

La Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza

composta da: Enrico Pusterla, Presidente
Gianni Cattaneo
Patrizia Bottinelli Cancellara
Marco Gerosa
Baroum Mrad

sedente con l'infrascritta Giurista-redattrice Elisa Quadri Parravicini per statuire sul ricorso presentato il 23 marzo 2020 dal signor

A.;
(ricorrente)

contro

la decisione 12 marzo 2020 della **Sezione dell'insegnamento medio superiore**, Bellinzona, in materia di accesso a documenti ufficiali;

chiedente l'accesso al nuovo piano settimanale delle lezioni del liceo, la consultazione presso i Collegi dei docenti dei licei cantonali, la documentazione citata nel documento "Esito della consultazione presso i docenti" datato agosto 2019 e tutti i contributi alla consultazione giunti al gruppo di lavoro;

viste le risultanze istruttorie, in particolare le risposte 13 maggio 2020 della Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona, e 5 giugno 2020 della Sezione dell'insegnamento medio superiore;

preso atto della replica 16 novembre 2020 del ricorrente, nonché della duplica 8 gennaio 2021 della Sezione dell'insegnamento medio superiore;

letti ed esaminati gli atti e i documenti prodotti;

sentiti per circolazione tutti i membri della Commissione;

- ritenuto che:
- A. Con istanza 24 novembre 2019, fondata sulla legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT; RL 162.100), A. ha chiesto alla Sezione dell'insegnamento medio superiore di ottenere l'accesso ai seguenti documenti:
- *Nuovo piano settimanale delle lezioni del Liceo*
 - *Consultazione presso i Collegi dei docenti dei licei cantonali*
 - *Documentazione citata nel documento "Esito della consultazione presso i docenti", datato agosto 2019*
 - *Tutti i contributi alla consultazione giunti al gruppo di lavoro.*
- B. Con presa di posizione del 10 dicembre 2019 la Sezione dell'insegnamento

medio superiore ha accordato l'accesso ai documenti richiesti, precisando che, essendo documenti di un procedimento in corso, l'accesso era subordinando alla condizione che gli stessi non fossero divulgati.

- C. In data 10 dicembre 2019 il ricorrente ha chiesto la mediazione, ex art. 18 LIT, della Commissione di mediazione indipendente LIT, la quale, in occasione della seduta del 13 febbraio 2020, ha constatato l'insuccesso della mediazione.
- D. Con scritto 17 febbraio 2020 il ricorrente ha chiesto alla Sezione dell'insegnamento medio superiore l'emanazione di una decisione formale ai sensi dell'art. 19 LIT.
- E. Con decisione 12 marzo 2020 la Sezione dell'insegnamento medio superiore ha confermato la presa di posizione del 10 dicembre 2019, specificando che il procedimento di modifica del Regolamento delle scuole medie superiori e delle griglie a seguito dell'introduzione dell'informatica è un processo multifase che inizia con la consultazione delle cerchie interessate, prosegue con l'approvazione da parte del Consiglio di Stato e si conclude con la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale. Pur ritenendo che il procedimento fosse ancora in corso, la Sezione dell'insegnamento medio superiore ha accordato l'accesso ai documenti, condizionandolo al divieto di divulgazione (art. 11 cpv. 3 LIT). A mente dell'autorità la limitazione si giustificava anche per il fatto che i docenti consultati avevano redatto le loro prese di posizione all'indirizzo del Gruppo di lavoro e non pensando ad una loro pubblicazione.
- F. Contro la suddetta decisione insorge il qui ricorrente con l'atto citato in ingresso, chiedendo l'annullamento del divieto di divulgazione. Dopo aver precisato il contesto in cui si inserisce la domanda di accesso ai documenti, ossia la modifica del piano settimanale delle lezioni del liceo e la relativa procedura di consultazione dei collegi dei docenti, affermando che questi ultimi non avrebbero ricevuto le informazioni necessarie per pronunciarsi con cognizione di causa, il ricorrente ritiene improprio prendere come riferimento l'intero iter del progetto per determinare se si tratti di un procedimento ancora in corso, dovendo a suo dire limitare questo esame allo stato della procedura di consultazione, già conclusa. Il ricorrente sostiene altresì che non si tratta di semplici procedure amministrative di competenza degli organismi amministrativi, bensì di condizioni organizzative della scuola con forti ricadute pedagogico-didattiche, e dunque di competenza del corpo docente, che deve essere debitamente informato. Evidenzia inoltre che il divieto di divulgazione sarebbe in contraddizione con il principio dell'uguaglianza del diritto di accesso di cui all'art. 10 RLIT. Infine il ricorrente contesta l'argomento secondo cui i docenti non fossero consapevoli che il proprio contributo sarebbe stato divulgato quanto meno all'interno del corpo docente, ritenuto il clima vigente per tradizione e consuetudine nei licei.
- G. La Sezione dell'insegnamento medio superiore con atto responsivo del 5 giugno 2020 ribadisce gli argomenti contenuti nella decisione impugnata, precisando che il principio dell'uguaglianza del diritto di accesso non comporta la facoltà di divulgare liberamente i documenti, compito che spetterebbe all'autorità nell'ambito dell'informazione attiva. L'autorità contesta l'affermazione secondo cui il corpo docenti non sarebbe stato sufficientemente informato in merito al progetto. La Sezione sostiene che non era tenuta a procedere con l'informazione attiva e ad accordare l'accesso al richiedente,

trattandosi di un procedimento pendente. Precisa che i rapporti dei gruppi di materia sono stati redatti alla sua attenzione come documenti di lavoro, che, malgrado siano da considerarsi documenti ufficiali di principio accessibili, non possono essere liberamente pubblicati su internet, motivo per cui è stato imposto il divieto di divulgazione.

- H. Con replica 16 novembre 2020 e duplica 8 gennaio 2021 le parti si riconfermano nelle loro antitetiche posizioni.
- I. Con scritti 23 gennaio 2025 e 6 febbraio 2025, su domanda della scrivente Commissione, la Sezione dell'insegnamento medio superiore comunica che la procedura oggetto della domanda di accesso è da ritenersi conclusa e rinuncia conseguentemente al divieto di divulgazione.
- L. Con scritto 24 febbraio 2025 il ricorrente comunica di voler mantenere il ricorso e chiede una decisione di merito.

considerato che:

- 1. Giusta l'art. 20 cpv. 1 LIT, la scrivente Commissione è competente per dirimere la presente vertenza. Pacifiche sia la legittimazione a ricorrere del ricorrente, destinatario della decisione avversata, sia la tempestività dell'impugnativa.
- 2. Stante gli art. 20 cpv. 3 LIT e 11 del Regolamento della Commissione cantonale per la protezione dei dati del 16 dicembre 2008 (RL 163.115), alla procedura di ricorso davanti alla scrivente Commissione è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100).
- 3. La LIT, in vigore dal 1° gennaio 2013, disciplina l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali allo scopo di garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e 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 (M. BAGGI/B. 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.
- 4. Giusta l'art. 8 cpv. 1 LIT *sono considerati documenti ufficiali 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*. La tipologia è specificata nell'art. 8 cpv. 1 lett. a e b del Regolamento della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (RLIT; RL 162.110), secondo cui, *"i documenti sono considerati ufficiali ai sensi della legge: a) 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 e b) indipendentemente dalla circostanza che essi esprimano fatti o giudizi di valore*. Il documento ufficiale contenente l'informazione deve essere *effettivamente* in possesso dell'autorità, ovverosia quando essa ne è l'autrice avendolo elaborato, oppure quando è mittente o destinataria dell'informazione comunicata (Messaggio LIT n. 6296 del Consiglio di Stato del 10 novembre 2009, ad art. 8 LIT, n. 1.2; M. BAGGI/B. COTTIER, op. cit., p. 391). Ciò significa

che la stessa deve avere accesso all'informazione per potere quindi accordare l'accesso al pubblico (Messaggio LTras del Consiglio federale, FF 2003, pag. 1810). Il principio della trasparenza non intende obbligare l'amministrazione a allestire un documento che non esiste (Messaggio LTras citato, pag. 1809). Non sono invece considerati ufficiali *i documenti 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).

I documenti la cui elaborazione non è terminata non vanno peraltro confusi con i documenti preparatori, ma definitivi, quali ad esempio i rapporti o i preavvisi trasmessi da istanze subordinate all'autorità competente. Nel sistema della legge cantonale questi documenti preparatori ma compiuti versati agli atti di un procedimento in corso permangono sottratti al diritto di accesso fino alla sua conclusione e la loro consultazione in pendenza di procedura, se provvisti di valore probatorio e determinanti per adottare una decisione, potrà essere concessa soltanto alle parti conformemente alle norme processuali applicabili e all'art. 29 cpv. 2 Cost. fed. (Messaggio CdS n. 6926, pag. 19).

5. Giusta l'art. 13 LIT, *la domanda d'accesso dev'essere presentata all'autorità che ha stilato il documento o che lo ha ricevuto quale destinataria principale da parte di soggetti non sottoposti alla legge* (cpv. 1) e non necessita di essere motivata (cpv. 2). Di conseguenza non può di principio essere pretesa la comprova di particolari interessi alla consultazione né l'indicazione del suo scopo (che può essere privato o commerciale, cfr. MARCELLO BAGGI/BERTIL COTTIER, op. cit., p. 404-405).
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 resistenza di una tale eccezione. Giusta l'art. 10 cpv. 1 LIT *riservato l'art. 11, il diritto di accesso a un documento ufficiale è negato a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante se può: a) influenzare o compromettere la libera formazione della volontà o dell'opinione di un'autorità; b) perturbare l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità; c) mettere in pericolo la sicurezza dello Stato o l'ordine pubblico; d) compromettere la politica estera del Cantone; e) ledere la sfera privata di terzi; eccezionalmente può tuttavia prevalere l'interesse pubblico all'accesso; f) implicare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione e di affari; g) comportare la divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto*. Inoltre, secondo il capoverso 2 della norma, *l'accesso a un documento ufficiale può essere negato soltanto se la domanda non può essere obiettivamente decisa nei termini prorogati secondo l'art. 15 cpv. 2 senza pregiudicare il corretto adempimento dell'attività amministrativa ordinaria*.
Stante l'art. 11 LIT *la limitazione al diritto di accesso si applica unicamente alle parti di un documento ufficiale la cui diffusione può compromettere gli interessi pubblici o privati previsti dall'art. 10; in questi casi, l'autorità può nondimeno rifiutare l'accesso all'intero documento ove lo stralcio delle parti inaccessibili ne deformi il senso e la portata* (cpv. 1). *L'accesso a un documento ufficiale può essere differito quando i motivi che giustificano l'inaccessibilità sono temporanei* (cpv. 2). *L'accesso a un documento ufficiale può in ogni caso essere vincolato a condizioni od oneri a tutela degli interessi pubblici o privati salvaguardati dall'art. 10* (cpv. 3).
Infine occorre precisare che giusta l'art. 12 LIT *i documenti ufficiali che*

contengono dati personali devono, se possibile, essere resi anonimi prima di essere consultati (cpv. 1). Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che non possono essere resi anonimi, si applicano le disposizioni della legge cantonale sulla protezione dei dati personali; la procedura di accesso è retta dalla presente legge (cpv. 2).

7. In concreto la domanda di accesso verte su documenti inerenti la procedura di modifica del piano settimanale delle lezioni del liceo, avviata a seguito dell'introduzione dell'informatica come disciplina obbligatoria, decisa nel 2018 dalla Conferenza dei direttori della pubblica educazione (CDPE) e dalla Commissione svizzera di maturità (CSM), così come a seguito della richiesta del Gran Consiglio di rivedere la griglia oraria in modo da facilitare l'approccio alle discipline scientifiche, permettendo un avvicinamento più graduale a queste materie (cfr. rapporto sul messaggio n. 7267 inerente alla mozione 19 settembre 2016 presentata da Claudia Crivelli Barella e cofirmatari "Creazione di un indirizzo umanistico nei licei ticinesi").
- 7.1. Nell'ambito della procedura di modifica del piano settimanale delle lezioni un Gruppo di lavoro ha elaborato un progetto, che è stato posto in consultazione tra i Collegi dei docenti dei licei cantonali tramite il documento "Nuovo piano settimanale delle lezioni del Liceo" del 3 maggio 2019. L'esito della consultazione, terminata alla fine del mese di giugno 2019, è stato illustrato in un documento dell'agosto 2019. L'adozione del nuovo piano settimanale delle lezioni imponeva infine una decisione di approvazione da parte del Consiglio di Stato, in quanto comportava la modifica del Regolamento delle scuole medie superiori del 15 giugno 2016 e dei relativi allegati (RL 414.110). La Sezione dell'insegnamento medio superiore ha indicato con scritto 23 gennaio 2025 che il Regolamento delle scuole medie superiori e la relativa griglia oraria sono entrati in vigore il 16 aprile 2021 (cfr. BU 2021, 131), con conseguente superamento del divieto di divulgazione. In realtà tale modifica è stata preceduta dall'adeguamento pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi il 24 marzo 2020 (cfr. BU 2020, 88) ed entrato in vigore il 1. agosto 2020. Appare ad ogni modo evidente che, al momento dell'inoltro della domanda di accesso, ossia il 24 novembre 2019, e dell'emanazione della decisione avversata, il 12 marzo 2020, il procedimento volto alla modifica del piano settimanale delle lezioni era ancora in corso e sarebbe terminato unicamente con la decisione di competenza del Consiglio di Stato.
- 7.2. Relativamente ai documenti richiesti si osserva che la Sezione dell'insegnamento medio superiore ha accordato l'accesso ai documenti, condizionandolo tuttavia al divieto di divulgazione, ciò che costituisce l'unico oggetto della decisione impugnata dal ricorrente. La scrivente Commissione parte quindi dal presupposto che i documenti trasmessi dall'autorità corrispondano a quelli richiesti dal ricorrente. Con scritti 23 gennaio e 6 febbraio 2025 la Sezione dell'insegnamento medio superiore ha comunicato che, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo piano settimanale delle lezioni, la limitazione della divulgazione era venuta meno. Il ricorso, chiedente l'annullamento del divieto di divulgazione, è quindi formalmente divenuto privo d'oggetto. Tuttavia, ritenuta la richiesta di entrata nel merito formulata dal ricorrente, la scrivente Commissione si esprime di seguito sulla legittimità del divieto di divulgazione.
- 7.3. Come ricordato precedentemente i documenti preparatori, quali ad esempio i rapporti o i preavvisi trasmessi da istanze subordinate all'autorità competente,

ma compiuti versati agli atti di un procedimento in corso permangono sottratti al diritto di accesso fino alla sua conclusione. Contrariamente all'opinione del ricorrente il procedimento in questione non si è concluso al termine della procedura di consultazione, bensì al momento della decisione da parte del Consiglio di Stato e relativa pubblicazione nel Bollettino ufficiale, da cui decorre il termine per l'eventuale impugnazione. È indiscutibile, a mente della scrivente Commissione, come i documenti allestiti nell'ambito di una procedura di adozione o modifica di un atto normativo (pareri, rapporti e progetti), debbano essere ritenuti dei documenti fondamentali per formare la volontà e l'opinione dell'autorità chiamata a pronunciarsi ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett a LIT. Pertanto i documenti richiesti dal ricorrente non potevano essere resi accessibili al momento della loro estensione e/o presentazione dinanzi al Gruppo di lavoro, non avendo quest'ultimo la competenza decisionale nell'ambito del procedimento di adozione del nuovo piano settimanale delle lezioni. L'accesso andava semmai differito ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 LIT fino alla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della modifica del Regolamento citato. Ciò malgrado la Sezione dell'insegnamento medio superiore, nell'interesse del richiedente, ha accordato l'accesso ai documenti, corredandolo del divieto di divulgazione. Ritenuto che l'accesso andava addirittura differito, il divieto di divulgazione appare quale unica misura alternativa, seppur discutibile, per salvaguardare il processo decisionale dell'autorità ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. a LIT. Per una miglior comprensione della portata della limitazione la decisione doveva tuttavia essere maggiormente precisa in merito alla sua durata, indicando che il divieto di divulgazione sarebbe decaduto con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale del nuovo piano settimanale delle lezioni.

- 7.4. Si precisa infine che non compete alla scrivente Commissione pronunciarsi in merito all'adeguatezza dell'informazione fornita dalla Sezione dell'insegnamento medio superiore ai partecipanti nell'ambito della procedura di consultazione.
8. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso è respinto. La soluzione adottata dalla Sezione dell'insegnamento medio superiore ha permesso, da un lato, di salvaguardare il processo decisionale dell'autorità e, dall'altro, il diritto del cittadino di accesso ai documenti ufficiali, che poteva ad ogni modo essere differito fino alla conclusione del procedimento.
9. La procedura di accesso ai documenti ufficiali è di principio gratuita, ciò che si estende anche alla procedura di mediazione e di decisione di cui agli art. 18 e 19 LIT, ma non concerne invece i ricorsi presentati alla scrivente Commissione e al Tribunale cantonale amministrativo secondo l'art. 20 LIT (cfr. Messaggio LIT citato, ad art. 16 LIT, n. 3, TCA n. 52.2018.489 del 6 luglio 2020, consid. 8.2.). La tassa di giustizia segue la soccombenza del ricorrente. Essa viene commisurata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria della parte (art. 47 LPAm).

per i quali motivi,

richiamate le norme sopracitate,

pronuncia

1. Il ricorso è **respinto**.
2. La tassa di giudizio di fr. 200.— (duecento) è posta a carico del ricorrente.
3. Contro la presente decisione può essere interposto ricorso al Tribunale

cantonale amministrativo entro 30 giorni dalla sua intimazione, secondo le modalità descritte dagli art. 68 e segg. LPAm.

Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza

Il Presidente
Enrico Pusterla

La Giurista-redattrice
Elisa Quadri Parravicini

Intimazione a: A.
Sezione dell'insegnamento medio superiore, Viale Portone 12, 6501
Bellinzona

Comunicazione a: Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona.