

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 Vanessa Vaerini per statuire sul ricorso presentato il 19 aprile 2022 da
- A.**
(ricorrente)
- contro
- la **decisione 8 aprile 2022 della Divisione della giustizia**, Bellinzona;
- chiedente documenti concernenti la struttura carceraria "Lo Stampino" e il manuale del Giudice di pace;
- viste le risultanze istruttorie, in particolare le osservazioni 5 maggio 2022 della Divisione della giustizia, Bellinzona;
- preso atto della replica 27 maggio 2022 della ricorrente, nonché della duplica 10 giugno 2022 della Divisione della giustizia, Bellinzona;
- letti ed esaminati gli atti e i documenti prodotti;
- sentiti per circolazione tutti i membri della Commissione;
- ritenuto che: A. Con scritto 1° settembre 2021 la ricorrente ha segnalato al Consiglio di Stato delle presunte disfunzioni inerenti il carcere Lo Stampino, Cadro, e richiesto per il periodo 2010-2020 la seguente documentazione: "*piano d'igiene firmato dagli addetti della struttura carceraria; elenco degli interventi di manutenzione ed eliminazione dei difetti (almeno una camera era inagibile nel mese di giugno 2020 a causa d'infiltrazione d'acqua); statistica sul numero di donne e uomini hanno soggiornato nello stesso comparto; costo medio per ogni detenuto(a) e tempo di detenzione; indicazioni dei tipi di reati commessi; documenti attestanti dei problemi organizzativi osservato dall'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative e decisioni interne sul dispositivo di presunta misura di sicurezza che giustifica l'esposizione dei nomi e cognomi degli occupanti sulle porte delle camere*".
- B. Con scritto 20 ottobre 2021 il Consiglio di Stato ha respinto le accuse, ritenute

“lesive della personalità delle persone coinvolte”, invitandola ad astenersi, in futuro, ad agire con le medesime modalità.

- C. Con istanza 10 gennaio 2022, fondata sulla legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT; RL 162.100), la ricorrente ha chiesto alla Divisione della giustizia la seguente documentazione:
“I documenti concerne la struttura carceraria Lo Stampino di Cadro:
- 01 *piano d'igiene firmato dagli addetti della struttura carceraria;*
 - 02 *elenco degli interventi di manutenzione ed eliminazione dei difetti (almeno una camera era inagibile nel mese di giugno 2020 a causa infiltrazione d'acqua);*
 - 03 *statistica sul numero di donne e uomini incarcerati nello stesso comparto;*
 - 04 *costo medio per ogni detenuto(a) e tempo di detenzione;*
 - 05 *indicazioni dei tipi di reati commessi;*
 - 06 *documenti attestanti dei problemi organizzativi osservato dall'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative;*
 - 07 *decisioni interne sul dispositivo di presunta misura di sicurezza che giustifica l'esposizione dei nomi e cognomi degli occupanti sulle porte delle camere;*
- 01 *il manuale del Giudice di pace.”*
- D. Con scritto 10 febbraio 2022 la Divisione della giustizia ha comunicato alla ricorrente l'irricevibilità della richiesta degli atti enumerati da 01 a 07, poiché ritenuta inutile e abusiva ai sensi dell'art. 16 del regolamento della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 5 settembre 2012 (RLIT, RL 162.110). A suo dire le autorità già interpellate dalla ricorrente le avrebbero già fornito esaurienti risposte, nei limiti delle rispettive competenze. Ha in seguito negato la trasmissione di una copia del Manuale del Giudice di pace, poiché si tratterebbe di uno strumento di lavoro interno appositamente elaborato per l'attività di Giudici di pace e quindi non destinato al pubblico generale.
- E. Il 10 febbraio 2022 la ricorrente ha chiesto la mediazione, ex art. 18 LIT, della Commissione di mediazione indipendente LIT ribadendo la propria domanda di accesso del 10 gennaio 2022.
- F. In data 21 marzo 2021 la Commissione di mediazione indipendente LIT ha constatato l'insuccesso della mediazione, considerato *“che i documenti dal punto 01-07 non sono accessibili e che qualora il Manuale del giudice di pace dovesse diventare pubblico, la richiedente potrà acquistarlo alle condizioni poste al momento”*.
- G. Con scritto 28 marzo 2022 la ricorrente ha chiesto alla Divisione della giustizia l'emanazione di una decisione formale ai sensi dell'art. 19 LIT.
- H. Con decisione 8 aprile 2022 la Divisione della giustizia ha respinto la richiesta di accesso del 10 gennaio 2022 ribadendo in concreto le motivazioni formulate con scritto 10 febbraio 2022.
In particolare ha ritenuto che l'istante non si sarebbe espressa e confrontata con gli interessi pubblici e privati. Nemmeno avrebbe sostanziato con argomenti convincenti un abuso del potere di apprezzamento dell'autorità adita.
L'autorità ha in seguito affermato che trattandosi di documentazione relativa a una struttura carceraria, non potrebbe essere escluso l'interesse di terzi

toccati dalla domanda alla loro protezione. A suo dire, l'interesse all'accesso non sarebbe volto a garantire la libera formazione dell'opinione pubblica e/o favorire la partecipazione alla vita pubblica e non apparirebbe prevalente rispetto a quello dell'eventuale protezione di dati personali. Inoltre ha precisato che l'evasione di una domanda complessa e indeterminata come quella formulata comporterebbe un onere lavorativo sproporzionato per fornire documenti richiesti e comporterebbe un obbligo di fatturazione conformemente alla tariffa prevista dall'Allegato al RLIT.

- I. Contro la suddetta decisione insorge la qui ricorrente con l'atto citato in ingresso, confermando integralmente la sua domanda di accesso del 10 gennaio 2022.
- J. La Divisione della giustizia con atto responsivo del 5 maggio 2022 si riconferma nella propria decisione dell'8 aprile 2022.
- K. Con replica del 27 maggio 2022 la ricorrente non formula ulteriori osservazioni.
- L. Il 9 febbraio 2023 la scrivente Commissione ha invitato la Divisione della giustizia a determinarsi sulla documentazione richiesta della ricorrente, specificando in concreto se la documentazione esiste ed i motivi di un eventuale diniego, limitazione, differimento o condizionamento di accesso a tali documenti ai sensi della LIT e del suo regolamento.
- M. Con scritto 7 aprile 2023 la Divisione della giustizia ha comunicato che *"i documenti citati dalla richiedente 01-02 come pure 05-07 non esistono"*. In seguito ha precisato che *"per quanto attiene le informazioni richieste ai punti 03 e 04 (statistica sul numero di donne e uomini incarcerati nello stesso comparto / costo medio per ogni detenuto(a) e tempo di detenzione), le stesse non adempiono a quanto prescritto dall'art. 15 RLIT in termini temporali"*.
- N. Con ulteriore scritto 15 maggio 2023 la Divisione della giustizia ha precisato che la ricorrente non avrebbe *"minimamente circostanziato l'intervallo temporale delle statistiche e dei dati richiesti, limitandosi invece a delle indicazioni del tutto vaghe"*. Precisa di non aver ritenuto di dover richiedere le precisazioni ai sensi dell'art. 15 cpv. 4 RLIT in quanto la domanda risulterebbe del tutto abusiva ai sensi degli art. 13 LIT e 16 RLIT.

considerato che:

- 1. Giusta l'art. 20 cpv. 1 LIT questa Commissione è competente in ordine per dirimere la vertenza. Pacifiche sono sia la legittimazione a ricorrere della ricorrente, destinataria 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, promovendo 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.

- 3.1. 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 RLIT secondo cui *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 ed indipendentemente dalla circostanza che essi esprimano fatti o giudizi di valore*. 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). Il documento ufficiale contenente l'informazione deve essere *effettivamente* in possesso, ovverosia quando essa ne è l'autrice avendolo elaborato, oppure quando è mittente o destinataria dell'informazione comunicata (Messaggio del Consiglio di Stato n. 6296, pag. 18; MARCELLO BAGGI/BERTIL COTTIER, op. cit., p. 391). Ciò significa che la stessa deve avere accesso all'informazione per potere quindi accordare l'accesso al pubblico (Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003, pag. 1810). Il principio della trasparenza non intende obbligare l'amministrazione a allestire un documento che non esiste (Messaggio citato del Consiglio federale, FF 2003, pag. 1809).
- 3.2. 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).
- 3.3. 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).

4. Nella fattispecie concreta si osserva quanto segue:

4.1. **Documenti n. 01-02 e n. 05-07 concernenti la struttura carceraria “Lo Stampino”**

Per quanto riguarda i seguenti documenti: “01 piano d'igiene firmato dagli addetti della struttura carceraria; 02 elenco degli interventi di manutenzione ed eliminazione dei difetti (almeno una camera era inagibile nel mese di giugno 2020 a causa infiltrazione d'acqua); 05 indicazioni dei tipi di reati commessi; 06 documenti attestanti dei problemi organizzativi osservato dall'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative e 07 decisioni interne sul dispositivo di presunta misura di sicurezza che giustifica l'esposizione dei nomi e cognomi degli occupanti sulle porte delle camere”, si rileva che la Divisione della giustizia ha affermato che non esistono documenti ufficiali corrispondenti alla richiesta della ricorrente. Non sussistendo in concreto tale documentazione, nel senso previsto dall'8 cpv. 1 LIT, non può essere accolta la pretesa della ricorrente.

4.2. **Documenti n. 03-04 concernenti la struttura carceraria “Lo Stampino”**

4.2.1. In merito ai seguenti documenti: “03 statistica sul numero di donne e uomini incarcerati nello stesso comparto e 04 costo medio per ogni detenuto(a) e tempo di detenzione”, si osserva quanto segue.

La Divisione della giustizia ha negato l'accesso a tali documenti con l'argomentazione che trattandosi di documentazione relativa ad una struttura carceraria, non potrebbe essere escluso l'interesse di terzi toccati dalla domanda alla loro protezione. Inoltre la ricorrente non avrebbe minimamente circostanziato l'intervallo temporale delle statistiche e dei dati richiesti, limitandosi invece a delle indicazioni del tutto vaghe. A tal proposito ha precisato di non aver ritenuto di dover richiedere le precisazioni ai sensi dell'art. 15 cpv. 4 RLIT in quanto la domanda risulterebbe del tutto abusiva ai sensi degli art. 13 LIT e 16 RLIT.

4.2.2. Per costante giurisprudenza, vi è abuso di diritto laddove un determinato istituto giuridico è invocato per realizzare interessi che il medesimo istituto non si prefigge di tutelare (DTF 134 I 65, consid. 5.1). Il divieto dell'abuso di diritto è componente del principio della buona fede (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, VII ed., Zurigo/San Gallo 2016, n. 722) previsto dall'art. 5 cpv. 3 della Costituzione federale della

Confederazione Svizzera (RS 101), che impone allo Stato, alle autorità e ai privati di agire nel suo rispetto. Il messaggio della LIT spiega che devono essere considerate abusive e, pertanto, respinte in limine le domande di accesso quando il richiedente vuole deliberatamente perturbare il funzionamento dell'amministrazione o chiede ripetutamente e sistematicamente la comunicazione di un documento che già ha potuto consultare in base alla legge sulla trasparenza o in altro modo (cfr. Messaggio n. 6296 del Consiglio di Stato del 10 novembre 2009, art. 13 LIT, n. 6). D'altro canto, come già detto, l'art. 13 cpv. 2 LIT pone esplicitamente il principio secondo cui la domanda di accesso non deve essere motivata. Né, del resto, l'amministrazione può esigere che siano indicate le ragioni che sottendono alla richiesta, non spettando all'autorità di sindacarne l'utilità per il richiedente (STA 52.2015.477 del 12 dicembre 2017 consid. 2.5, confermata dal Tribunale federale con decisione pubblicata in: RtiD II-2018 n. 4).

- 4.2.3. In concreto non è possibile intravedere un agire contrario al funzionamento dell'amministrazione nella richiesta della ricorrente. La domanda in oggetto non risulta quale ripetuta e sistematica richiesta di documenti già richiesti oppure che la ricorrente ha già potuto consultare.
- 4.2.4. La Divisione della giustizia ha negato l'accesso ai documenti richiesti in quanto la loro consultazione potrebbe costituire una lesione della sfera privata di terzi ai sensi dell'art. 10 lett. e LIT. In questo caso, *“l'autorità dispone di un margine di apprezzamento e deve rispettare il principio di proporzionalità: la consultazione può pertanto essere negata puramente e semplicemente soltanto se l'accesso non può essere limitato, differito o condizionato secondo l'art. 11 e i dati che consentirebbero di identificare una persona dovranno per principio essere anonimizzati o oscurati conformemente all'art. 12”* (Messaggio n. 6296 del Consiglio di Stato del 10 novembre 2009, ad art. 10 LIT, n. B/7.). Nella fattispecie non risultano motivi per non procedere ad un'anonimizzazione/oscuramento di eventuali dati di terzi contenuti nei documenti richiesti, nemmeno l'autorità adduce eventuali giustificazioni in tal senso. L'autorità è dunque tenuta a concedere alla ricorrente l'accesso ai documenti n. 03-04 concernenti la struttura carceraria “Lo Stampino”. Il periodo della documentazione richiesta dovrà tuttavia essere anticipatamente definito dalla ricorrente. Inoltre l'accesso dovrà essere garantito secondo le modalità prescritte dall'art. 16 cpv. 1 LIT e 24 e 25 RLIT, ossia gratuitamente o previo pagamento, secondo la tariffa annessa al RLIT, *se vengono rilasciate copie, se l'accesso a un documento comporta oneri amministrativi di una certa importanza o se vengono forniti rapporti, opuscoli o altri documenti stampati e supporti di informazione.*
- 4.3. **Manuale del Giudice di pace del Dipartimento delle istituzioni**
- 4.3.1. La Divisione della giustizia ha negato alla ricorrente l'accesso al Manuale del Giudice di pace, sostenendo che lo stesso non sarebbe accessibile al pubblico, essendo un documento di lavoro e di supporto formativo cantonale ai corsi di formazione esistenti destinati esclusivamente a magistrati laici.
- 4.3.2. Il Manuale del Giudice di pace è stato elaborato nel 2021 da parte della Repubblica e Cantone del Ticino, Dipartimento delle istituzioni, Divisione della giustizia il quale ne detiene i diritti d'autore. Tale documento, stampato in 110 copie e destinato all'uso dei Giudici di pace quale strumento di lavoro,

istituisce un approfondimento delle regole stabilite dal Codice processuale civile svizzero, per gli aspetti che concernono l'attività giudiziaria di questa autorità.

Esso non può dunque essere ritenuto un documento destinato a scopo personale, ossia utilizzato esclusivamente dal suo autore o da un numero ristretto di persone quale mezzo ausiliario ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 RLIT e dunque escluso dal novero di documento ufficiale come stabilito all'art. 8 cpv. 2 LIT.

Appurato il carattere ufficiale di tale documento, occorre in seguito rilevare che non sono sussistono e nemmeno sono state sufficientemente addotte altre eccezioni al diritto di accesso ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 LIT.

L'accesso al documento richiesto deve dunque essere garantito, dovendo in concreto ammettere la sussistenza di un concreto interesse del cittadino ad esaminare il contenuto del manuale e valutare l'operato dell'attività amministrativa.

Occorre a tal proposito specificare che la successiva utilizzazione del documento ufficiale è sottoposta alla legislazione sulla proprietà intellettuale (art. 9 cpv. 3 LIT) e la responsabilità circa il suo rispetto incombe alla richiedente (cfr. MARCELLO BAGGI/BERTIL COTTIER, op. cit., p. 395). La richiedente dovrà domandare, se del caso, il consenso all'autore per allestire una nuova copia del documento o per metterlo in circolazione in altro modo (Messaggio n. 6296 del Consiglio di Stato del 10 novembre 2009, art. 9 LE, ad n. 4 e segg.).

- 5.1. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso è parzialmente accolto e la decisione impugnata è riformata nel senso che la Divisione della giustizia deve trasmettere copia dei documenti n. 03 e 04 concernenti la struttura carceraria "Lo Stampino", in forma anonimizzata, secondo le modalità descritte al considerando 4.2.4, nonché il Manuale del Giudice di pace. Per quest'ultimo documento potrà essere percepito un emolumento proporzionale ai costi di stampa, rispettivamente in fotocopia percependo un emolumento di fr. 0.50 per ogni fotocopia come previsto dal RLIT e dal suo allegato. Per il resto la decisione impugnata è confermata.
- 5.2. La tassa di giustizia segue la soccombenza parziale della ricorrente (art. 47 LPAm), ripartendo la tassa di giustizia minima di fr. 100.-, prevista dalla LPAm, riducendola a fr. 60.- ritenuto che l'ammissione del ricorso avviene per una minima parte rispetto alle richieste.

per i quali motivi,

richiamate le norme sopracitate,

pronuncia

1. Il ricorso è **parzialmente accolto**.
 - 1.1. Di conseguenza, la decisione 8 aprile 2022 della Divisione della giustizia, è **riformata** nel senso che è fatto ordine alla Divisione della giustizia di trasmettere alla ricorrente copia dei documenti n. 03 e 04 concernenti la struttura carceraria "Lo Stampino", in forma anonimizzata, secondo le modalità descritte al considerando 4.2.4, nonché il Manuale del Giudice di pace del Dipartimento delle istituzioni, edizione 2021, secondo le modalità descritte al considerando 5.1.
2. La tassa di giudizio di fr. 60.- (sessanta) è posta a carico della 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
Vanessa Vaerini

Intimazione a: A.
Divisione della giustizia, Piazza Governo 7, 6501 Bellinzona.

Comunicazione a: Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona.