

## La Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza

composta da: Enrico Pusterla, Presidente  
Gianni Cattaneo  
Davide Gai  
Mario Lazzaro  
Alessandra Prinz

sedente con l'infrascritta Giurista-redattrice Sharon Mombelli per statuire sul ricorso presentato il 4 aprile 2019 da

**A.;**

contro

la **decisione n. 1146 del 13 marzo 2019 del Consiglio di Stato**, Bellinzona, in materia di accesso a documenti ufficiali;

viste le risultanze istruttorie, in particolare le osservazioni del Consiglio di Stato del 22 maggio 2019;

letti ed esaminati gli atti e i documenti prodotti;

sentiti per circolazione tutti i membri della Commissione;

**ritenuto che:**

**A.** In data 6 dicembre 2018 A., fondandosi sulla legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT; RL 162.100), ha formulato nei confronti del Consiglio di Stato una domanda di accesso a documenti ufficiali, e meglio, alla seguente documentazione:

“- *Distinta dei giustificativi delle spese della voce contabile a consuntivo "spese di rappresentanza" relativa agli anni 2013-2017*

- 1) *Direzione Dipartimento delle Istituzioni, voce contabile 100-31700002*
- 2) *D.I Segreteria generale voce contabile 105-31700002*
- 3) *Direzione Dipartimento sanità e socialità, v.c. 200-31700002*
- 4) *Direzione Dipartimento educazione, cultura e sport, v.c. 400-31700002*
- 5) *Dipartimento educazione, cultura e sport, Divisione Scuola, v. c. 430-31700002*
- 6) *Dipartimento educazione, cultura e sport. Divisione Formazione professionale, v.c. 560-31700002*
- 7) *Dipartimento del territorio, direzione, v. c. 700-31700002*
- 8) *Dipartimento del territorio, Servizi generali, v.c. 711-31700002*
- 9) *Dipartimento delle finanze e dell'economia, direzione, v. c. 800-31700002*
- 10) *Dipartimento delle finanze e dell'economia, divisione dell'economia, v.c. 810-31700002*

- *Giustificativi contabili delle previsioni delle spese di rappresentanza (317000002) a preventivo 2019 dei Dipartimenti sopra citati e relative divisioni, direzioni o segreterie generali dei rispettivi Dipartimenti”* (cfr. domanda di accesso a documenti ufficiali 06.12.2018 di A.).
- B.** Il 19 dicembre 2018, il Consiglio di Stato ha negato l'accesso ai documenti richiesti da A., poiché a mente sua si trattava di una richiesta di informazioni generalizzata con finalità esplorativa ai sensi di quanto indicato nel messaggio governativo n. 6296 del 10 novembre 2009 concernente la LIT. È stato inoltre precisato che i giustificativi contabili delle previsioni delle spese di rappresentanza a preventivo 2019 concernono valori stimati sulla base dei consuntivi degli anni precedenti.
- C.** In data 7 gennaio 2019, A. ha presentato dinanzi alla Commissione di mediazione indipendente LIT una domanda di mediazione in merito alla procedura summenzionata. In occasione della seduta di mediazione dell'11 febbraio 2019, le parti si sono accordate di sospendere la procedura per dieci giorni per permettere al Cancelliere dello Stato (rappresentante del Consiglio di Stato) di proporre al Consiglio di Stato l'accesso unicamente agli estratti SAP circoscritti ai seguenti atti (relativi agli anni 2013-2017):
  - doc. 1: Direzione Dipartimento delle istituzioni, voce contabile 100-3170002;
  - doc. 2: Dipartimento delle istituzioni, Segreteria generale, voce contabile 105-3170002 e preventivo 2019;
  - doc. 7: Dipartimento del territorio, Direzione, voce contabile 700-3170002;
  - doc. 8: Dipartimento del territorio, Servizi generali, voce contabile 711-3170002.
- D.** Mediante scritto 20 febbraio 2019, il Consiglio di Stato ha confermato il diniego all'accesso della documentazione chiesta da A., ribadendo i motivi fatti valere in precedenza, e precisando come i testi riportati negli estratti SAP siano testi tecnici che non permettono d'identificare chiaramente la finalità, i partecipanti, il luogo e la prestazione acquisita.
- E.** Con comunicazione 21 febbraio 2019, A. ha espresso la sua insoddisfazione in merito alle argomentazioni addotte dal Consiglio di Stato.
- F.** Il 25 febbraio 2019, la Commissione di mediazione indipendente LIT ha pertanto constatato l'insuccesso della mediazione per mancato accordo fra le parti.
- G.** Tramite decisione n. 1146 del 13 marzo 2019, il Consiglio di Stato ha nuovamente negato l'accesso ai documenti in questione. A sostegno della sua decisione, detta Autorità ha indicato che il messaggio governativo n. 6296 del 10 novembre 2009 concernente la LIT, a pagina 32, precisa che le cosiddette ricerche indiscriminate (“fishing expeditions”) sono escluse e che la domanda di accesso di A. appare essere una richiesta di informazioni generalizzata con finalità esplorativa. È stato invocato il fatto che le previsioni delle spese di rappresentanza a preventivo 2019 sono dei valori stimati sulla base dei consuntivi degli anni precedenti e che le informazioni presenti negli estratti SAP dei conti inerenti ai Dipartimenti del Territorio e delle Istituzioni non permettono d'identificare la finalità, i partecipanti, il luogo e la prestazione acquisita.

- H.** Contro questa decisione A. ha interposto ricorso, in data 4 aprile 2019, alla scrivente Commissione, ribadendo il proprio diritto all'accesso ai documenti summenzionati, segnatamente sulla base delle seguenti argomentazioni:
- i preventivi 2019 dei Dipartimenti delle Istituzioni e del Territorio si discostano ampiamente dai consuntivi degli anni precedenti;
  - la propria richiesta non costituisce una ricerca indiscriminata, bensì una ricerca circoscritta a un'unica voce contabile, finalizzata ad un confronto interdipartimentale;
  - è contestato l'eventuale carico di lavoro eccessivo per i dipendenti pubblici nel riunire la documentazione, ritenuto che i documenti riguardanti la voce contabile "spese di rappresentanza" sono già stati raggruppati in quanto oggetto di verifica da parte del Controllo cantonale delle finanze;
  - il fatto che la registrazione dei giustificativi di spese di rappresentanza non siano corredati delle necessarie informazioni previste dal regolamento sulla gestione finanziaria dello Stato non implica il divieto di accesso agli atti sopra citati, che costituiscono documenti ufficiali ai sensi dell'art. 8 LIT.
- A. ha conseguentemente postulato l'accoglimento della sua richiesta di accesso alla predetta documentazione.
- I.** Con scritto 23 aprile 2019, la Commissione di mediazione indipendente LIT ha comunicato di non presentare osservazioni al gravame succitato.
- J.** In sede di osservazioni 22 maggio 2019, il Consiglio di Stato ha postulato la reiezione dell'atto ricorsuale, ribadendo che la domanda di accesso del ricorrente relativa ai giustificativi delle spese della voce contabile a consuntivo "spese di rappresentanza" (anni 2013-2017) è una richiesta di informazioni generalizzata con finalità esplorativa. Il Consiglio di Stato ha poi indicato di avere ad ogni modo valutato la possibilità di consentire l'accesso agli estratti SAP dei conti inerenti al Dipartimento del Territorio e al Dipartimento delle Istituzioni, ma che le informazioni ivi contenute non sono significative, non permettono di identificare la finalità, i partecipanti, il luogo e la prestazione acquisita. A mente del Consiglio di Stato, non si ravvisa inoltre un interesse pubblico preponderante che giustifichi la pubblicazione dei dati personali di terzi presenti negli estratti. Per quanto attiene invece ai giustificativi contabili delle previsioni delle spese di rappresentanza a preventivo 2019 dei Dipartimenti e relative divisioni, direzioni o segreterie generali dei rispettivi Dipartimenti, ha ribadito che i preventivi sono valori basati sui consuntivi degli anni precedenti e su attività eventualmente programmate in anticipo.
- K.** Con ordinanza 3 dicembre 2020, questa Commissione ha invitato il Consiglio di Stato a volerle trasmettere i documenti summenzionati.
- L.** Il 10 febbraio 2021, il Consiglio di Stato ha inviato alla scrivente Commissione la documentazione concernente i giustificativi delle spese della voce contabile a consuntivo "spese di rappresentanza" relativa agli anni 2013-2017. Su richiesta di questa Commissione, il 21 aprile 2021, il Consiglio di Stato ne ha precisato alcuni contenuti.  
Per quanto concerne invece i giustificativi contabili delle previsioni delle spese di rappresentanza a preventivo 2019 dei Dipartimenti e relative divisioni, direzioni o segreterie generali dei rispettivi Dipartimenti, il Consiglio di Stato ha riaffermato che i preventivi sono valori basati sui consuntivi degli anni precedenti e su attività eventualmente programmate in anticipo.

- Considerato che:**
1. Giusta l'art. 20 cpv. 1 LIT, la scrivente Commissione è competente per dirimere la vertenza. Pacifiche sia la legittimazione a ricorrere di A., destinatario della decisione avversata, sia la tempestività dell'impugnativa.
  2. La LIT disciplina l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali allo scopo di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e di favorire la partecipazione alla vita pubblica, promuovendo la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato (art. 1 LIT): la LIT sostituisce al principio della segretezza con riserva di pubblicità il principio della pubblicità con riserva di segretezza.  
La LIT mira a favorire la partecipazione alla vita pubblica e a garantire la libera formazione dell'opinione pubblica (MARCELLO BAGGI/BERTIL COTTIER, La nuova legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato, in Rivista Ticinese di diritto I-2013, p. 394). Uno degli obiettivi che la legge si prefigge è pertanto proprio quello di offrire al cittadino la possibilità di verificare l'operato dell'Autorità.
  3. L'art. 13 cpv. 2 LIT prevede che la domanda di accesso ai documenti ufficiali non dev'essere motivata.
  4. Giusta l'art. 8 cpv. 1 LIT, per documenti ufficiali s'intendono tutte le informazioni in possesso dell'autorità che le ha elaborate o alla quale sono state comunicate, concernenti l'adempimento di un compito pubblico e registrate su un qualsiasi supporto. L'art. 8 cpv. 1 lett. a del regolamento della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 5 settembre 2012 (RLIT; RL 162.110) precisa che i documenti sono considerati ufficiali ai sensi della LIT indipendentemente dal fatto che le informazioni siano espresse in forma verbale, scritta, filmata o in loro combinazioni e dal tipo di supporto sul quale esse siano registrate. Non sono invece considerati ufficiali gli atti la cui elaborazione non è terminata o che sono destinati a scopi personali o che vengono utilizzati da un'autorità per scopi commerciali (art. 8 cpv. 2 LIT).
  5. Nella presente fattispecie, nessun dubbio può sorgere sul carattere di documento ufficiale, ex art. 8 cpv. 1 LIT, dei giustificativi delle spese della voce contabile a consuntivo "spese di rappresentanza" relativa agli anni 2013-2017.
  6. Nei confronti di documenti ufficiali in principio è dato l'accesso se non sussistono i motivi di diniego previsti dall'art. 10 LIT e se non si applicano disposizioni speciali ex art. 3 LIT. L'autorità deve comprovare l'esistenza di una tale eccezione.
    - 6.1. In concreto, il Consiglio di Stato non ha portato alcuna motivazione in questo senso, ma si è in particolare limitato a invocare in maniera puramente astratta che la pretesa del ricorrente costituisce una richiesta di informazioni generalizzata con finalità esplorativa e che non sussiste un interesse pubblico preponderante giustificante la pubblicazione dei dati personali di terzi. Tali censure non meritano accoglimento. Nel caso in esame, così come si evince dagli atti, non siamo in presenza di una ricerca indiscriminata di prove (cd. "fishing expedition"). Il ricorrente ha difatti formulato una richiesta circoscritta alla voce contabile "spese di rappresentanza", finalizzata ad un confronto interdipartimentale. Lo scopo di tale ricerca era quello di poter effettuare un paragone dell'utilizzo della medesima voce contabile tra i differenti Dipartimenti. Si evidenzia poi che nessuna delle eccezioni enumerate all'art.

10 LIT risulta essere adempiuta. Non trova neppure applicazione l'art. 3 LIT. Il Consiglio di Stato non può nemmeno essere seguito ove indica che *“non si ravvisa un interesse pubblico preponderante che giustifichi la pubblicazione dei dati personali di terzi presente negli estratti”* (cfr. osservazioni 22.05.2019 del Consiglio di Stato). Con tale asserzione, detta Autorità fa allusione ad una violazione astratta dei diritti di terzi. Ora, un rischio astratto non è sufficiente per provare la violazione della sfera privata di terzi. Occorre che il pericolo di una lesione non trascurabile della sfera privata assuma una certa probabilità (STF 1C\_64/2018 del 25 luglio 2018).

Infine, il motivo addotto dal Consiglio di Stato secondo cui le informazioni contenute negli estratti SAP dei conti inerenti al Dipartimento del Territorio e al Dipartimento delle Istituzioni non sarebbero significative non può giustificare un rifiuto di accesso a tale documentazione, costituendo tali atti dei documenti ufficiali ai sensi della LIT e non essendo date le eccezioni di cui all'art. 10 LIT. Per i motivi suesposti, prevale l'interesse pubblico all'accesso ai documenti in questione.

7. Per quanto attiene ai giustificativi contabili delle previsioni delle spese di rappresentanza (31700002) a preventivo 2019 dei Dipartimenti e relative divisioni, direzioni o segreterie generali dei rispettivi Dipartimenti, si rileva che il Consiglio di Stato non è in possesso degli stessi. Ciò è del tutto comprensibile, in quanto la predisposizione di un preventivo costituisce un'operazione intellettuale sulla base di previsioni che non comportano l'allestimento di pezze giustificative. Non sussistendo in concreto tale documentazione, nel senso previsto dall'8 cpv. 1 LIT, non può essere accolta la pretesa del ricorrente.
8. A fronte di quanto sopra, le censure fatte valere dal Consiglio di Stato in merito all'accesso dei giustificativi delle spese della voce contabile a consuntivo “spese di rappresentanza” relativa agli anni 2013-2017 sono infondate. Di modo che l'accesso a detti documenti, richiesti dal ricorrente, deve essere garantito.
9. Non si prelevano spese e tasse di giustizia e non si assegnano ripetibili.

per i quali motivi,

richiamata la LIT e il suo regolamento, nonché la LPAmM,

**pronuncia**

1. Il ricorso 4 aprile 2019 di A. è **parzialmente accolto**.
  - 1.1. La decisione 13 marzo 2019 del Consiglio di Stato, con cui ha respinto l'accesso ai giustificativi delle spese della voce contabile a consuntivo “spese di rappresentanza” relativa agli anni 2013-2017, è annullata.
  - 1.2. È fatto ordine al Consiglio di Stato di concedere l'accesso alla seguente documentazione, richiesta da A. il 6 dicembre 2018:
    - Direzione Dipartimento delle istituzioni, voce contabile 100-31700002;
    - D.I. Segreteria generale voce contabile 105-31700002;
    - Direzione Dipartimento sanità e socialità, v.c. 200-31700002;
    - Direzione Dipartimento educazione, cultura e sport, v.c. 400-31700002;
    - Dipartimento educazione, cultura e sport, Divisione Scuola, v.c. 430-31700002;
    - Dipartimento educazione, cultura e sport, Divisione formazione professionale, v.c. 560-31700002;

- Dipartimento del territorio, direzione, v.c. 700-31700002;
- Dipartimento del territorio, Sen/izi generali, v.c. 711-31700002;
- Dipartimento delle finanze e dell'economia, direzione, v.c. 800-31700002;
- Dipartimento delle finanze e dell'economia, Divisione dell'economia, v.c. 810-31700002.

Il Consiglio di Stato provvederà ad anonimizzare i documenti succitati in presenza di nominativi di enti privati.

2. Non si prelevano spese e tasse di giustizia e non si assegnano ripetibili.
3. Contro la presente decisione può essere interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 30 giorni dalla sua intimazione, secondo le modalità descritte dagli artt. 68 e segg. LPAm.

Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza

Il Presidente  
Enrico Pusterla

la giurista redattrice  
Sharon Mombelli

La presente decisione è intimata a:  
Consiglio di Stato, Residenza, 6501 Bellinzona;  
A.;  
Commissione di mediazione indipendente LIT, via Canonico Ghiringhelli 1, 6501 Bellinzona.