

Rapporto esplicativo

relativo alla

**legge sul principio di trasparenza
(legge sulla trasparenza, LCTras)**

Indice

1.	<i>Situazione iniziale</i>	1
1.1	Motivo per la regolamentazione	1
1.2	Situazione attuale	1
1.2.1	<i>Nel Cantone dei Grigioni</i>	1
1.2.2	<i>A livello federale e in altri Cantoni</i>	1
2.	<i>Introduzione del principio di trasparenza</i>	2
3.	<i>Idea e tratti fondamentali del progetto</i>	4
3.1	Idea 4	
3.2	Tratti fondamentali	5
3.2.1	<i>Campo d'applicazione</i>	5
3.2.2	<i>Accesso a documenti ufficiali</i>	6
3.2.3	<i>Procedura di accesso</i>	7
4.	<i>Conseguenze finanziarie e per il personale</i>	7
5.	<i>Entrata in vigore</i>	8
6.	<i>Osservazioni relative alle singole disposizioni</i>	8

Allegato

Progetto di legge sul principio di trasparenza (legge sulla trasparenza, P-LCTras) con commento

1. Situazione iniziale

1.1 Motivo per la regolamentazione

Il 13 giugno 2014, durante la sessione di giugno 2014 il Gran Consiglio ha accolto con 69 voti contro 7 e con il consenso del Governo l'incarico di frazione PS concernente "l'introduzione del principio di trasparenza per il Cantone dei Grigioni" (cfr. PGC 3 I 2013/2014, p. 336; PGC 5 I 2013/2014, p. 1033 seg.). Con il presente progetto legislativo si intende ora attuare questo incarico.

1.2 Situazione attuale

1.2.1 *Nel Cantone dei Grigioni*

In tempi recenti, il Gran Consiglio ha più volte respinto l'introduzione del principio di trasparenza: la prima volta in relazione alla revisione totale della Costituzione cantonale (vgl. GRP 2 I 2002/2003, p. 241 segg., p. 251), la seconda volta in relazione all'incarico del granconsigliere Menge (PGC 1 I 2007/2008, p. 189 segg.) e la terza volta in relazione all'incarico del granconsigliere Müller (PGC 2 I 2011/2012, p. 368 segg.). Oggi nel Cantone dei Grigioni vale quindi il principio del segreto con riserva della trasparenza. Ciò significa che le informazioni di cui dispone l'Amministrazione sono accessibili a terzi soltanto in via eccezionale e che non esiste di principio un diritto illimitato all'accesso a documenti ufficiali. I documenti dell'Amministrazione non rientrano tra le fonti accessibili a chiunque. Ha diritto a informazione e a presa in visione degli atti soltanto chi può far valere un interesse particolare. Il principio di trasparenza non può nemmeno essere derivato dall'art. 25 della Costituzione cantonale (Cost. cant.), che obbliga le autorità e i tribunali a informare regolarmente il pubblico. In questo modo, il legislatore costituzionale ha conferito alle autorità soltanto, ma pur sempre, un incarico di informazione vincolante. Nell'adempimento di questo incarico di informazione, le autorità dispongono di un notevole margine discrezionale (cfr. Cavegn, Kommentar KV/GR, art. 25 marg. 6 segg.). Al Governo e all'Amministrazione cantonale viene riconosciuta l'applicazione di una politica di informazione molto attiva e aperta.

1.2.2 *A livello federale e in altri Cantoni*

In Svizzera, a livello federale e nei Cantoni, fino a una ventina d'anni fa, per la gestione delle informazioni da parte dell'Amministrazione valeva il principio del segreto con riserva della trasparenza. Da allora, si è avuto un chiaro sviluppo verso il principio di trasparenza con riserva del segreto. A livello federale, il cambiamento è avvenuto con l'entrata in vigore, il 1° luglio 2006, della legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras, RS 152.3). Per quanto riguarda i Cantoni, oltre ai Grigioni, oggi solo i Cantoni di Nidvaldo, Appenzello Interno e Glarona prevedono il principio del segreto. Negli altri Cantoni vale il principio di trasparenza, oppure sono in corso sforzi concreti per la sua introduzione, come ad es. nel Cantone di Lucerna.

Tra Confederazione e Cantoni vi sono molte affinità per quanto riguarda il contenuto del principio di trasparenza. In alcuni punti esistono però anche grandi differenze: ad esempio, a livello federale il Consiglio federale e l'Assemblea federale sono totalmente esclusi dal campo d'applicazione, mentre di regola nei Cantoni anche gli organi esecutivi e legislativi sottostanno al principio di trasparenza. La Confederazione e alcuni Cantoni prevedono per casi controversi una procedura di conciliazione dinanzi a un'apposita autorità di conciliazione che precede la procedura di ricorso. Molti Cantoni però vi rinunciano. Differenze minori vi sono inoltre per quanto riguarda le eccezioni previste al principio di trasparenza.

Le esperienze raccolte nei Cantoni mostrano che gli svantaggi temuti in relazione all'introduzione del principio di trasparenza, come la compromissione del principio della collegialità e del processo di formazione delle opinioni all'interno delle autorità, la pressione dei media prima di processi decisionali, la compromissione della sfera privata, l'onere supplementare dell'Amministrazione e le maggiori spese non si sono praticamente verificati. Nel suo primo rapporto di valutazione del 2009, anche la Confederazione ha tratto conclusioni positive (idheap, valutazione LTras). Ultimamente, in determinati settori sono sorti problemi nell'esecuzione. La Conferenza dei segretari generali dell'Amministrazione federale ha perciò deciso di svolgere uno studio più approfondito. Se ne dovessero scaturire per tempo risultati rilevanti anche per i Cantoni, se ne terrà conto nel quadro del presente progetto legislativo.

2. Introduzione del principio di trasparenza

Il principio di trasparenza modifica notevolmente la gestione delle informazioni da parte dell'Amministrazione. Esso crea per chiunque (indipendentemente da età, domicilio e cittadinanza) un diritto soggettivo di accesso a documenti ufficiali, senza che debba essere dimostrata l'esistenza di un interesse particolare. La decisione in merito all'accesso viene presa caso per caso sulla base di una domanda concreta e dopo una ponderazione degli interessi. In caso di controversia, il diritto all'accesso può essere fatto valere per vie legali.

La Confederazione e la grande maggioranza dei Cantoni hanno già effettuato il passaggio dal principio del segreto al principio di trasparenza. A favore dell'introduzione del principio di trasparenza vengono addotti in particolare i seguenti motivi:

- miglioramento della partecipazione democratica: il cittadino informato può esercitare meglio i suoi diritti di partecipazione e politici e può partecipare alla formazione dell'opinione e della volontà;
- rafforzamento della separazione e dell'inibizione dei poteri: la trasparenza crea consente il controllo reciproco e protegge i cittadini da un potere incontrollato;
- creazione di fiducia, accettazione e prossimità al cittadino: la trasparenza crea rende l'attività dello Stato più comprensibile e trasparente.

Nel Cantone dei Grigioni, le autorità, ossia il Governo e l'Amministrazione, informano in modo molto attivo e variegato in merito alle attività statali, in adempimento dell'art. 25 della Costituzione cantonale, che obbliga le autorità ad informare regolarmente. Le autorità cercano in questo modo di soddisfare la giustificata richiesta di trasparenza. Questo tipo di "trasparenza", che vede le autorità determinare il momento della trasmissione, l'oggetto e il contenuto dell'informazione, viene però talvolta considerato insufficiente. Infatti, non esiste di principio un diritto illimitato all'accesso a documenti ufficiali. Con la nuova legge sul principio di trasparenza, questa situazione va ora cambiata. Con le regolamentazioni previste nel progetto (P-LCTras), nel confronto nazionale i Grigioni rientreranno tra i Cantoni che applicano il principio di trasparenza su vasta scala. Ciò vale anche nel confronto con la Confederazione. Le eccezioni e le limitazioni previste dalla legge sono standard e corrispondono alle disposizioni usuali nella maggior parte dei Cantoni e a livello federale. In tal modo è possibile far riferimento a una

prassi esistente, ciò che per autorità e richiedenti porta una maggiore sicurezza giuridica in vista dell'applicazione del diritto.

3. Idea e tratti fondamentali del progetto

3.1 Idea

Il principio di trasparenza va introdotto a **livello di legge**. Come a livello federale e in altri Cantoni, non vi è alcun motivo cogente per inserire il principio di trasparenza nella Costituzione cantonale. L'art. 31 cpv. 1 Cost. cant. stabilisce che tutte le disposizioni importanti devono essere emanate dal Gran Consiglio sotto forma di legge. Per l'introduzione del principio di trasparenza vanno disciplinati in particolare il campo d'applicazione personale e materiale (autorità, livelli statali, eccezioni), il diritto di accesso e le sue limitazioni, la procedura, nonché il rapporto con disposizioni di leggi speciali relative al segreto, con la legge sulla protezione dei dati e con la legge sull'archiviazione. L'importanza di queste regolamentazioni è evidente, ragione per cui vanno ancorate in una legge in senso formale.

Vi sono Cantoni (ad es. ZH, BS, SO) che disciplinano in un'unica legge l'accesso a documenti ufficiali e la protezione dei dati, mentre altri Cantoni, oltre ai due settori citati, riassumono nella stessa legge anche l'archiviazione. La maggior parte dei Cantoni disciplina tuttavia separatamente questi settori e non li riassume in una sola legge.

Nel Cantone dei Grigioni, la protezione dei dati è disciplinata nella legge cantonale sulla protezione dei dati (LCPD, CSC 171.100), che dal punto di vista materiale rimanda in ampia misura alle disposizioni della corrispondente legge federale (LPD, RS 235.1). Attualmente, la LCPD non necessita di revisione. L'armonizzazione necessaria tra il principio di trasparenza e la protezione dei dati può avvenire tramite corrispondenti regolamentazioni e rimandi nella legge sulla trasparenza. Per i Grigioni non si impone perciò una combinazione di questi due settori in un'unica legge.

Una parte importante del settore degli archivi è oggi disciplinata nell'ordinanza governativa per gli archivi comunali, di circolo e distrettuali (CSC 490.150) e nell'ordinanza governativa per l'Archivio di Stato del Cantone dei Grigioni (CSC 490.100). Attualmente sono in corso i lavori preliminari per una nuova legge sulla gestione degli atti e sull'archiviazione (LGAA). Recentemente, il Governo ha

avviato la relativa procedura di consultazione (vedi prot. n. 1128/14). Il rapporto tra archiviazione e principio di trasparenza è meno stretto, nonostante alcuni punti di contatto. In particolare, bisogna assicurare che l'accesso secondo il principio di trasparenza sia garantito anche nel caso di documenti ufficiali archiviati. A questo proposito si tratta di stabilire, tra le altre cose, le competenze per le domande di presa in visione. Anche questo coordinamento può avvenire facilmente attraverso corrispondenti regolamentazioni nella legge sulla trasparenza e modifiche indirette della LGAA. Per il resto, la materia da disciplinare presenta tuttavia notevoli differenze, di modo che da una combinazione di questi due settori in un'unica legge non risulterebbero chiare sinergie.

Secondo quanto esposto, il principio di trasparenza deve essere attuato in una **nuova legge** separata. Probabilmente, si potrà rinunciare all'emanazione di un'ordinanza governativa.

Il progetto per una legge cantonale sulla trasparenza (P-LCTras) si limita a disciplinare l'informazione su richiesta ("informazione passiva"); l'informazione attiva da parte delle autorità non è oggetto del presente progetto. Ciò vale di principio anche per il carattere pubblico di sedute delle autorità. In questo contesto fanno stato gli atti normativi speciali dimostratisi validi, come la Costituzione cantonale (art. 29) e il regolamento organico (art. 47 ROGC, CSC 170.140) per il Gran Consiglio, la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (art. 7 cpv. 3 LCOGA, CSC 170.300) per il Governo o la Costituzione cantonale (art. 53) e la legge sull'organizzazione giudiziaria (art. 15 e 16 LOG, CSC 173.000) per i tribunali. Un'eccezione è costituita dal carattere pubblico di sedute degli organi legislativi dei comuni. Si intende dare seguito alla richiesta sovente avanzata, in particolare dai media, di disciplinare il carattere pubblico di tali sedute con una modifica indiretta della legge cantonale sui comuni.

3.2 Tratti fondamentali

3.2.1 *Campo d'applicazione*

Il campo d'applicazione personale del P-LCTras è formulato in modo molto ampio, allo scopo di favorire in modo efficace l'imporsi del principio di trasparenza. Il principio di trasparenza vale per tutte le autorità del Cantone, delle regioni e dei comuni, per le corporazioni, gli istituti e le fondazioni di diritto pubblico di questi

enti pubblici, nonché per persone fisiche o giuridiche o altre organizzazioni di diritto privato, per quanto adempiano compiti pubblici loro delegati. Sono fatte salve le autorità giudiziarie nel settore dell'attività giudiziaria e gli organi pubblici per quanto prendano parte alla concorrenza economica e non agiscano con competenza sovrana (ad es. Banca Cantonale Grigione, Ospedale cantonale o Ferrovia Retica) (art. 2 e 3 P-LCTras).

Il campo d'applicazione materiale è determinato in primo luogo dal concetto di "documento ufficiale", che si rifà da vicino alla definizione della LTras e delle leggi sulla trasparenza di molti Cantoni (art. 6 P-LCTras). Anche le eccezioni si rifanno alle regolamentazioni usuali. L'accesso a documenti di determinati procedimenti come procedimenti civili, procedimenti penali, ecc., si orienta ai rispettivi atti normativi speciali, mentre per l'accesso a documenti ufficiali con dati personali del richiedente fa stato la legge sulla protezione dei dati (art. 4 P-LCTras). Sono infine fatte salve anche disposizioni speciali di altre leggi che dichiarano segrete determinate informazioni o che prevedono condizioni divergenti per l'accesso a determinate informazioni (art. 5 P-LCTras).

Come a livello federale e in alcuni Cantoni, una disposizione transitoria dovrà limitare il campo d'applicazione temporale nel senso che il diritto d'accesso varrà solo per documenti ufficiali allestiti o ricevuti dopo l'entrata in vigore della legge (art. 16 P-LCTras). Questa regolamentazione dovrebbe contribuire a contenere l'onere d'esecuzione per gli organi pubblici nella fase d'introduzione. Essa tiene inoltre conto del fatto che chi ha allestito i documenti prima dell'entrata in vigore della legge sulla trasparenza poteva legittimamente partire dal presupposto che questi fossero confidenziali.

3.2.2 Accesso a documenti ufficiali

Il principio di trasparenza non vale per nessun caso in modo assoluto. Nel singolo caso concreto, il diritto di accesso a documenti ufficiali può essere limitato, differito, vincolato a condizioni o negato, se vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti. Il P-LCTras da un lato prevede un'ampia clausola generale (art. 8 cpv. 1) e dall'altro concretizza in un elenco non esaustivo gli interessi pubblici e privati più importanti che si oppongono all'accesso ai documenti (art. 8 cpv. 2 e

3). Tra gli interessi pubblici preponderanti rientrano in particolare l'eventuale compromissione della libera formazione dell'opinione e della volontà dell'organo pubblico (art. 8 cpv. 2 lett. a). Inoltre, è previsto che i documenti ufficiali possano essere resi accessibili soltanto allorché la decisione politica o amministrativa per la quale costituiscono la base è stata presa (art. 9 cpv. 1). Queste disposizioni assicurano che la formazione dell'opinione negli organi pubblici non venga inutilmente ostacolata e che rimanga garantito il principio della collegialità. Tra gli interessi privati preponderanti rientra segnatamente la protezione della sfera privata. Infine, i verbali e la documentazione delle sedute di commissioni parlamentari di controllo, di vigilanza e d'inchiesta che si occupano regolarmente di informazioni sensibili rimangono esclusi dal diritto di accesso (art. 9 cpv. 2).

3.2.3 Procedura di accesso

L'accesso a documenti ufficiali deve essere concesso tramite una procedura il più semplice e rapida possibile. La domanda va presentata per iscritto. Non è necessaria una motivazione, ma la domanda deve essere formulata in modo da consentire di trovare il rispettivo documento senza grande onere. Se un organo pubblico respinge del tutto o in parte una domanda o se concede l'accesso nonostante la terza persona interessata abbia rifiutato il suo consenso, esso emana una decisione impugnabile secondo le disposizioni della legge sulla giustizia amministrativa (LGA, CSC 370.100; art. 10 - 13 P-LCTras). Contrariamente alla regolamentazione a livello federale e in alcuni Cantoni, si rinuncia ad anteporre una procedura di conciliazione (vedi motivazione più dettagliata nelle osservazioni relative all'art. 12 cpv. 2 P-LCTras nell'allegato, p. 15).

La procedura di accesso è gratuita. È inoltre gratuita anche la procedura di impugnazione interna all'Amministrazione, mentre la procedura dinanzi al Tribunale amministrativo è soggetta a spese (art. 15 P-LCTras).

Va disciplinato anche l'accesso a documenti archiviati, che a sua volta si conforma alla legge sulla trasparenza (art. 14 P-LCTras).

4. Conseguenze finanziarie e per il personale

Di principio, a livello federale e nei Cantoni l'introduzione del principio di trasparenza non ha provocato oneri supplementari e corrispondenti maggiori spese

degni di nota. Nei Cantoni che adottano una procedura di conciliazione con un delegato alla trasparenza sono risultate corrispondenti spese per il personale. Non vi è da attendersi che la situazione nel Cantone dei Grigioni si svilupperà in modo sostanzialmente diverso. Un determinato maggiore onere di lavoro risulterà sicuramente soprattutto per l'Amministrazione cantonale e le amministrazioni comunali. Questo onere supplementare potrà però probabilmente essere affrontato con le risorse esistenti e senza sensibili conseguenze finanziarie. Con una politica di informazione attiva, tra l'altro con la pubblicazione in internet dei documenti ufficiali più importanti, si potrà influire positivamente sul numero di domande di accesso. Sarà anche importante archiviare in modo ordinato gli atti, così da facilitare il ritrovamento.

5. Entrata in vigore

L'esecuzione della legge sulla trasparenza pone determinate esigenze alle autorità amministrative. Una buona introduzione prima dell'entrata in vigore della legge è perciò di importanza fondamentale per il successo dell'esecuzione successiva. Di conseguenza, il Cantone prevede lo svolgimento di incontri informativi e formativi. Inoltre, è prevista l'elaborazione di guide, liste di controllo, diagrammi di flusso e decisioni modello che saranno messi a disposizione degli organi pubblici. Presso la Cancelleria dello Stato sarà poi istituito, con le risorse disponibili, un "servizio specializzato per il principio di trasparenza" che sarà a disposizione in caso di domande. Si prevede anche di pubblicare sul sito internet del Cantone (www.gr.ch) una corrispondente offerta di informazione e di documentazione. In considerazione di questi lavori di introduzione, si prevede di porre in vigore la nuova legge sulla trasparenza con effetto al 1° luglio 2017.

6. Osservazioni relative alle singole disposizioni

Vedi allegato.