



ad 16.432

Iniziativa parlamentare Disciplinamento degli emolumenti. Principio della trasparenza nell'Amministrazione federale

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale del 15 ottobre 2020**

Parere del Consiglio federale

dell'11 dicembre 2020

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 15 ottobre 2020¹ concernente l'iniziativa parlamentare «Disciplinamento degli emolumenti. Principio della trasparenza nell'Amministrazione federale».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

11 dicembre 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2020 7577

Parere

1 Situazione iniziale

Il 27 aprile 2016 Edith Graf-Litscher ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.432 «Disciplinamento degli emolumenti. Principio della trasparenza nell'Amministrazione federale». L'iniziativa chiede di modificare le basi legali nella legge del 17 dicembre 2004² sulla trasparenza (LTras) in modo tale che, di norma, l'accesso a documenti ufficiali non sia soggetto a emolumenti e la riscossione di emolumenti per accedervi sia limitata a casi eccezionali motivati, ovvero ai casi in cui non vi è un rapporto ragionevole tra l'onere dell'amministrazione e l'interesse pubblico.

Dopo che è stato dato seguito all'iniziativa parlamentare, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha sospeso i lavori di elaborazione di un progetto d'attuazione al fine di attendere la prevista revisione parziale della LTras in cui avrebbe dovuto essere integrata la richiesta dell'iniziativa. Il 15 maggio 2019 il Consiglio federale ha però rinunciato a una revisione parziale della LTras. Con 20 voti contro 2, il 16 agosto 2019 la CIP-N ha quindi incaricato la propria segreteria di elaborare un progetto preliminare in collaborazione con l'Amministrazione.

In seguito, il 13 febbraio 2020, la CIP-N ha adottato un progetto preliminare di modifica della LTras, posto in consultazione dal 14 febbraio al 27 maggio 2020. Il 15 ottobre 2020 ha preso atto dei risultati della consultazione e con 17 voti contro 7 ha adottato il progetto e il relativo rapporto a destinazione della propria Camera.

Il progetto mira a introdurre nella LTras il principio della gratuità dell'accesso ai documenti ufficiali. Quale unica eccezione, un emolumento potrà essere riscosso «se una domanda richiede un trattamento particolarmente dispendioso da parte dell'autorità». Inoltre, il richiedente è informato preventivamente sull'intenzione dell'autorità di riscuotere un emolumento e sull'ammontare di quest'ultimo. Secondo la maggioranza, l'emolumento può ammontare a un massimo di 2000 franchi. Una minoranza I (Cottier, Binder, Fluri, Jauslin, Romano, Silberschmidt, Streiff) propone per contro di rinunciare a un tetto massimo per l'emolumento. Una minoranza II (Addor, Bircher, Buffat, Marchesi, Rutz Gregor, Steinemann) propone di integrare l'elenco delle eccezioni di modo che un emolumento possa essere riscosso non soltanto se il trattamento di una domanda è dispendioso, ma anche se è sproporzionato rispetto all'interesse pubblico.

Con lettera del 16 ottobre 2020 la CIP-N ha invitato il Consiglio federale a esprimere il suo parere.

² RS 152.3

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Principio dell'esenzione dagli emolumenti

Il chiaro risultato della votazione in seno alla CIP-N e i pareri per lo più positivi presentati nel quadro della consultazione hanno dimostrato l'ampio consenso riscosso dall'elemento centrale del progetto, ossia l'introduzione del principio dell'esenzione dagli emolumenti per l'accesso ai documenti ufficiali. Anche il Consiglio federale è favorevole a questo cambio di paradigma, che corrisponde alla prassi già seguita dalle autorità federali: secondo il più recente rapporto dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), negli anni scorsi si è quasi sempre rinunciato a riscuotere un emolumento, nel 2019 quasi nel 97 per cento dei casi³.

2.2 Eccezioni

Il Consiglio federale reputa importante introdurre una disposizione che regoli le eccezioni al principio dell'esenzione dagli emolumenti. Dalle cifre dell'IFPDT emerge che il numero di domande d'accesso presentate aumenta anno dopo anno⁴. Da un lato è gratificante constatare che il principio della trasparenza ha preso piede, dall'altro ciò comporta tuttavia anche un incremento del carico di lavoro per le autorità federali, in particolare collegato a un certo accumulo di domande d'accesso molto complesse. Questa evoluzione interessa tra gli altri l'Ufficio federale della sanità pubblica e Swissmedic, ai quali giungono regolarmente domande molto onerose concernenti la consultazione di documenti d'omologazione di prodotti terapeutici. I relativi incartamenti possono infatti comprendere diverse centinaia di raccoglitori federali. Il Consiglio federale ritiene pertanto appropriato che le autorità possano comunque riscuotere un emolumento per il trattamento di simili casi eccezionali particolarmente onerosi.

Le proposte di minoranza della CIP-N e i risultati della consultazione evidenziano un certo dissenso, in particolare per quanto riguarda i dettagli della disposizione d'eccezione. In particolare è controversa la questione se sia opportuno introdurre nella LTras un importo massimo per gli emolumenti e il suo eventuale ammontare.

In questo contesto il Consiglio federale sostiene la proposta della minoranza I, secondo cui occorre rinunciare a introdurre un tetto massimo nella legge. Come d'uso nel quadro di altri progetti legislativi, anche in questo caso ritiene opportuno che la competenza di disciplinare il tariffario degli emolumenti gli sia delegata. Inoltre, come già menzionato in precedenza, alcune autorità federali sono regolarmente confrontate con domande d'accesso assai consistenti e onerose che occupano molte risorse. In questi casi è opportuno poter riscuotere un emolumento adeguato all'onere. Lo stesso rapporto della CIP-N del 15 ottobre 2020 fa riferimento a due decisioni del Tribunale amministrativo federale in cui emolumenti superiori a

³ 27° rapporto d'attività 2019/2020 dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, pag. 66.

⁴ Ibid., pag. 65.

2000 franchi erano considerati giustificati. Occorre infine sottolineare che già secondo la prassi attuale le autorità federali sono molto caute nel riscuotere emolumenti, a cui rinunciano nella stragrande maggioranza dei casi. Ma anche nei rari casi in cui vengono riscossi, gli importi degli emolumenti sono bassi: nel 2019, infatti, sono stati riscossi 31 emolumenti per un totale di 18 185 franchi⁵.

Il Consiglio federale respinge invece la proposta della minoranza II, secondo cui all'articolo 17 capoverso 2 del progetto va introdotta una disposizione che prevede la possibilità di riscuotere un emolumento unicamente se il trattamento di una domanda è non solo dispendioso, ma anche sproporzionato rispetto all'interesse pubblico. A parte la difficoltà di definire l'interesse pubblico nella prassi, una simile disposizione sarebbe in un certo qual modo in contraddizione con l'idea alla base della LTras, secondo cui il diritto di accedere ai documenti ufficiali deve sussistere incondizionatamente, in particolare senza che debba essere dimostrato un determinato interesse e che la domanda d'accesso debba essere motivata (cfr. art. 6 LTras e art. 7 cpv. 1 dell'ordinanza del 24 maggio 2006⁶ sulla trasparenza, OTras).

Il Consiglio federale, infine, propone di stralciare dall'articolo 17 capoverso 2 del progetto il periodo secondo cui il richiedente deve essere preventivamente informato sull'intenzione dell'autorità di riscuotere un emolumento nonché sul suo ammontare. Una corrispondente disposizione è infatti già contenuta nell'articolo 16 capoverso 2 OTras. Al proposito il Consiglio federale ritiene che questa prescrizione debba essere mantenuta a livello di ordinanza. Nel confronto con la disposizione dell'OTras, la proposta della Commissione appare anche meno dettagliata: l'ordinanza, infatti, disciplina pure la procedura secondo cui il richiedente va informato del fatto che la domanda d'accesso è considerata ritirata se non è confermata entro 10 giorni. In tal modo si può evitare che al richiedente sia accolto un emolumento indesiderato e chiarire tempestivamente se la richiesta è mantenuta.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare in materia sul progetto della CIP-N.

Il Consiglio federale propone di accogliere la proposta della minoranza I e di respingere la proposta della minoranza II.

Indipendentemente dal fatto che si adotti la proposta della maggioranza o di una delle minoranze della Commissione, il Consiglio federale propone le seguenti modifiche:

⁵ Ibid., pag. 66.

⁶ RS 152.31

Maggioranza della Commissione

Art. 17 cpv. 2 quarto periodo

Stralciare

Minoranza I della Commissione

Art. 17 cpv. 2 terzo periodo

Stralciare

Minoranza II della Commissione

Art. 17 cpv. 2 quarto periodo

Stralciare

