Legge sulla trasparenza

Ultima modifica: 08.06.2025

PDF creato il: 07.10.2026

OK
COMMENTARIO ONLINE
IL COMMENTARIO GIURIDICO
IN OPEN ACCESS

INDICE

Art. 5 LTras 5

ATTENZIONE: Questa versione del commentario è una traduzione automatica dell'originale. Il commentario originale è in francese. La traduzione è stata effettuata con www.deepl.com. Solo la versione originale fa fede. La forma tradotta del commentario non può essere citata

COMMENTO SU

Art. 5 LTras

Un commentario di Joséphine Boillat / Stéphane Werly

CITAZIONE SUGGERITA

Joséphine Boillat/Stéphane Werly, Commentario all'art. 5 LTras, in: Jérôme Gurtner/Bertil Cottier/Martine Stoffel (a cura di), Commentario online alla legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione

Breve citazione: OK-Boillat/Werly, Art. 5 LTras N. XXX

Art. 5 Documenti ufficiali

[1] Per documento ufficiale si intende ogni informazione:

a. registrata su un supporto qualsiasi;

b. in possesso dell'autorità da cui proviene o a cui è stata comunicata; e

c. concernente l'adempimento di un compito pubblico.

[2] Sono considerati ufficiali anche i documenti che possono essere allestiti mediante un trattamento informatico semplice sulla base di informazioni registrate che soddisfano le condizioni di cui al capoverso 1 lettere b e c.

[3] Non sono considerati ufficiali i documenti:

a. utilizzati da un'autorità per scopi commerciali;

b. la cui elaborazione non è terminata; o

c. destinati all'uso personale.

STRUTTURA

I. Osservazioni preliminari 8
II. La definizione di documento ufficiale (art. 5 capoverso 1) 8
A. Informazioni registrate su un supporto (lett. a) 9
B. Informazioni detenute dall'autorità (lett. b) 12
C. Informazioni relative all'adempimento di un compito pubblico (lett. c) 13
D. Esempi 15
III. Documenti virtuali (art. 5 cpv. 2) 16
IV. Documenti che non sono documenti ufficiali (art. 5 cpv. 3) 17
A. Documenti commercializzati da un'autorità (lett. a) 17
B. Documenti che non hanno raggiunto lo stadio definitivo di elaborazione (lett. b) 18
C. Documenti destinati all'uso personale (lett. c) 20
Bibliografia 21

I. OSSERVAZIONI PRELIMINARI

1 La legge federale del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza nell'amministrazione (di seguito: LTrans) si applica esclusivamente ai «**documenti ufficiali**», mentre gli altri documenti sono esclusi in linea di principio dal campo di applicazione del testo. Il concetto di «documento ufficiale» è definito con precisione all'articolo 5 capoverso 1 LTrans, che enumera tre condizioni cumulative: l'informazione deve essere registrata su un supporto qualsiasi (lett. a); deve essere detenuta da un'autorità (lett. b); deve riguardare l'adempimento di un compito pubblico (lett. c).

2 L'articolo 5 capoverso 2 LTrans apporta un'ulteriore precisazione, considerando che anche alcuni **documenti virtuali** costituiscono documenti ufficiali.

3 Infine, l'articolo 5 capoverso 3 LTrans **esclude dai documenti ufficiali** i documenti commercializzati da un'autorità (lett. a), che non hanno raggiunto lo stadio definitivo di elaborazione (lett. b) o che sono destinati all'uso personale (lett. c).

II. LA DEFINIZIONE DI DOCUMENTO UFFICIALE (ART. 5 CAPOVERSO 1)

4 Conformemente al suo scopo, la **legge definisce in modo ampio** la nozione di documento ufficiale, nonché il campo di applicazione *ratione personae* (art. 2 LTrans) e *ratione materiae* (art. 3 LTrans), i beneficiari e le condizioni di esercizio del diritto di accesso (art. 6 LTrans). Ciò si traduce in pratica in un ampio diritto di accesso ai documenti ufficiali detenuti dall'amministrazione.

5 La lettera a dell'articolo 5 capoverso 1 LTrans definisce il concetto di documento distinguendolo dal concetto più ampio di informazione. Le lettere b e c precisano il termine «ufficiale» riferendosi, da un lato, a un requisito **personale** (detenzione da parte dell'autorità) e, dall'altro, a una condizione **materiale** (adempimento di un compito pubblico).

6 Secondo la LTrans, il concetto di documento ufficiale non equivale a quello di documento di cui all'articolo 3 capoverso 1 della legge federale del 26 giugno 1998 sull'**archiviazione** (di seguito: LAr). Secondo tale disposizione, per documenti si intendono «tutte le informazioni registrate su qualsiasi supporto,

ricevute o prodotte nell'ambito dell'adempimento di compiti pubblici della Confederazione, nonché tutti gli strumenti di ricerca e tutti i dati complementari necessari alla comprensione e all'utilizzo di tali informazioni». A differenza della LTrans, la LAr si applica anche ai documenti destinati all'uso personale. La LTrans persegue inoltre altri obiettivi rispetto alla LAr.

Il fatto che un documento sia pervenuto a un'autorità in modo **legale** o **illegale** non influisce sulla sua qualificazione come documento ufficiale. 7

I **Cantoni romandi** definiscono i documenti ufficiali come tutti i supporti di informazione contenenti informazioni relative all'adempimento di un compito pubblico (art. 22 cpv. 1 della legge del Cantone di Friburgo del 9 settembre 2009 sull'informazione e l'accesso ai documenti [di seguito: LInf/FR]; art. 25 cpv. 1 della legge del Cantone di Ginevra del 5 ottobre 2001 sull'informazione del pubblico, l'accesso ai documenti e la protezione dei dati personali [di seguito: LIPAD/GE]; art. 70 cpv. 1 della convenzione intercantonale dell'8 e 9 maggio 2012 relativa alla protezione dei dati e alla trasparenza nei Cantoni del Giura e di Neuchâtel [di seguito: CPDT/JUNE]; art. 3 cpv. 2 della legge del Cantone Vallese del 9 ottobre 2008 sull'informazione pubblica, la protezione dei dati e l'archiviazione [di seguito: LIPDA/VS]; art. 9 cpv. 1 della legge del Cantone di Vaud del 24 settembre 2002 sull'informazione [di seguito: LInfo/VD]). Le legislazioni cantonali fanno riferimento a messaggi, relazioni, studi, verbali approvati, statistiche, registri, corrispondenza, direttive, prese di posizione, pareri o decisioni (art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del Cantone di Friburgo del 14 dicembre 2010 sull'accesso ai documenti [di seguito: OAD/FR]; art. 25 cpv. 2 LIPAD/GE; art. 70 cpv. 2 CPDT/JUNE; art. 3 cpv. 2 LIPDA/VS). 8

A. Informazioni registrate su un supporto (lett. a)

Ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 lett. a LTrans, per documento ufficiale si intende **qualsiasi informazione registrata su qualsiasi supporto**. Il concetto è quindi definito indipendentemente dal supporto materiale: comprende relazioni, prese di posizione, perizie, decisioni, progetti di legge, statistiche, disegni, piani, registrazioni sonore o visive, documenti su supporto informatico (ad esempio messaggi elettronici o pagine diffuse su Internet) o documenti redatti per individuare e segnalare tali documenti. Il documento non deve necessariamente essere prodotto da esseri umani, ma può essere 9

creato con mezzi puramente tecnici, cosicché la definizione comprende anche i documenti generati dall'intelligenza artificiale.

10 Il documento deve avere **carattere informativo**: deve fornire «informazioni». Pertanto, il pubblico non può avere il diritto di accedere a supporti vergini (fogli di carta o dischetti non formattati). Diverso è il caso dei modelli di documenti su supporto cartaceo o informatico (come i fogli di stile per l'editing e la progettazione di testi elettronici), a condizione che abbiano un contenuto materiale direttamente connesso all'adempimento di un compito pubblico. Per quanto riguarda i **supporti elettronici**, non sono i dischi rigidi dei computer, le banche dati o i sistemi di gestione dei dati tecnici ad essere soggetti al diritto di accesso, ma i dati in essi contenuti, che offrono un contenuto informativo leggibile dall'uomo. Il Tribunale federale ha ritenuto che un ricorrente che aveva indicato con precisione il titolare di un'agenda Outlook e il periodo interessato avesse formulato la sua richiesta in modo sufficientemente chiaro: egli non cercava di ottenere l'accesso all'agenda nel senso di una banca dati, ma mirava piuttosto a consultare le voci del calendario ivi registrate, rispettivamente il contenuto dell'agenda. Infine, la pertinenza o meno delle informazioni non ha alcuna rilevanza.

11 L'**informazione deve essere documentata**. Non è quindi possibile richiedere informazioni generali sull'attività dell'amministrazione che non trovino alcun fondamento in un documento. È inoltre escluso conoscere l'atteggiamento di una persona alla lettura di un documento o il contenuto di una conversazione non registrata, poiché tali informazioni sono di natura troppo incerta per fondare un diritto che possa essere fatto valere in giudizio. In pratica, questa condizione comporta il rischio che l'amministrazione smetta di documentare il proprio lavoro per eludere la LTrans. Va notato che la legge cantonale vodese prevede una soluzione diversa, in quanto autorizza una semplice richiesta di informazioni (art. 8 cpv. 1 LInfo/VD).

12 Il documento ufficiale **deve esistere in una forma o nell'altra**, poiché l'amministrazione non può essere obbligata a redigere un documento che non esiste. Un privato non può, ad esempio, esigere che l'amministrazione rediga appositamente una nota di sintesi su un determinato argomento, che fornisca un parere giuridico su una questione controversa, che traduca un documento redatto in una sola lingua o che elabori statistiche inesistenti. Il ricorrente non può ovviamente provare l'esistenza di un documento ufficiale, non avendo accesso ai dati stessi. In caso di contestazione dell'esistenza di un documento,

spetta quindi all'autorità convenuta provare l'inesistenza di un fatto, cosa che è generalmente difficile. Ciò detto, la controparte è tenuta, secondo le regole della buona fede, a collaborare all'amministrazione delle prove, in particolare fornendo una controprova o, almeno, presentando indizi concreti dell'esistenza dei dati. È tuttavia prevista un'**eccezione** per garantire il diritto di accesso a determinati documenti ufficiali che esistono solo in forma virtuale (art. 5 cpv. 2 LTrans). Se un richiedente mette in dubbio la veridicità della constatazione di inesistenza accertata dall'amministrazione, sia l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza che l'autorità di ricorso devono cercare di chiarire se i documenti esistono o meno, valutando la verosimiglianza e la serietà delle affermazioni del richiedente e dell'amministrazione.

13 Può accadere che l'amministrazione abbia **interesse a redigere un documento**, poiché è la soluzione meno dispendiosa in termini di tempo: in due richieste distinte, un giornalista aveva chiesto all'Ufficio AI del Cantone di Soletta (OAI) di comunicargli per iscritto il numero di casi in cui due medici esperti avevano riscontrato un'incapacità lavorativa superiore al 40 %, tale da dare diritto a prestazioni di invalidità (la prima richiesta riguardava 161 perizie e la seconda 75). L'AI non aveva dato seguito a queste richieste. Il Tribunale amministrativo del Cantone di Soletta aveva confermato queste decisioni. Il Tribunale federale ha tuttavia accolto i ricorsi e rinviato i casi al Tribunale amministrativo del Cantone di Soletta per nuove decisioni in linea con le considerazioni. Secondo il Tribunale federale, se l'anonimizzazione di oltre cento relazioni o decisioni comportasse un lavoro molto consistente e un onere straordinario per l'AI, potrebbe essere sufficiente la trasmissione di una versione abbreviata delle relazioni (una o due pagine), precisando tuttavia che l'entità del lavoro necessario per decidere sul diritto di accesso del ricorrente non era nota e non risultava dal fascicolo. Infine, in risposta alla censura sollevata dall'OAI, secondo cui richieste analoghe erano state presentate in altri procedimenti, il Tribunale federale ha sottolineato che spetta all'OAI cercare la soluzione globale meno onerosa. Pertanto, secondo il Tribunale federale, può essere giustificato tenere in futuro la statistica richiesta dal ricorrente, anche se in linea di principio non sussiste alcun diritto individuale di richiederla. Il Tribunale amministrativo del Cantone di Soletta ha quindi accolto i ricorsi, annullato le decisioni dell'OAI e ordinato a quest'ultimo di consegnare al ricorrente i risultati di 161 e 75 perizie oscurate.

14 **Se il documento richiesto è andato perso**, l'autorità deve fare tutto il possibile per ritrovare un'eventuale copia.

B. Informazioni detenute dall'autorità (lett. b)

15 Secondo la seconda condizione, le informazioni devono essere detenute dall'autorità da cui provengono o alla quale sono state comunicate. In altre parole, non è necessario che l'ente richiesto abbia prodotto il documento richiesto in cui sono contenute le informazioni, ma che questo si trovi **effettivamente in suo possesso**. Ciò significa che l'autorità deve essere in grado di accedere all'informazione per poterla successivamente concedere al richiedente. Se non è in possesso del documento, pur essendo l'autrice o la destinataria principale, deve adottare tutte le misure necessarie per accedervi o indicare al richiedente chi ne è in possesso, se ne è a conoscenza. Se ha già versato il documento in questione nell'archivio, dovrà decidere in merito alla concessione dell'accesso, d'intesa con l'Archivio federale. Se un'autorità si sbarazza di documenti per eludere la LTrans, sarebbe giustificato ammettere l'obbligo di recuperare tali documenti. Il caso non è solo teorico: il rapporto di attività 2023/2024 dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza menziona l'esistenza di un articolo di stampa in cui si riferiva che, nel contesto del tentativo di ricatto ai danni del consigliere federale Alain Berset, alcune e-mail erano introvabili o sarebbero state cancellate all'interno del Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI) e che tale fatto era oggetto di una procedura di mediazione presso il Preposito. Il rapporto rileva inoltre che la commissione incaricata di esaminare la questione non è stata in grado di determinare con certezza in che misura le e-mail introvabili fossero effettivamente esistite e se una parte di esse potesse essere stata distrutta. È invece da escludere l'obbligo di recuperare un documento quando l'autorità lo ha eliminato in modo lecito, in particolare perché il compito in questione è stato portato a termine.

16 L'autorità può essere l'autrice del documento in suo possesso o averlo ricevuto. È quindi possibile che essa detenga un **documento di terzi** che non è soggetto al principio di trasparenza. Le informazioni personali o puramente private possono essere oggetto di una richiesta di accesso se il documento in cui si trovano riguarda l'adempimento di un compito pubblico. Pertanto, anche l'origine dei documenti non ha alcuna rilevanza.

Il termine «**autorità**» comprende l'Amministrazione federale nonché gli organismi e le persone di diritto pubblico o privato esterni all'Amministrazione federale, nella misura in cui emanano atti o rendono decisioni in prima istanza ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (di seguito: PA), nonché i servizi del Parlamento (art. 2 cpv. 1 LTrans). 17

Se la richiesta è stata indirizzata a un'autorità che non è **in possesso del documento**, quest'ultima deve trasmetterla spontaneamente e senza indugio all'autorità competente. 18

C. Informazioni relative all'adempimento di un compito pubblico (lett. c)

Affinché un documento possa essere qualificato come ufficiale, le informazioni in esso contenute devono infine riguardare l'adempimento di un compito pubblico. È determinante l'**utilizzo che** sarà fatto delle informazioni; se tale utilizzo serve ad adempiere un compito pubblico, il documento è considerato ufficiale. Il campo di applicazione della LTrans deve essere inteso in senso ampio: è sufficiente un rapporto relativamente lontano con un compito pubblico. 19

Deve trattarsi di un **compito pubblico della Confederazione**. Questo concetto, ripreso dall'articolo 3 capoverso 1 LAr, non deve essere confuso con il concetto di interesse pubblico. Infatti, alcuni compiti privati possono rivestire un carattere di interesse pubblico senza per questo costituire compiti pubblici. 20

L'assoggettamento degli **organismi e delle persone di diritto pubblico o privato** ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b LTrans è limitato ai settori in cui essi agiscono in qualità di autorità investite di potere pubblico, ossia quando adottano decisioni ai sensi dell'articolo 5 PA[49]. 21

Le **informazioni** possono anche essere **di natura privata**. Un documento privato detenuto dall'amministrazione può costituire un documento ufficiale se è utilizzato per l'esercizio di un compito pubblico, ad esempio se svolge un ruolo in un processo decisionale, come i documenti richiesti per il rilascio di un'autorizzazione e forniti dal richiedente, o i documenti trasmessi da un privato all'autorità nell'ambito di un rapporto di vigilanza. Lo stesso vale se il documento è utile alla formazione dell'opinione dell'organo di un'unità 22

amministrativa ai fini dell'adempimento di un compito pubblico. Secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale, le informazioni trasmesse da privati all'amministrazione federale che soddisfano le condizioni di cui all'art. 5 LTrans devono essere qualificate come documenti ufficiali e rientrano quindi nel campo di applicazione della LTrans. In generale, la Confederazione rimane soggetta al principio di trasparenza quando agisce in materia di diritto privato, in particolare quando gestisce il proprio patrimonio finanziario o quando acquista materiale e forniture necessarie all'esercizio delle sue attività. Inoltre, il Tribunale federale, adito con un ricorso relativo all'applicazione del diritto ginevrino in materia di trasparenza, ha convalidato una distinzione tra i beni del patrimonio amministrativo direttamente destinati all'adempimento di un compito pubblico e i beni dello Stato quando quest'ultimo agisce come un privato che gestisce il proprio patrimonio finanziario e non svolge compiti pubblici. I documenti relativi al primo sono soggetti alla trasparenza, mentre quelli relativi al secondo non lo sono.

23 Se un'unità amministrativa è autorizzata a svolgere attività che rientrano nell'**economia privata**, in particolare a fornire servizi (ad esempio l'Istituto della proprietà intellettuale), questa parte delle sue attività non costituisce un compito pubblico.

24 Anche i **registri pubblici** relativi ai rapporti giuridici di diritto privato (ad esempio il registro di commercio, il registro fondiario o il registro dello stato civile) rientrano nel campo di applicazione della legge, ma le disposizioni particolari che li disciplinano devono essere interpretate come *lex specialis*. L'articolo 4 lettera b LTrans riserva espressamente le disposizioni speciali di altre leggi federali che dichiarano accessibili determinate informazioni a condizioni deroganti dalla legge. L'articolo 970 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (di seguito: CC) introduce ad esempio una norma speciale in tal senso.

25 Le **note personali**, scritte a mano o in formato elettronico, riportate su un documento ufficiale, sono collegate all'adempimento di un compito pubblico, a condizione che non siano destinate esclusivamente all'uso personale e che il documento non sia incompleto.

26 Le **informazioni di natura puramente tecnica** rientrano nella definizione di documento ufficiale. Sono tuttavia escluse quelle per le quali il collegamento con un compito pubblico è troppo labile, poiché tali

informazioni non hanno alcun nesso materiale con l'adempimento di un compito pubblico, ma solo un rapporto puramente formale. Pertanto, un collaboratore di un'autorità non può essere obbligato a rivelare al pubblico il file informatico in cui sono registrate le preferenze di lavoro del suo computer, ovvero il file che mostra in particolare che utilizza di default una lingua specifica o un tipo di caratteri determinato, i *cookie* o i file di connessione della posta elettronica.

La giurisprudenza ha ritenuto che rientrino nella definizione di **adempimento di un compito pubblico**: 27

- I documenti relativi al controllo degli affitti istituito dalla legge generale del Cantone di Ginevra del 4 dicembre 1977 sull'alloggio e la protezione degli inquilini.
- Lo svolgimento, su mandato, di un'indagine amministrativa.
- Una nota di servizio, classificata come riservata dal suo autore, un colonnello dello Stato maggiore generale.
- I dati di emissione (dati EMI) del camino della centrale nucleare di Leibstadt.
- Documenti contenenti informazioni sulle conseguenze finanziarie del licenziamento illegittimo di un funzionario pubblico.
- Il modo in cui la città di Ginevra ha definito la propria politica di ammissione dei contenuti dei manifesti che accetta di affiggere sui propri spazi pubblicitari.
- Un accordo transattivo concluso tra i Servizi industriali di Ginevra e altre parti in merito allo sviluppo di progetti eolici.
- L'elenco dettagliato dei rischi finanziari presi in considerazione dal Consiglio di Stato vodese per elaborare il bilancio 2023 dello Stato.

D. Esempi

Costituiscono in particolare **documenti ufficiali**: 28

- Una relazione commissionata da un consigliere federale in qualità di capo dipartimento.
- Un elenco dei quaranta principali fornitori della Confederazione per l'anno 2011, data la necessità di garantire la trasparenza nell'assegnazione degli

appalti pubblici, in particolare per prevenire qualsiasi sospetto di favoritismo.

- L'agenda Outlook del capo dell'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse), nella misura in cui esercita un'influenza decisiva su tutte le attività amministrative di tale ufficio.
- Alcuni documenti relativi ai negoziati tra la Svizzera e l'Unione europea.
- I dati sulle emissioni (dati EMI) della centrale nucleare di Leibstadt.
- Un documento di lavoro destinato ai collaboratori della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) per aiutarli a trattare le domande d'asilo dei richiedenti eritrei.
- Un rapporto d'inchiesta amministrativa relativo al centro di accoglienza per richiedenti l'asilo di Perreux.

III. DOCUMENTI VIRTUALI (ART. 5 CPV. 2)

29 In linea di principio sono accessibili solo i **documenti ufficiali che esistono già**. È tuttavia prevista un'eccezione per garantire il diritto di accesso ai documenti ufficiali che esistono solo in forma latente e che possono essere facilmente ottenuti con un'operazione informatica elementare (documenti virtuali).

30 L'art. 5 cpv. 2 si riferisce alle **banche dati elettroniche**, in particolare agli estratti che l'amministrazione dovrà elaborare su misura per soddisfare una richiesta inedita. Tale documento sarà accessibile a condizione che un semplice trattamento informatico consenta di redigerlo sulla base delle informazioni registrate. Se il sistema informatico non consente di rispondere facilmente a tale richiesta, l'obbligo di redigere un documento *ad hoc* decade.

31 Il concetto di **trattamento informatico semplice** si riferisce a un utente medio, per cui è destinato a evolversi con lo sviluppo tecnologico. Un esempio di trattamento informatico semplice è il seguente: informazioni a disposizione di un'autorità, che si è limitata a riunirle in una tabella in un documento Excel, mentre tali informazioni sono state raccolte in un software comune dopo una ricerca elementare. Potrebbe sorgere un problema nel valutare il livello di complessità del trattamento se si tratta di un aspetto molto tecnico di cui solo l'autorità dispone delle conoscenze e quest'ultima sostiene che la manipolazione non è elementare.

Oltre alla creazione risultante dal semplice trattamento informatico di informazioni esistenti, il diritto di accesso **non comprende il diritto alla creazione di un documento inesistente**. 32

IV. DOCUMENTI CHE NON SONO DOCUMENTI UFFICIALI (ART. 5 CPV. 3)

Non sono **considerati documenti ufficiali** i documenti che sono commercializzati da un'autorità, che non hanno raggiunto il loro stadio definitivo di elaborazione o che sono destinati all'uso personale. 33

I **Cantoni romandi escludono** dai documenti ufficiali le note ad uso personale, i documenti interni, le bozze o altri testi incompleti, i documenti oggetto di commercializzazione, i documenti sottratti al diritto di consultazione del fascicolo in un procedimento non contenzioso o contenzioso, nonché i verbali non ancora approvati (art. 22 cpv. 3 LInf/FR; art. 25 cpv. 4 LIPAD/GE; art. 70 cpv. 3 CPDT/JUNE; art. 3 cpv. 2 LIPDA/VS; art. 9 cpv. 2 LInfo/VD e art. 14 del regolamento del Cantone di Vaud di applicazione della legge del 24 settembre 2002 sull'informazione del 25 settembre 2003). 34

A. Documenti commercializzati da un'autorità (lett. a)

Secondo l'art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza federale del 24 maggio 2006 sul principio della trasparenza nell'amministrazione (di seguito: OTrans), costituisce un documento commercializzato **qualsiasi informazione fornita da un'autorità a titolo oneroso**, compresa quella che ha un'utilità diretta per l'elaborazione di un prodotto. Tale eccezione non esiste nella legge del Cantone di Berna del 2 novembre 1993 sull'informazione del pubblico (LIn/BE). 35

I documenti devono essere **effettivamente commercializzati**. Quando non sono più disponibili, ad esempio quando la tiratura è esaurita, l'eccezione non si applica più e l'autorità deve determinare se si tratta di un documento ufficiale soggetto al principio di trasparenza. 36

Il concetto di **documento commercializzato** si estende anche ai documenti che non sono formalmente commercializzati, ma che ne costituiscono la base diretta, come le banche dati geografiche utilizzate per la realizzazione di mappe. I documenti commercializzati provenienti da terzi sono soggetti alla 37

legge, ma solo se riguardano l'adempimento di un compito pubblico. Di conseguenza, i libri di una biblioteca dell'amministrazione non sono, in linea di principio, soggetti alla legge, poiché riguardano l'adempimento di un compito pubblico solo in modo indiretto. La disposizione speciale dell'articolo 19 LAr, che sottopone ad autorizzazione l'utilizzo degli archivi a fini commerciali e autorizza la Confederazione a partecipare agli utili, si applica solo ai documenti definiti come archivi ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LAr.

B. Documenti che non hanno raggiunto lo stadio definitivo di elaborazione (lett. b)

38 Affinché un documento sia considerato ufficiale, non è sufficiente che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 5 capoverso 1 LTrans, se tale documento non può essere qualificato come documento che ha raggiunto il suo stadio definitivo di elaborazione ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 lettera b LTrans. Per essere ufficiale, un documento deve essere **definitivo**.

39 Il concetto di **documento non definitivo**, preferito a quello di documento interno, è un concetto giuridicamente indeterminato, tanto che il Consiglio federale ne ha dato una definizione più precisa all'art. 1 cpv. 2 OTrans: un documento ha raggiunto il suo stadio definitivo di elaborazione quando l'autorità da cui proviene lo ha firmato o quando il suo autore lo ha definitivamente consegnato al destinatario, in particolare a titolo informativo o affinché questi prenda posizione o adotti una decisione. Gli elementi menzionati in questa norma costituiscono indizi importanti per determinare quando un documento deve essere considerato definitivo. Altri indizi del carattere definitivo di un documento sono la sua approvazione, la sua registrazione in un sistema di classificazione, di organizzazione o di informazione dell'amministrazione, nonché il suo scopo o la sua importanza.

40 La ragione di questa eccezione è motivata dalla preoccupazione di consentire all'amministrazione, nella misura del possibile, di **formarsi un'opinione con serenità** e di preservare la propria autonomia di azione. Essa serve anche a prevenire i rischi di malintesi derivanti dal carattere provvisorio del documento o le pressioni esterne che potrebbero derivarne.

Costituiscono esempi di documenti che non hanno **raggiunto la fase definitiva di elaborazione**: 41

- un testo cancellato o annotato (in forma manoscritta o elettronica) prima della sua correzione definitiva, una tabella riassuntiva in fase di elaborazione, la versione provvisoria di una relazione, lo schizzo di un progetto, le bozze di riunione, le note di lavoro informali, le bozze di testo, le note riassuntive in vista di una riunione, le note redatte durante l'esecuzione di revisioni interne e che costituiscono la base per una relazione di revisione.
- Un colloquio detto autorizzato che contiene ancora correzioni visibili.

Costituiscono invece **documenti completi**: 42

- Un progetto di decisione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) relativo all'iscrizione di un medicamento nell'elenco dei medicamenti speciali.
- Un documento incompleto che è diventato un documento completo con il passare del tempo, quando la formazione dell'opinione dell'amministrazione è terminata e non è quindi più possibile influenzarla. Anche un progetto (non firmato) può quindi costituire un documento completo, a condizione che il documento sia disponibile nella sua versione definitiva e che il processo di formazione dell'opinione sia terminato.
- Un documento di supporto decisionale, quando si tratta di una linea guida che elenca esempi e stabilisce criteri per la valutazione del caso concreto da parte del quadro competente.
- Un elenco di proposte formulate in un gruppo di lavoro che non viene trasmesso per revisione ai singoli membri del gruppo, ma che serve loro esclusivamente come base decisionale per il proseguimento della procedura e costituisce un documento completo non modificabile.
- L'agenda Outlook dell'ex direttore generale di armasuisse, nella misura in cui l'estratto del calendario richiesto riguarda un periodo già concluso.
- L'ultima versione di un colloquio, ovvero il colloquio cosiddetto autorizzato senza correzioni visibili.

I documenti incompleti non devono essere confusi con i **documenti preparatori**, che possono anche essere completi se hanno raggiunto la loro 43

fase definitiva di elaborazione. A titolo di esempio si possono citare: i diversi stati successivi di un piano stradale nazionale, le bozze di studi relativi a tracciati ferroviari, i progetti parziali o provvisori di un documento (purché siano completi in sé), i diversi documenti di una procedura di negoziazione di un appalto pubblico (come i progetti di contratto prima della firma) o ancora una relazione preliminare pronta per essere consegnata al destinatario.

C. Documenti destinati all'uso personale (lett. c)

44 I documenti destinati all'uso personale non sono considerati documenti ufficiali. Ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 OTrans, per documento destinato all'uso personale si intende qualsiasi informazione redatta a fini professionali, ma **utilizzata esclusivamente dal suo autore o da una cerchia ristretta di persone** come strumento ausiliario, come ad esempio appunti o copie di lavoro. Secondo la dottrina, la prassi amministrativa di un'autorità non rientra nell'eccezione dei documenti destinati all'uso personale; sarebbe invece il caso dei biglietti di condoglianze.

45 Il **contenuto** o lo **scopo dello scritto è determinante**, e non il suo titolo (ad esempio «promemoria»), cosicché anche le note personali possono costituire documenti ufficiali se sono state trasmesse a terzi per parere o se sono servite come base per una decisione.

46 Secondo il messaggio del Consiglio federale, la giurisprudenza e la dottrina, rientrano nella categoria dei **documenti destinati all'uso personale** anche:

- bozze di testi, sintesi destinate alla redazione di una relazione, resoconti di riunioni e appunti destinati alla redazione di un verbale.
- Tabelle personali che decorano una scrivania.
- Una cartolina inviata da un collaboratore ai suoi colleghi dal luogo di vacanza.
- L'agenda dell'ex procuratore della Repubblica e del Cantone di Ginevra, che, secondo le constatazioni dell'autorità giudiziaria, era destinata all'uso esclusivo del suo detentore e non svolgeva alcun ruolo nell'organizzazione, nella conduzione e nella comunicazione della sua giurisdizione o del suo gabinetto.

Per contro, i seguenti documenti **non sono destinati all'uso personale**: 47

- Un documento indirizzato a una ventina di membri di un gruppo di lavoro.
- Un elenco di proposte che non è un semplice elenco ausiliario di un «brainstorming», redatto come ausilio alla riflessione, ma un documento definitivo frutto di una riflessione sistematica che classifica e ordina le diverse proposte.
- L'agenda elettronica dell'ex direttore di armasuisse, anche se la cerchia delle persone autorizzate a consultarla è limitata ai quadri superiori della direzione di questa impresa pubblica.
- Un documento denominato APPA (Asylpraxis/Pratique en matière d'asile/Prassi in materia d'Asilo) riguardante l'Eritrea, destinato a un gran numero di collaboratori del SEM e che orienta la sua attività.
- I messaggi inviati dai collaboratori a un gruppo di lavoro interno incaricato di trattare le preoccupazioni del personale (lettera anonima; e-mail).

Tre **Cantoni romandi** definiscono le note ad uso personale come le note di lavoro redatte in vista della futura stesura di un documento, le note di seduta eventualmente redatte in assenza di un obbligo legale o regolamentare di redigere verbali, le note prese nel corso di un colloquio o le copie annotate (art. 2 cpv. 3 OAD/FR; art. 6 del Regolamento del Cantone di Ginevra di applicazione della legge sull'informazione del pubblico, l'accesso ai documenti e la protezione dei dati personali del 21 dicembre 2011 [di seguito: RIPAD/GE]; art. 13 cpv. 2 RELIPDA/VS). 48

BIBLIOGRAFIA

Boillat Joséphine/Werly Stéphane, Le principe de transparence dans les cantons romands, in : Droit public de l'organisation – Responsabilité des collectivités publiques – Fonction publique, Annuaire 2019/20 de l'Association suisse du droit public de l'organisation, Berne 2020, p. 31-58 (cité : Boillat/Werly, Le principe de transparence dans les cantons romands).

Boillat Joséphine/Werly Stéphane, Transparence passive – Les aspects pratiques, in : Métille Sylvain (édit.), Le droit d'accès, Berne 2021, p. 207-242 (cité : Boillat/Werly, Transparence passive).

Bühler Robert, Commentaire de l'art. 5 LTrans, in : Maurer-Lambrou Urs/Blechta Gabor-Paul (édit.), Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 4e éd., Bâle 2024.

Burger Dominique/Gillioz Pierre, Transparence dans l'administration : quelques réflexions, in : Foëx Bénédict/Hirsch Laurent (édit.), Transparence et secret dans l'ordre juridique, Genève 2010, p. 317-327.

Cottier Bertil, La transparence au crible de la jurisprudence des tribunaux fédéraux et cantonaux, ainsi que des recommandations du Préposé fédéral à la transparence et à la protection des données, in : Pasquier Martial (édit.), Le principe de transparence en Suisse et dans le monde, Lausanne 2013, p. 37-55 (cité : Cottier, La transparence au crible de la jurisprudence).

Cottier Bertil, Le droit d'accès aux documents officiels, in : Métille Sylvain (édit.), Le droit d'accès, Berne 2021, p. 139-161 (cité : Cottier, Le droit d'accès aux documents officiels).

Fanti Sébastien, La notion de document officiel en droit fédéral, ainsi qu'en droit valaisan, RVJ 2016, p. 393-440.

Flückiger Alexandre, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, DEP 2009, p. 749-788.

Flueckiger Christian, Principes de procédure poussés dans les cordes par celui de la transparence, in : Boillat Joséphine/Werly Stéphane (édit.), 20 ans de transparence à Genève, Zurich 2022, p. 149-171, https://suigeneris-verlag.ch/img/uploads/pdf/oa_pdf-033-1675100892.pdf, consulté le 6.03.2025.

Gavillet Aurélie, La pratique administrative dans l'ordre juridique suisse, Berne 2018.

Gurtner Jérôme, La jurisprudence des tribunaux fédéraux relative à la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, plaidoyer 4 (2022), p. 26-33.

Hehemann Lena/Winkler André, Das neue Datenschutzgesetz und seine Implikationen für das Öffentlichkeitsgesetz – Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten und Daten juristischer Personen, in : Epiney Astrid/Havalda Stefanie/Fischer-Barnicol Paul A. (édit.), Transparence et

information dans la nouvelle loi fédérale sur la protection des données, Zurich/Genève 2024, p. 39-71.

Poledna Tomas/Schlauri Simon/Schweizer Samuel, Rechtliche Voraussetzungen der Nutzung von Open-Source-Software in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere des Kantons Bern, Berne 2017.

Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, 31e Rapport d'activités 2023/24 (cité : PFPDT, Rapport d'activités 2023/24).

Walter Jean-Philippe, Première partie – Principes généraux/Accès aux documents officiels contenant des données personnelles et droit à la protection des données, in : Dunand Jean-Philippe/Mahon Pascal (édit.), La protection des données dans les relations de travail, Zurich 2017, p. 77-107.