



16.432

**Iniziativa parlamentare
Disciplinamento degli emolumenti. Principio della trasparenza nell'Amministrazione federale
Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del 13 febbraio 2020

Compendio

Con l'adozione nel 2004 della legge sulla trasparenza è stato introdotto a livello federale il principio della trasparenza. Ciò ha rappresentato un cambiamento di paradigma verso un'Amministrazione aperta e trasparente. Il costante aumento del numero di domande di accesso ai documenti pubblici dimostra l'interesse della popolazione per l'attività delle autorità. Il numero crescente di accessi accordati, che va di pari passo con il numero crescente di domande, può essere considerato un indizio del fatto che le autorità federali attuano in modo efficace la legge sulla trasparenza.

Nella maggior parte dei casi gli organi amministrativi rinunciano a riscuotere un emolumento per le domande di accesso. Tuttavia la prassi dei diversi dipartimenti in materia di emolumenti è estremamente differenziata: mentre alcuni dipartimenti non riscuotono mai emolumenti, altri fatturano talvolta diverse migliaia di franchi. Simili importi hanno un effetto scoraggiante e possono minare il principio dell'accessibilità ai documenti.

Con il presente progetto si propone pertanto di abbandonare il principio, a carattere dissuasivo, secondo cui è riscosso un emolumento per le domande di accesso ai documenti ufficiali, attualmente sancito dalla legge sulla trasparenza, e di sostituirlo con il principio inverso della gratuità dell'accesso. L'unica eccezione a questa regola prevede che un emolumento possa essere riscosso se una domanda di accesso richiede un trattamento particolarmente dispendioso da parte delle autorità, fermo restando che per una domanda non possono essere fatturati più di 2000 franchi.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 L'iniziativa parlamentare 16.432

L'iniziativa parlamentare presentata dalla consigliera nazionale Edith Graf-Litscher (S, TG) il 27 aprile 2016 (16.432 Iv. Pa. Disciplinamento degli emolumenti. Principio della trasparenza nell'Amministrazione federale) chiede di modificare le basi giuridiche in modo tale che per l'accesso ai documenti ufficiali dell'Amministrazione federale non venga di norma riscossa alcuna tassa. Solo in casi eccezionali e fondati, quando l'onere per l'Amministrazione è sproporzionato rispetto all'interesse pubblico, dovrebbe essere possibile riscuotere un emolumento per la preparazione e la consegna di documenti ufficiali.

Nella motivazione l'autrice dell'iniziativa constata che da quando è in vigore la legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras, RS 152.3), la questione della riscossione degli emolumenti è stata spesso motivo di controversie. Pur essendo poche le unità amministrative che riscuotono emolumenti, nel recente passato alcune hanno fatturato talora importi esorbitanti. Evidentemente, secondo l'autrice dell'iniziativa, alcuni servizi amministrativi chiedono deliberatamente emolumenti per ostacolare l'accesso ai documenti. In alcuni casi i cittadini e gli operatori dei media confrontati con emolumenti elevati hanno ritirato le loro domande per mancanza di mezzi. Questo è contrario allo spirito della legge sulla trasparenza.

L'autrice dell'iniziativa sottolinea tuttavia che l'Amministrazione confrontata con una domanda di accesso molto onerosa ma basata soltanto su un interesse pubblico di poco conto può, a titolo eccezionale, far valere un diritto motivato a riscuotere un emolumento, garantendo così il principio della proporzionalità.

1.2 Esame preliminare da parte delle Commissioni delle istituzioni politiche

Il 20 ottobre 2016 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 17 voti contro 4. Il 13 gennaio 2017 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha approvato tale decisione senza che siano state formulate altre proposte.

Le Commissioni hanno sposato l'argomentazione dell'autrice dell'iniziativa secondo cui mediante una modifica legislativa si deve impedire che i richiedenti siano scoraggiati a far valere il loro legittimo diritto d'informazione a causa di emolumenti sproporzionati. A tale scopo occorre chiarire i diritti e le eccezioni.

1.3 Attuazione da parte della CIP del Consiglio nazionale

A questo punto, secondo l'articolo 111 capoverso 1 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10), la CIP del Consiglio nazionale aveva il compito di elaborare un progetto nel giro di due anni. In occasione della seduta del 24 marzo 2017, in cui ha discusso il modo di procedere, la Commissione è stata informata dall'Amministrazione che il Consiglio federale aveva incaricato il DFGP di stilare un progetto per la revisione totale della legge sulla trasparenza. Secondo lo scadenziario di allora, nel giugno 2017 sarebbe stata indetta la procedura di consultazione e all'inizio del 2018 il progetto sarebbe approdato in Parlamento.

Date queste premesse, la Commissione ha ritenuto che la soluzione più efficiente sarebbe stata di integrare la richiesta della gratuità dell'accesso ai documenti nel progetto del Consiglio federale. Nell'attesa del progetto governativo la Commissione ha pertanto sospeso i lavori intorno all'elaborazione di un progetto che attuasse l'iniziativa parlamentare.

Tuttavia, visto che nel 2018 il Consiglio federale non ha sottoposto alcun progetto di revisione della LTras e che il termine per l'elaborazione del progetto da parte della Commissione era scaduto, il 21 febbraio 2019 quest'ultima ha proposto alla Camera di prorogare il termine fino alla sessione primaverile 2021. La Camera ha dato il suo avallo il 22 marzo 2019 (Boll. Uff. 2019 N 577).

Il 15 maggio 2019 il Consiglio federale ha comunicato la propria rinuncia a una revisione della legge sulla trasparenza. In quel momento constatava infatti che i correttivi da apportarsi alla LTras erano già stati realizzati in altro modo.

Alla seduta del 15 agosto 2019 la Commissione ha respinto, con 20 voti contro 2, lo stralcio dal ruolo dell'iniziativa e ha incaricato la segreteria di elaborare un progetto preliminare in collaborazione con l'Amministrazione.

Il 13 febbraio 2020 la Commissione ha proceduto alla deliberazione di dettaglio e, con 16 voti contro 4 e 1 astensione, ha adottato il progetto preliminare per la consultazione.

2 Discussioni precedenti sul disciplinamento degli emolumenti

2.1 Discussioni durante la genesi della legge

Il 12 febbraio 2003 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (FF 2003 1783). All'articolo 17 capoverso 1 del disegno (FF 2003 1866) il Governo prevedeva che l'accesso a documenti ufficiali fosse di norma soggetto al versamento di un emolumento. Al capoverso 2 prevedeva tre eccezioni a questo riguardo: per «le domande il cui trattamento richiede poco lavoro o un numero limitato di copie» (lett. a), per la procedura di mediazione (lett. b) e per la procedura di decisione (lett. c). Il Consiglio degli Stati, ritenendo che l'espressione «un numero limitato di copie» non andasse sancita nella legge, ha deciso di stralciare la seconda parte della lettera a (Boll. Uff. 2003 S 1142).

La CIP del Consiglio nazionale ha invece proposto alla propria Camera, con 18 voti contro 4, di stabilire il principio inverso, ossia che di norma non viene riscosso alcun emolumento per l'accesso ai documenti ufficiali. Un emolumento dovrebbe essere fatturato soltanto per la consegna di rapporti, opuscoli o altri stampati e supporti informativi. La Commissione ha motivato la propria scelta affermando che non ha senso applicare un emolumento se la riscossione dello stesso comporta in ultima analisi costi superiori a quanto si incassa. In seno alla Camera si è pure sostenuto che la riscossione di emolumenti avrebbe creato una soglia destinata ad annullare immediatamente il principio di pubblicità che si intendeva introdurre. Nella votazione al Consiglio nazionale, tuttavia, il parere del Consiglio federale e del Consiglio degli Stati, secondo cui in linea di principio si deve esigere un emolumento, si è imposto, di stretta misura, con 86 voti contro 79 (Boll. Uff. 2004 N 1265).

La legge sulla trasparenza è quindi stata adottata nella versione del Consiglio degli Stati, secondo cui in linea di principio si riscuote un emolumento per l'accesso ai documenti ufficiali, mentre l'emolumento non è riscosso se il trattamento di una domanda richiede poco lavoro.

2.2 Discussioni al momento dell'adozione dell'ordinanza

Visto che al Consiglio nazionale la questione della gratuità dell'accesso ai documenti ufficiali è stata decisa con una maggioranza risicata, la CIP del Consiglio nazionale ha ritenuto opportuno ridiscuterla in maniera circostanziata nell'ambito della consultazione sull'avamprogetto di ordinanza sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Ordinanza sulla trasparenza, OTras, RS 152.31). La Commissione era infastidita dal fatto che nell'avamprogetto di ordinanza del Consiglio federale si prevedesse la rinuncia a riscuotere emolumenti se i costi della riscossione superano l'entità dell'emolumento. Nella sua lettera al Consiglio federale del 9 settembre 2005 la CIP del Consiglio nazionale giudicava questa soluzione «in alcun modo trasparente». Essa riteneva che le disposizioni proposte in materia di emolumenti fossero «formulate in maniera poco agevole per gli utenti, il che contraddice l'obiettivo della legge di rendere l'Amministrazione più trasparente e quindi di avvicinarla al cittadino». La Commissione proponeva pertanto al Governo di fissare esplicitamente nell'ordinanza un importo sotto il quale le domande di consultazione degli atti fossero gratuite, suggerendo 100 franchi. Inoltre i richiedenti avrebbero dovuto essere informati del fatto che si riscuotesse un emolumento.

Le richieste della Commissione sono confluite nell'ordinanza: l'articolo 15 capoverso 1 dell'OTras stabilisce infatti che gli emolumenti inferiori a 100 franchi non sono fatturati. Inoltre, secondo l'articolo 16 capoverso 2, l'autorità informa il richiedente dell'importo previsto dell'emolumento se i costi previsti superano i 100 franchi.

2.3 Evoluzione della prassi

2.3.1 Emolumenti richiesti

Secondo il 26° rapporto d'attività 2018/19 dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, nel 2018 sono stati riscossi emolumenti per 17 domande di accesso, ossia per il 2,6 per cento di tutte le domande presentate, mentre nel 2017 tale quota era stata dell'1,9 per cento (pag. 62). Come negli anni precedenti, la riscossione di emolumenti ha quindi costituito l'eccezione; in quasi il 98 per cento dei casi vi si è rinunciato. Il totale degli emolumenti riscossi nel 2018 per l'accesso ai documenti è ammontato a 13 358 franchi (2017: 6160 fr., 2016: 22 700 fr., 2015: 13 633 fr.).

Complessivamente, nell'anno considerato soltanto otto autorità hanno fatturato emolumenti. Non hanno riscosso alcun emolumento la Cancelleria federale, il DFGP, il DFAE e il DFF. La maggior parte degli emolumenti è stata riscossa dal DFI (10 900 fr. per otto domande) e dal DATEC (1300 fr. per tre domande).

Questa ripartizione dipartimentale disequilibrata rispecchia quella degli anni precedenti. In un'interpellanza del 21 settembre 2016 il consigliere nazionale Olivier Feller (RL, VD) ha chiesto con quali misure il Consiglio federale intende armonizzare gli emolumenti all'interno dell'Amministrazione (16.3678 Ip. Feller Olivier. Come migliorare l'applicazione della legge sulla trasparenza all'interno dell'Amministrazione?). Nella sua risposta il Governo ha indicato, quali strumenti con cui risolvere il problema, apposite raccomandazioni della Conferenza dei segretari generali e la revisione della LTras, a quel momento ancora in programma.

In alcuni casi l'entità degli emolumenti fatturati è pure stata impugnata mediante ricorso. In tale contesto è emerso che talvolta sono stati messi in conto emolumenti per diverse migliaia di franchi. Il Tribunale amministrativo federale ha giudicato simili casi in maniera differenziata in funzione del necessario dispendio di lavoro (in merito ai singoli casi cfr. il n. 4).

2.3.2 Riscossione di emolumenti presso i professionisti dei media

Ha dato luogo a discussioni in particolare la riscossione di emolumenti presso i professionisti dei media, sulla quale si è pronunciato anche il Tribunale federale¹. Quest'ultimo ha sottolineato che per fare il loro lavoro i professionisti dei media devono costantemente accedere a documenti ufficiali; un accumulo di emolumenti (pur modesti se presi singolarmente) potrebbe costituire di fatto una restrizione all'accesso ai documenti². Pertanto, ha evidenziato ancora la massima Corte, in linea di principio occorre partire dal presupposto che vi sia un interesse pubblico all'accesso ai documenti ufficiali da parte dei media che può giustificare una rinuncia agli emolumenti, anche quando la raccolta di informazioni non sia d'importanza propriamente esistenziale.

¹ DTF 139 I 114, TF 1C 550/2013 del 19 novembre 2013

² DTF 139 I 114 consid. 4.3

In entrambi i casi da esso giudicati il Tribunale federale ha concesso il diritto a un emolumento più favorevole; in uno dei due ha ritenuto giustificata una riduzione dell'emolumento di almeno il 50 per cento³.

Queste sentenze hanno avuto ripercussioni sulle basi giuridiche: all'articolo 15 OTras è stato aggiunto nel 2014 un nuovo capoverso 4 secondo cui un emolumento riscosso per una domanda di accesso presentata da professionisti dei media deve essere ridotto almeno del 50 per cento (RU 2014 2169).

2.4 Valutazione degli emolumenti nella letteratura specializzata

La letteratura specializzata critica talvolta la riduzione degli emolumenti per i professionisti dei media ritenendola soltanto un timido passo. Si afferma ad esempio che i considerandi del Tribunale federale sono abbastanza inutili se si vuole valutare secondo quali criteri occorra rinunciare nel singolo caso agli emolumenti oppure in che misura vadano ridotti. Visto che inoltre la maggior parte delle autorità rinunciarebbe alla riscossione di emolumenti anche in caso di domande dispendiose, sia la visione globale della prassi in materia di emolumenti che i considerandi del Tribunale federale depongono a favore dell'abbandono di tale obbligo⁴.

Nel commentario alla legge sulla trasparenza Herbert Burkert afferma a questo proposito che nella prassi amministrativa le norme dissuasive in materia di emolumenti possono revocare i diritti che in precedenza erano stati concessi a titolo di principio⁵. Secondo Burkert, dal punto di vista legislativo sarebbe stato più opportuno stabilire il principio dell'esenzione dagli emolumenti prevedendo eccezioni per la riscossione degli stessi, analogamente a quanto avviene ad esempio in relazione alla legge sull'archiviazione⁶.

3 Punti essenziali del progetto

Il presente progetto, rifacendosi alle critiche espresse nella letteratura specializzata di cui sopra, propone un'inversione del principio di base: la norma non deve più essere la riscossione di emolumenti, bensì l'accesso gratuito ai documenti. Ciò corrisponde anche all'idea di base della LTras, secondo cui i cittadini devono in linea di principio avere accesso ai documenti ufficiali. Occorre quindi evitare norme dissuasive in materia di emolumenti.

Nell'articolo 17 LTras va pertanto sancito il principio del libero accesso ai documenti ufficiali. Quale unica eccezione, un emolumento potrà essere riscosso «se una domanda richiede un trattamento particolarmente dispendioso da parte dell'autorità». In

³ Cfr. Ammann Reto, Lang Renate, «Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutz», in: *Datenschutzrecht*, Basilea 2015, pag. 938 seg.

⁴ Born Christoph, «Öffentlichkeitsgesetz: Abschied von den Gebühren für Medienschaffenden», in: *medialex* 03/2013, pag. 105.

⁵ Burkert Herbert, «Art. 17 BGO», in: Brunner Stephan C., Mader Luzius, *Öffentlichkeitsgesetz*, Stämpflis Handkommentar, Berna 2008, pag. 289.

⁶ Cfr. Burkert, pag. 290.

questo modo si vuole evitare che i cittadini facciano ricorso in modo eccessivo ai servizi della Confederazione. L'ordinanza specificherà il numero di ore lavorative al di sopra del quale può essere addebitato un emolumento per il trattamento di una domanda. Pertanto la riscossione di emolumenti sarà legata al criterio oggettivo del tempo di trattamento investito. La Commissione ritiene più appropriato utilizzare il criterio misurabile delle ore di lavoro piuttosto che operare con concetti difficili da rendere operativi come quello di «interesse pubblico», proposto nel testo dell'iniziativa. In particolare, l'uso della nozione di «interesse pubblico» creerebbe anche una contraddizione con la concezione della LTras, secondo cui il diritto di consultazione è incondizionato e non dipende dalla prova di un interesse specifico. Il criterio delle ore di lavoro dovrà essere applicato in tutti i dipartimenti. In questo modo si intende porre fine alla prassi dipartimentale diversificata in materia di emolumenti.

Anche se per il trattamento di talune domande occorre eventualmente impiegare molto tempo, l'entità dell'emolumento non deve essere tale da costituire un ostacolo all'accesso ai documenti. Pertanto bisogna stabilire che per il trattamento di una domanda d'accesso non possono essere fatturati più di 2000 franchi. Per la determinazione di tale importo ci si potrà riferire alla prassi invalsa del Tribunale amministrativo federale.

Se in casi eccezionali devono essere riscossi emolumenti, i richiedenti vanno informati in anticipo come già prevede la legislazione attuale. Inoltre essi possono come finora adire le vie legali richiedendo una decisione impugnabile davanti al Tribunale amministrativo federale, a condizione che il ricorso riguardi soltanto gli emolumenti. Se il ricorso concerne anche l'accesso al documento, è pure possibile presentare una domanda di mediazione secondo l'articolo 13 LTras. In questa sede si rinuncia tuttavia a prevedere nell'articolo 13 una procedura di mediazione supplementare per la riscossione di emolumenti. Ciò non sarebbe in linea con il proposto principio di esenzione dal pagamento di emolumenti.

4 **Commento ai singoli articoli**

Legge federale del 17 dicembre 2004⁷ sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras)

Art. 17 **Gratuità dell'accesso a documenti ufficiali**

Nell'articolo 17 capoverso 1 è ora sancito il principio dell'accesso gratuito ai documenti ufficiali.

Eccezione

L'articolo 17 capoverso 2 disciplina l'eccezione alla gratuità. È previsto che in via eccezionale un emolumento possa essere riscosso «se una domanda di accesso ri-

⁷ RS 152.3

chiede un trattamento particolarmente dispendioso da parte dell'autorità». Nell'ordinanza sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Ordinanza sulla trasparenza, OTras) occorrerà in seguito fissare il numero di ore lavorative oltre il quale può essere preso in considerazione un emolumento e la tariffa oraria per le ore lavorative eccedenti il valore soglia sopra il quale può essere fatturato un emolumento (per gli adeguamenti generali dell'OTras si vedano qui appresso le spiegazioni sulla delega di competenze). Si ottiene così una normativa trasparente che statuisce in modo chiaro le condizioni in presenza delle quali il richiedente deve aspettarsi la riscossione di un emolumento.

Inoltre, l'articolo 17 capoverso 2 prevede un importo massimo per gli emolumenti. In tal modo si intende impedire che le autorità utilizzino gli emolumenti, se del caso, come mezzo per scoraggiare i richiedenti dal presentare una domanda. La giurisprudenza si è già occupata della questione: ad esempio, il Tribunale amministrativo federale ha giudicato eccessivo un emolumento di 16 500 franchi addebitato a un'associazione e l'ha ridotto a 8000 franchi⁸. Nel caso di un giornalista, invece, il Tribunale amministrativo federale ha ritenuto giustificato un emolumento di 4000 franchi per una domanda di accesso che ha generato un carico di lavoro di 80 ore⁹. In questi casi è stato tuttavia fatturato l'intero costo del lavoro. Dato che secondo questo progetto il costo del lavoro è addebitato soltanto quando viene superato un certo numero di ore di lavoro determinato in un'ordinanza, si propone di fissare un importo massimo di 2000 franchi.

La minoranza (Cottier, Binder, Fluri, Jauslin, Romano, Silberschmidt, Streiff) propone la stessa norma, senza tuttavia fissare un importo massimo. Essa non ritiene opportuno sancire un tale importo a livello di legge.

Esecuzione

Il mandato legislativo attualmente contenuto nell'articolo 17 capoverso 3, secondo cui il Consiglio federale disciplina i dettagli e stabilisce la tariffa degli emolumenti in funzione del dispendio, è ora integrato nell'articolo 17 capoverso 2 omettendo l'attuale riserva delle disposizioni speciali previste in altre leggi federali. Nella misura in cui la legislazione speciale disciplina effettivamente una deroga (p. es. l'onerosità dell'accesso ai documenti nel relativo settore speciale in quanto regola o emolumenti d'importo differente), ciò è già coperto dalla riserva di disposizioni speciali di cui all'articolo 4 lettera b LTras, secondo cui la legislazione speciale può prevedere condizioni divergenti da quelle previste dalla LTras per l'accesso a determinate informazioni.

In compenso il capoverso 3 stabilisce, conformemente al diritto vigente del capoverso 2, che nelle procedure di mediazione secondo l'articolo 13 LTras e nelle procedure di decisione secondo l'articolo 15 LTras non possono essere riscossi emolumenti.

Nel contesto della revisione dell'articolo 17 LTras andrà in seguito adeguata anche la sezione 5 dell'OTras sugli emolumenti (art. 14–16 OTras e all. 1). A parte le modifiche già menzionate, le disposizioni dell'OTras potranno essere mantenute invariate,

⁸ Sentenza del TAF A-2589/2015

⁹ Sentenza del TAF A-3299/2016

pur con lievi adattamenti limitatamente ai casi in cui si applica eccezionalmente un emolumento.

Costi materiali

L'articolo 17 capoverso 4, secondo cui le autorità possono riscuotere emolumenti per la fornitura di supporti d'informazione materiali, è mantenuto in forma invariata. Le autorità potevano fatturare questi costi materiali già prima dell'entrata in vigore della LTras e anche dopo l'emanazione della legge si era voluto mantenere questa prassi¹⁰.

Disposizione transitoria

Secondo la nuova disposizione transitoria affidata all'articolo 23a, alle domande pervenute prima dell'entrata in vigore della modifica si applica il diritto anteriore. La modifica non esplica quindi alcun effetto retroattivo.

5 Ripercussioni finanziarie

L'introduzione del principio dell'accesso gratuito ai documenti ufficiali avrà verosimilmente soltanto ripercussioni finanziarie minime. Nel 2018 soltanto nel 2,6 per cento di tutte le domande pervenute sono stati riscossi emolumenti, il che significa che in oltre il 97 per cento dei casi le autorità non hanno richiesto alcun emolumento per l'accesso ai documenti ufficiali. L'importo complessivo degli emolumenti incassati nel 2018 è ammontato a 13 358 franchi (cfr. sopra). Probabilmente queste cifre diminuiranno leggermente se l'accesso sarà reso gratuito, fermo restando che per le domande di accesso che comportano un elevato onere amministrativo si potranno ancora prevedere emolumenti.

6 Basi legali

Le proposte modifiche della LTras si fondano sulla competenza dell'Assemblea federale di trattare le questioni rientranti nella competenza della Confederazione e non attribuite ad altre autorità (art. 173 cpv. 2 Cost.).

¹⁰ FF 2003 1843