dunque con la firma della proposta da parte del Dipartimento competente (art. 2bis OTras).

Tale documento, i corapporti degli altri Dipartimenti o della Cancelleria federale, le repliche e le dupliche sono dunque documenti inerenti alla procedura di corapporto e pertanto esclusi dal campo di applicazione della legge sulla trasparenza. Lo stesso vale per i progetti di corapporto, le repliche e le dupliche poiché sono elaborati nel corso di tale procedura. I documenti elaborati invece dall'ufficio responsabile dell'affare su incarico del suo Dipartimento, come ad esempio i progetti di proposta, non sono considerati come documenti inerenti alla procedura di corapporto ai sensi della legge sulla trasparenza, poiché il loro contenuto rappresenta ancora l'opinione interna dell'ufficio interessato (e quindi dell'Amministrazione federale) e non quella del Consiglio federale. Conformemente all'articolo 8 capoverso 2 LTras, l'accesso a tali informazioni può essere accordato soltanto quando il Consiglio federale ha preso la sua decisione.

9.1.2 Ordinanza sulla protezione dei marchi (RS 232.11)

La modifica apportata all'articolo 38 dell'ordinanza sulla protezione dei marchi (OPM ; RS 232.111) non è una conseguenza diretta dell'introduzione del principio della trasparenza. Favorisce tuttavia la trasparenza ed è dunque strettamente legata agli obiettivi della legge.

In virtù dell'articolo 38 OPM attualmente in vigore, l'Istituto della proprietà intellettuale dà informazioni a terzi in merito alle domande di registrazione pendenti dietro pagamento di un emolumento. Secondo il tenore della disposizione, il terzo non ha la possibilità di chiedere informazioni su domande di registrazione ritirate o respinte poiché non più pendenti. Una tale limitazione del diritto di ottenere informazioni non è più necessaria per diversi motivi.

Uno dei principi di base della proprietà intellettuale è quello di offrire protezione in cambio di divulgazione. I titolari di brevetti, di marchi e di diritti su un design devono divulgare i loro diritti se intendono far valere il loro diritto di esclusività. I terzi possono rispettare tale prerogativa soltanto se ne sono a conoscenza. Per queste stesse ragioni, anche loro devono avere la possibilità di ottenere informazioni sulle domande di registrazione. In caso di azione dopo la registrazione di un marchio, il titolare può infatti far vale retroattivamente i pregiudizi subiti a partire dal momento in cui il convenuto è stato a conoscenza del contenuto della domanda di registrazione.

L'articolo 38 OPM attualmente in vigore tiene conto soltanto parzialmente dei bisogni di informazione. Se è vero che un terzo può ottenere informazioni

dall'Istituto della proprietà intellettuale su una domanda di registrazione pendente, è anche vero che tale possibilità decade quando la domanda non è più pendente. Sia questo perché la domanda è stata ritirata o perché l'Istituto l'ha respinta (art. 38 OPM). Questa restrizione del diritto di informazione è paradossale, dato che i dati sono accessibili al pubblico finché la domanda è pendente. Il fatto di rendere segrete tali informazioni non produce alcun effetto e non è giustificato da alcun interesse di protezione. Al contrario è chiaramente nell'interesse dei terzi ottenere chiarezza in merito alle domande di registrazione.

9.1.3 Ordinanza sulla protezione dei dati (RS 235.11)

In tutta l'ordinanza sulla protezione dei dati vanno sostituite le denominazioni di "Incaricato federale della protezione dei dati" e di "Commissione federale della protezione dei dati" con "Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza" e "Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza".

L'articolo 14 capoverso 1 OLPD deve essere modificato per poter essere adeguato all'articolo 8 OTras. Al momento dell'applicazione di tale disposizione, è risultato che fissando la competenza a livello di ordinanza le esigenze pratiche non erano prese in considerazione. Il DFAE deve poter regolamentare differentemente la competenza interna per trattare le domande concernenti informazioni (art. 8 LPD) che sono rivolte alle rappresentanze e alle missioni svizzere all'estero.

L'articolo 31 capoverso 2 OLPD disciplina le relazioni dirette tra, da un lato, l'incaricato e dall'altro le autorità (ad eccezione del Consiglio federale) e i privati. Il nuovo articolo si applica non soltanto al campo della protezione dei dati ma anche a quello della trasparenza.

Conformemente al nuovo articolo 32 capoverso 1 OLPD, le autorità sono tenute a comunicare all'incaricato anche i progetti legislativi che sono in rapporto con il diritto di accesso ai documenti ufficiali. Infatti, ai sensi dell'articolo 18 lettera c LTras, l'incaricato è competente anche per la presa di posizione in merito ai progetti di atti legislativi federali o alle misure della Confederazione che concernono in maniera fondamentale il principio della trasparenza. È inoltre necessario apportare una modifica redazionale all'articolo 32 capoverso 1 secondo periodo OLPD affinché risulti chiaramente da questa disposizione che l'obbligo per i Dipartimenti e la Cancelleria federale di comunicare le loro decisioni e le loro direttive all'incaricato concerne soltanto la protezione dei dati, quindi l'ambito per il quale quest'ultimo ha un potere di vigilanza.

9.2 Entrata in vigore (art. 23 OTras)

La legge sulla trasparenza e la relativa ordinanza entrano in vigore il 1° luglio 2006.