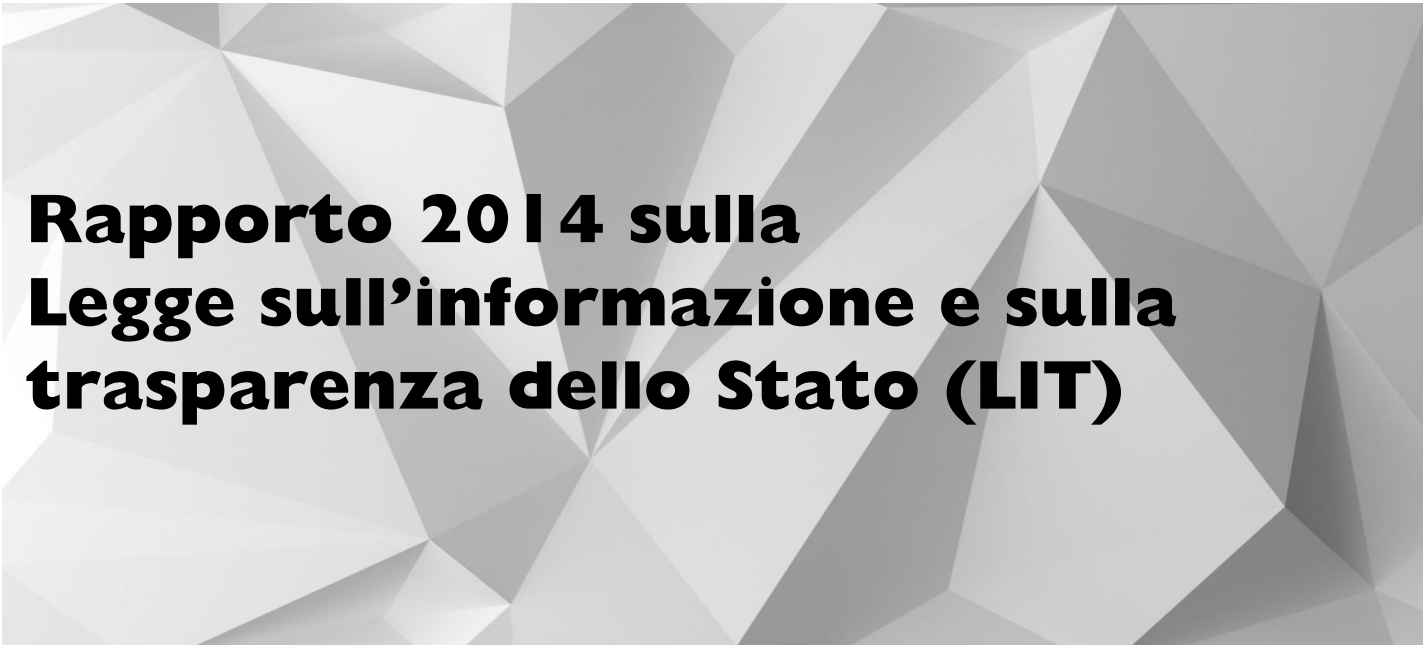


---



# **Rapporto 2014 sulla Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)**

## **INDICE**

<b>1</b>	<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INFORMAZIONE ATTIVA.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>INFORMAZIONE PASSIVA.....</b>	<b>5</b>
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	Domande di accesso.....	7
3.6	Problematiche.....	9
3.7	Commissione di mediazione indipendente LIT .....	10
3.8	Commissione cantonale per la protezione dei dati .....	11
3.9	Costi .....	12
<b>4</b>	<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>13</b>

## **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, oltre ad analizzare l'applicazione della legge, ne descriveva genesi e caratteristiche e dava conto dei preparativi in vista della sua entrata in vigore.

In questo secondo rapporto, concernente il 2014, tali informazioni non sono presenti; per facilitare la comprensione vengono comunque riproposte alcune brevi spiegazioni della legge.

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, promuovendo 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 pubblici.

Considerato il fatto che la legge è in vigore da due anni, a partire da questo rapporto è possibile effettuare dei confronti tra i dati raccolti annualmente.

---

## **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.

Grazie alla diffusione delle tecnologie informatiche e alla conseguente possibilità di informare in modo diretto, la comunicazione istituzionale delle autorità aumenta costantemente.

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 siano regolarmente costretti ad esercitare il diritto di accesso.

Per quanto riguarda in particolare il Cantone, nel corso del 2014 il Servizio dell'informazione e della comunicazione del Consiglio di Stato (SIC) ha ulteriormente arricchito 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.

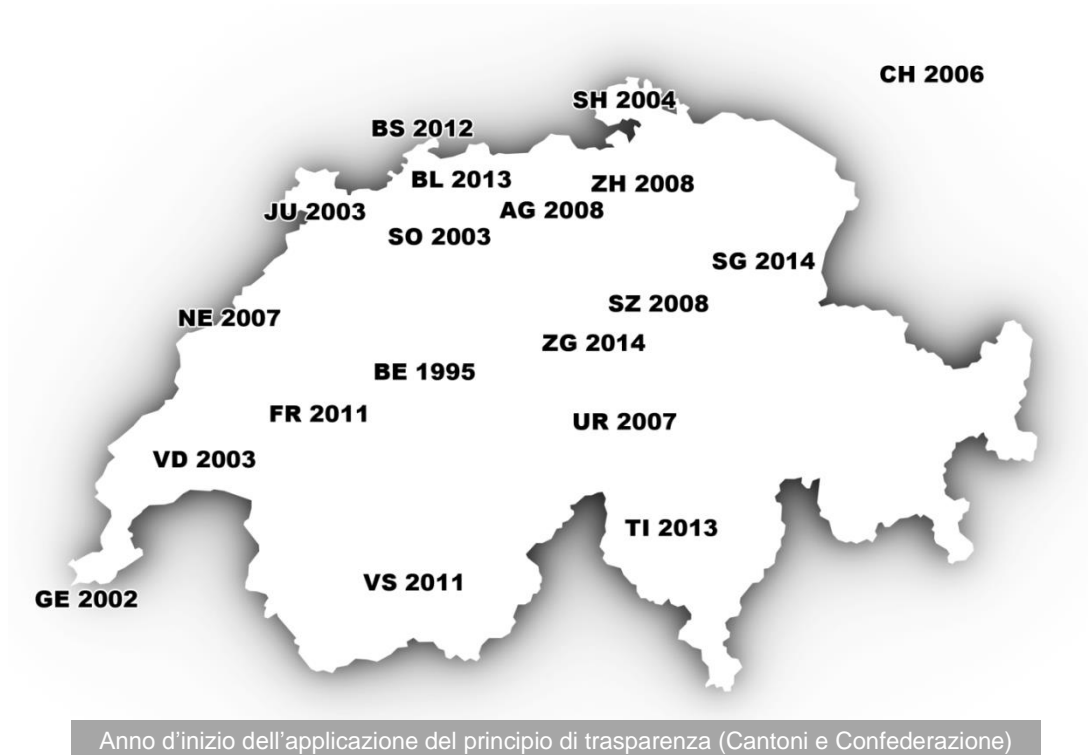
Fra i progetti promossi dal Servizio per informare in maniera più diretta e efficace i cittadini, spiccano la produzione di infografiche – in particolare per le votazioni cantonali del 18 maggio e del 28 settembre 2014 – e di materiale informativo per stampati e per la pagina Internet del Cantone.

Da segnalare, infine, il lancio – avvenuto nel dicembre 2014 – di una serie di profili ufficiali dell'Amministrazione cantonale sui *social media*, inizialmente sulle piattaforme facebook e twitter. Al progetto pilota – della durata di un anno – hanno partecipato servizi di tutti i Dipartimenti, con il 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 dalla Regolamento della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (RLIT; RL 1.6.3.1), 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, assicurare l'informazione e la formazione e coordinare l'attuazione della legge.

Nel 2014 il servizio faceva parte dell'Area dei servizi amministrativi e gestione del web, Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza (dal 19 maggio 2015 il servizio si trova presso l'Incaricato della protezione dei dati e della trasparenza).

### 3.3 Consulenza

Nel 2014 il servizio ha fornito 91 consulenze, molte delle quali hanno richiesto approfondimenti giuridici. Infatti spesso bisogna soppesare interessi contrastanti e soprattutto tenere conto delle esigenze di protezione dei dati personali; inoltre la prassi e la giurisprudenza cantonali stanno muovendo i primi passi (alle tre decisioni del 2013 della Commissione cantonale per la protezione dei dati nel 2014 se ne è aggiunta un'altra),

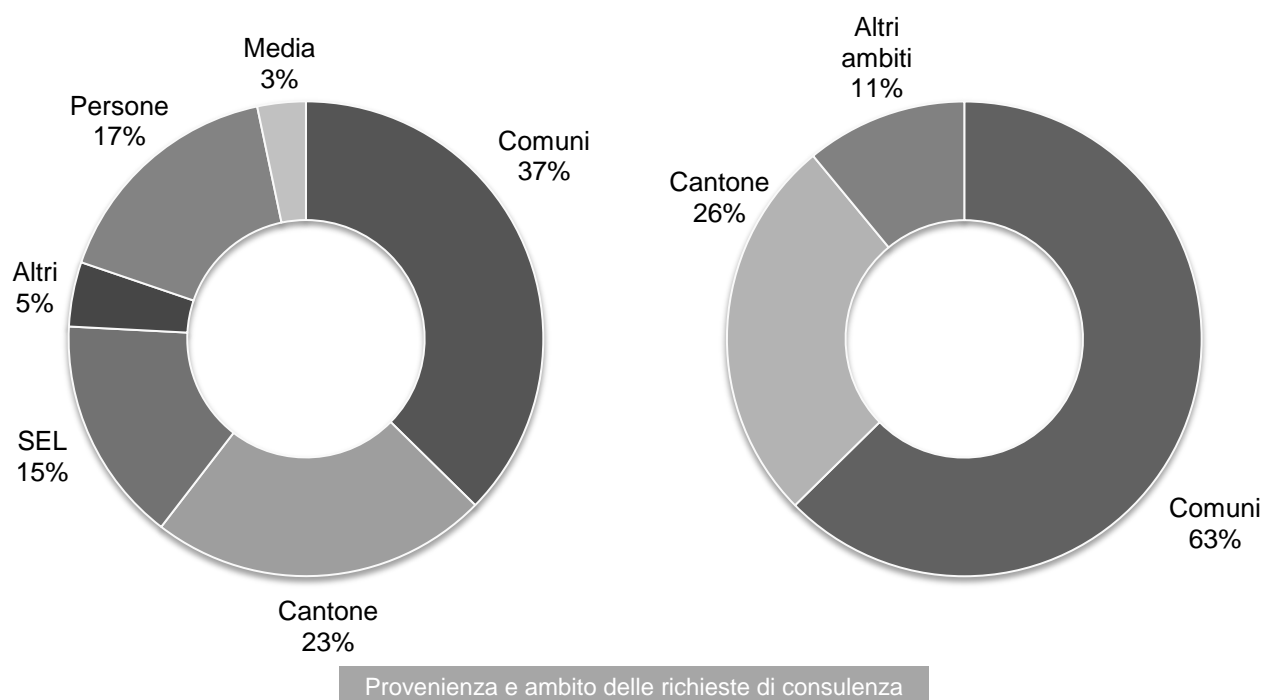
I termini imposti alle autorità dalla legge – evasione delle domande di accesso il più presto possibile, di regola entro quindici giorni – implicano risposte sollecite da parte del servizio.

Rispetto al 2013, anno di entrata in vigore della legge, naturalmente il numero di consulenze è sceso (da 173 a 91), attestandosi comunque sempre su livelli superiori a quelli di altri Cantoni.

Come mostrato nel primo grafico, **la maggior parte delle richieste di consulenza è giunta dai Comuni**, anche perché quasi tutte le richieste provenienti dalla Sezione degli enti locali (SEL) sono state la conseguenza di sollecitazioni comunali.

Gli altri soggetti sottoposti alla LIT e i media hanno contattato il servizio in poche occasioni.

Il secondo grafico, che rappresenta l'ambito delle richieste di consulenza (in pratica indica da chi sono detenuti i documenti ai quali viene chiesto accesso) conferma che **la LIT interessa soprattutto i Comuni** (63%, dato in lieve diminuzione rispetto al 71% del 2013).



Anche nel 2014 le consulenze hanno riguardato soprattutto le procedure da seguire e l'accessibilità o meno di singoli documenti, in particolare di quelli in materia edilizia.

### **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 sono promosse da un collegamento presente nella pagina iniziale del sito del Cantone e nel 2014 sono state visualizzate 8'012 volte (13'841 volte nel 2013); 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, è stata costantemente aggiornata alla luce delle esperienze derivanti dall'applicazione della LIT.

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.

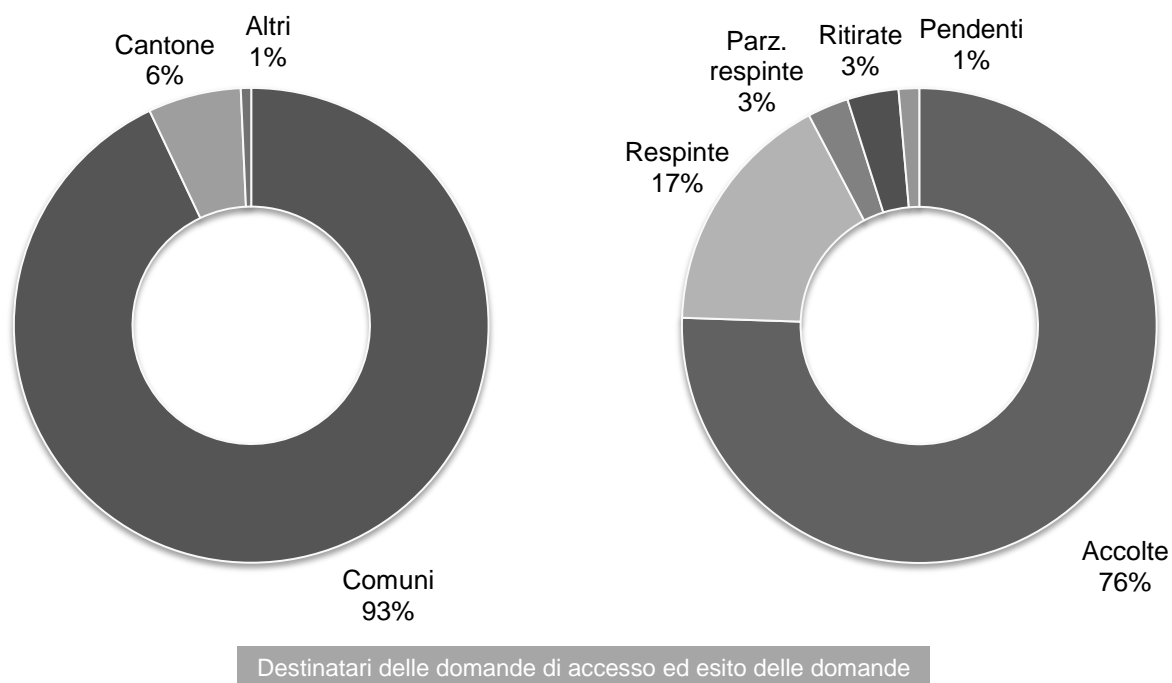
### **3.5 Domande di accesso**

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 2014 **sono state presentate 143 domande di accesso a documenti ufficiali, numero in crescita rispetto al 2013 (+12)** e superiore rispetto ad altri Cantoni (vedi ad esempio Friburgo, dove nel 2014 le domande di accesso sono state 38 - *Rapport d'activité 2014 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données*, pag. 17).

Il primo grafico mostra che **il maggior numero di domande di accesso (132) è stato presentato ai Comuni**; è una conferma di quanto già emerso in sede di analisi delle richieste di consulenza.

Il secondo grafico evidenzia che **le domande di accesso sono state accolte nel 76% dei casi**, valore che sale al 79% se si considerano le domande accolte in maniera parziale (o parzialmente respinte).



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, solo una domanda di accesso ha interessato queste entità (-2 rispetto al 2013).

Altri dati interessanti:

- **38 Comuni su 135 hanno ricevuto domande di accesso;**
- **il Comune che ha ricevuto più domande ne ha ricevute 17 (11.8% del totale);**
- **i quattro maggiori centri del Cantone (Lugano, Bellinzona, Locarno, Mendrisio) hanno ricevuto in tutto solo 17 domande;**



- **un Comune di meno di 1'500 abitanti ha ricevuto 10 domande** (è il terzo Comune ad aver ricevuto più 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 2014 **sono stati percepiti emolumenti in 13 casi** (9.2% del totale, 7% nel 2013).

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 2014 **il termine per la presa di posizione è stato prorogato 19 volte** (13.3% del totale, 7% nel 2013).

La tabella seguente illustra la statistica dettagliata delle domande di accesso.

	Presentate	Accettate	Parzialm. respinte	Respinte	Ritirate	Pendenti	Termine prorogato	Percepiti emolumenti
<b>Comuni</b>	132	103	3	21	4	1	15	10
<b>Cantone</b>	10	5	1	3	0	1	4	3
<b>Altri</b>	1	0	0	0	1	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>143</b>	<b>108</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>13</b>

Statistica delle domande di accesso

Pure nel 2014 **i documenti ufficiali maggiormente richiesti sono stati quelli concernenti l'ambito edilizio**, come indicato da 19 Comuni.

### 3.6 Problematiche

L'applicazione della LIT non è sempre semplice, bisogna spesso 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 e di presentare osservazioni entro dieci giorni; i soggetti coinvolti nella procedura aumentano, l'analisi giuridica diventa complessa, i tempi si allungano.

Come visto in precedenza, i documenti più richiesti concernono l'ambito edilizio; proprio in questo ambito, in particolare quello dell'edilizia privata, sono presenti dati personali; il Comune, l'autorità che normalmente in questi casi prende posizione sulle domande di accesso, deve procedere ad una difficile ponderazione d'interessi.

La situazione è la medesima anche in altri Cantoni e le prime decisioni delle autorità di ricorso permetteranno di orientare maggiormente i Comuni.

### **3.7 Commissione di mediazione indipendente LIT**

Per promuovere e facilitare la risoluzione alternativa delle controversie sorte in applicazione della Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato, 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.

Nel secondo anno di vigenza della legge, **la Commissione si è occupata di 14 casi** (uno in più rispetto al 2013): 5 casi concernevano domande d'accesso presentate a organi e servizi del Cantone e 9 ad autorità comunali. Come nel 2013, nessuna domanda di mediazione ha interessato altri soggetti sottoposti alla LIT.

Per quanto riguarda le materie, nel 2014 6 casi concernevano il diritto edilizio, 2 le finanze pubbliche, 2 l'informazione e la trasparenza, 1 le commesse pubbliche, 1 la protezione degli adulti, 1 l'ordinamento del personale, 1 il diritto societario.

L'esito della procedura di mediazione è stato positivo in sette casi. In un caso la Commissione non è entrata in materia, perché la domanda era prematura. Un caso è stato stralciato perché divenuto privo di oggetto. In un caso l'istante non chiedeva una mediazione, ma reclamava per il

ritardo nell'emanazione di una decisione formale da parte dell'autorità competente, perciò la Commissione ha sollecitato quest'ultima. Tre procedure hanno avuto esito negativo, un incarto era ancora aperto a fine anno.

Nel corso di una procedura di mediazione il rappresentante di un Comune ha lamentato l'alto numero di sollecitazioni dovute a richieste di consultazione di documenti legati a licenze edilizie, annunciando l'intenzione del Comune di rispondere in linea di massima negativamente a questo tipo di richieste.

Rispetto all'anno precedente, il numero di incarti in entrata cresce leggermente e l'edilizia privata si conferma il settore più interessato.

Anche nel 2014 la maggioranza dei casi in cui si è tenuto il tentativo di mediazione ha avuto un esito positivo, confermando la bontà dell'istituto, che consente un confronto diretto e poco formale tra le parti.

### **3.8 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 2014 **sono stati inoltrati alla Commissione 6 ricorsi** in materia LIT.

La Commissione ha evaso 3 incarti – 2 dei quali corrispondono a casi risalenti all'anno 2013 – con sentenze non impugnate ulteriormente dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo.

Al 31 dicembre 2014 dei 5 incarti pendenti 2 erano in fase di elaborazione della decisione e gli altri 3 erano ancora nella fase dello scambio degli allegati scritti.

In merito alle tre pronunzie emanate si osserva che:

- una verteva sulla richiesta di una società di poter accedere alla documentazione relativa ad una domanda di costruzione presentata da una terza persona. La procedura ricorsuale è stata sospesa, su richiesta dell'insorgente, prima dell'intimazione del ricorso all'autorità comunale e susseguentemente stralciata dai ruoli a seguito di un accordo intervenuto tra le parti;
- un'altra consisteva nella richiesta indirizzata al Municipio da parte di un cittadino il quale voleva prendere conoscenza del contenuto di una missiva indirizzata all'autorità da una

terza persona. La Commissione ha ritenuto di accogliere il gravame e pertanto ordinare al Municipio la trasmissione del documento richiesto siccome il mittente della lettera non aveva preventivamente richiesto la secretazione dello scritto, né il Municipio aveva fornito alcuna garanzia a tale riguardo. Il quadro legale della LIT (in particolare l'art. 10 cpv. 1 lett. g) non ammette una garanzia del segreto "a posteriori", ovvero concessa dall'autorità solo dopo la richiesta ufficiale di accesso, poiché ciò sarebbe in netto contrasto con lo scopo perseguito dalla legge;

- l'ultima constava nella richiesta da parte di due cittadini, al proprio Municipio, di ricevere la documentazione attestante l'abitabilità dell'edificio sito su di un fondo confinante. La Commissione ha ritenuto il ricorso irricevibile in quanto prematuro; infatti i ricorrenti, invece di chiedere al Municipio la decisione formale (art. 19 LIT), hanno interposto ricorso contro la presa di posizione, la quale non costituisce una decisione formale che può essere impugnata dinanzi alla Commissione ai sensi dell'art. 20 LIT.

### **3.9 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'Ufficio della legislazione, delle pari opportunità e della trasparenza ha riservato circa il 50% del suo tempo alle attività di consulenza, informazione e formazione.

La Commissione di mediazione indipendente LIT si è riunita 6 volte (7 volte nel 2013). 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. 2'462.40 (fr. 3'297.60 nel 2013) per indennità e spese di trasferta.

La Commissione cantonale per la protezione dei dati, ha preso le sue decisioni per circolazione d'atti (nel 2013 si è riunita una volta). 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 non hanno percepito indennità e spese di trasferta (fr. 576.75 nel 2013).

---

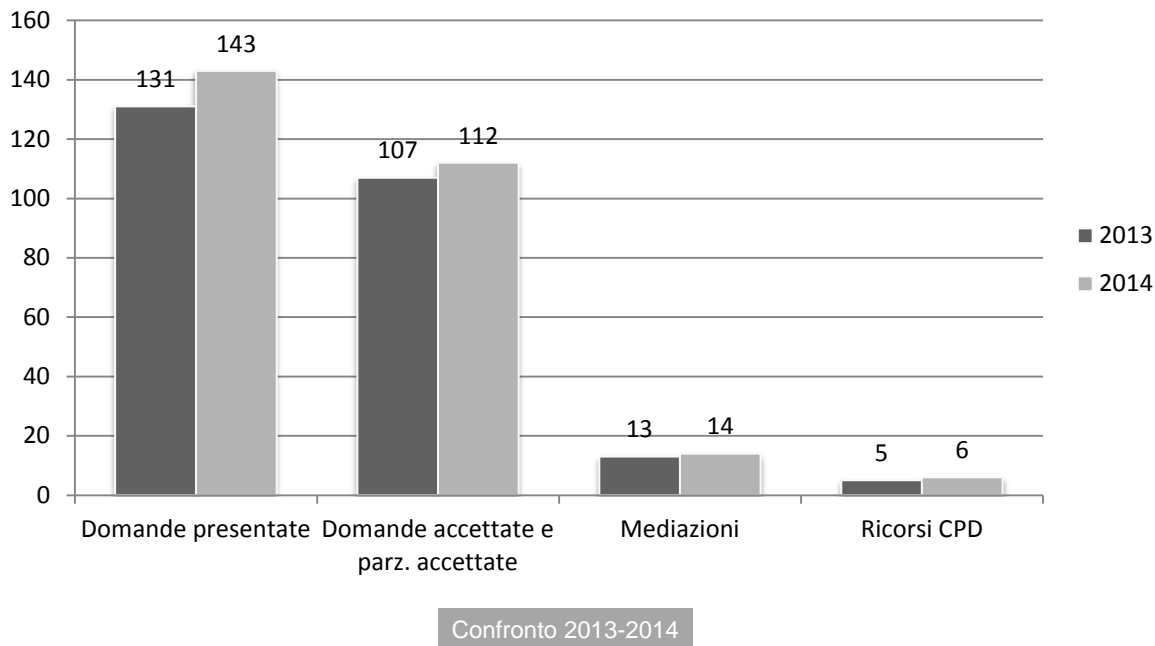
## **4 CONCLUSIONI**

Non è ancora possibile - e comunque sarà sempre arduo - valutare in che misura l'introduzione del principio di trasparenza abbia permesso di migliorare i processi decisionali, aumentare la fiducia nelle istituzioni e accrescere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

Le informazioni e i dati raccolti consentono di trarre alcune conclusioni:

- il numero di domande di accesso a documenti è in aumento e superiore rispetto ad altri Cantoni;
- i Comuni sono i principali destinatari delle domande di accesso ma sono una minoranza quelli che ne hanno ricevute;
- a parte Comuni e Amministrazione cantonale, è rarissimo che altri soggetti ricevano domande di accesso;
- i documenti ufficiali maggiormente richiesti concernono l'ambito edilizio;
- tre quarti delle domande sono state accolte (quasi i quattro quinti, se si considerano anche le domande parzialmente accolte); un valore elevato che indica che il principio di trasparenza è stato correttamente interpretato;
- il termine ordinario di 15 giorni per l'evasione delle domande di accesso viene spesso ossequiato (nell'86.7% dei casi), nonostante esista la possibilità di prorogarlo;
- sono pochi i casi in cui vengono percepiti emolumenti.

Il grafico della pagina seguente mette a confronto alcuni dati del 2013 con quelli del 2014.



Queste statistiche mostrano che l'applicazione della Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato, in particolare per quanto concerne l'informazione passiva, è in crescita rispetto all'anno precedente.

Sulla base delle informazioni disponibili, è possibile concludere che, come nel 2013, i soggetti chiamati a prendere posizione sulle domande di accesso lo hanno fatto in maniera corretta.

23 ottobre 2015

[www.ti.ch/trasparenza](http://www.ti.ch/trasparenza)