Incarto n.
LIT.2025.3

Bellinzona
5 febbraio 2026

Decisione

In nome
della Repubblica e Cantone
del Ticino

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 12 marzo 2025 da

A.;
(ricorrente)

contro

la **decisione 5 febbraio 2025 del Consiglio di Stato**, in materia di accesso a documenti ufficiali;

chiedente l'annullamento della decisione impugnata ed il conseguente accesso alle risoluzioni relative alla concessione dei congedi pagati per affari sindacali sulla ripartizione dei congedi ai docenti in base al numero di affiliati;

viste le risultanze istruttorie, in particolare la risposta 9 aprile 2025 del Consiglio di Stato;

preso atto della replica 9 maggio 2025 del ricorrente e della duplica 11 giugno 2025 del Consiglio di Stato;

letti ed esaminati gli atti e i documenti prodotti;

sentiti nella seduta del 23 gennaio 2026 e per circolazione i membri della Commissione;

ritenuto che:

A. In data 14 giugno 2024 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 e della Direzione del DECS una domanda di accesso a documenti ufficiali, e meglio all'*"ultima risoluzione del Consiglio di Stato (o della direzione DECS) relativa alla concessione dei congedi pagati per affari sindacali (art. 32 cpv. 2 paragrafo a Regolamento dei dipendenti dello Stato) sulla ripartizione dei congedi ai docenti in base al numero di affiliati (docenti cantonali e comunali)"*.

B. Con scritti 21 giugno 2024 la Sezione amministrativa del DECS, per conto del Consiglio di Stato, ha invitato i terzi interessati ad esprimersi sulla domanda di accesso, in applicazione dell'art. 14 cpv. 1 LIT. Questi ultimi si sono opposti all'accesso.

C. Con presa di posizione 4 settembre 2024 il Consiglio di Stato ha negato l'accesso alle decisioni emanate dalla Sezione amministrativa e dalla Divisione della scuola in materia di congedi pagati per affari sindacali, ritenendo che, in quanto atti del personale, l'interesse alla riservatezza dei dati personali dei docenti interessati sarebbe predominante rispetto all'interesse pubblico all'informazione.

D. Il richiedente, con scritto 9 settembre 2024, ha chiesto la mediazione della Commissione di mediazione indipendente LIT ex art. 18 LIT.

E. In occasione della seduta di mediazione del 23 ottobre 2024 il richiedente si è dichiarato disposto a ricevere una comunicazione generica che riportasse il numero degli affiliati ai singoli sindacati e che indicasse lo sgravio annuo, rinunciando alla richiesta di accesso alla decisione della Divisione. La mediazione è quindi stata sospesa, in attesa che il rappresentante dell'autorità responsabile comunicasse la decisione del Consiglio di Stato di divulgare o meno i dati richiesti.

F. Con scritto 18 dicembre 2024 il Consiglio di Stato ha comunicato di non voler concedere l'accesso ai dati richiesti, rinviando alla precedente presa di posizione. Con decisione 3 gennaio 2025 la Commissione di mediazione indipendente ha quindi constatato l'insuccesso della mediazione.

G. Con scritto 12 gennaio 2025 il richiedente ha chiesto al Consiglio di Stato l'emanazione di una decisione formale ai sensi dell'art. 19 LIT.

H. Con decisione 5 febbraio 2025 il Consiglio di Stato ha confermato il diniego di accesso ai documenti richiesti, riconfermandosi nelle precedenti argomentazioni.

I. Con il ricorso citato in ingresso, il ricorrente postula l'annullamento della predetta pronunzia e chiede, in via principale, l'accesso al documento richiesto con domanda del 14 giugno 2024 e, in via subordinata, l'accesso alla comunicazione generica definita durante la seduta di mediazione. L'insorgente sostiene che la decisione impugnata non sarebbe sufficientemente motivata, in quanto non indicherebbe gli elementi alla base della ponderazione degli interessi in gioco. Del resto la domanda di accesso non includerebbe le generalità dei docenti che beneficiano di un congedo sindacale. Essa sarebbe limitata al numero di docenti iscritti ai sindacati e al relativo sgravio annuo spettante ai singoli sindacati. La richiesta di accesso sarebbe inoltre giustificata dalla necessità di verificare, anche nella sua qualità di deputato in Gran Consiglio, che la concessione degli sgravi sia corretta, ritenuto che questi ultimi costituiscono un onere per il Cantone. A sostegno della sua richiesta il ricorrente rileva pure che il Rendiconto del Consiglio di Stato-Allegato statistico riporta il numero di giorni di congedo sindacale per il personale dell'amministrazione cantonale, ma non quello relativo ai docenti, evidenziando una lacuna informativa. Segnala infine abbondanzialmente che

le generalità dei membri delle Commissioni consultive e dei gruppi di lavoro permanenti sono pubblici.

J. In sede di osservazioni 9 aprile 2025 il Consiglio di Stato ritiene che l'oggetto del ricorso sarebbe circoscritto alla domanda di accesso del 14 giugno 2024 e non si estenderebbe alla richiesta formulata in sede di procedura di mediazione. Nell'ambito della ponderazione degli interessi in gioco, ossia l'interesse alla riservatezza dei dati personali e l'interesse pubblico all'informazione, l'autorità sostiene che la sfera privata dei docenti meriterebbe una tutela accresciuta, non avendo essi un ruolo pubblico e istituzionale di particolare rilevanza all'interno dell'amministrazione cantonale. Inoltre, le decisioni richieste conterrebbero dati personali meritevoli di particolare protezione, ovvero informazioni di natura politico-sindacale. Sarebbe inoltre escluso un controllo di legalità delle decisioni di carattere amministrativo. Il Consiglio di Stato sostiene infine che, dalla pubblicazione dei dati citati dal ricorrente con riferimento al Rendiconto annuale e alla composizione delle Commissione consultive e dei gruppi di lavoro permanenti, non può essere tratto alcun diritto di accesso ai documenti richiesti.

K. Con replica 9 maggio 2025 il ricorrente si riconferma nelle precedenti argomentazioni e domande, osservando in particolare che quanto richiesto con la domanda di accesso coincide sostanzialmente con quanto proposto in sede di mediazione, ossia il numero di affiliati per sindacato ed il conseguente ammontare dello sgravio annuo. Precisa di non aver chiesto alcun documento concernente il rapporto di impiego di dipendenti pubblici né i nominativi dei beneficiari degli sgravi. L'insorgente ribadisce infine che vi sarebbe una discriminazione e una lacuna informativa nella misura in cui il Rendiconto del Consiglio di Stato-Allegato statistico riporterebbe i giorni di assenza per affari sindacali dei dipendenti occupati presso l'amministrazione cantonale ma non quelli concernenti i docenti.

L. Con duplica 11 giugno 2025 il Consiglio di Stato, riconfermandosi nell'allegato responsivo, ribadisce in particolare che l'oggetto del ricorso deve essere circoscritto alla domanda di accesso iniziale, che verterebbe sull'ultima decisione di concessione di congedi pagati per affari sindacali. Trattandosi di un atto del personale ai sensi dell'art. 9 cpv. 1 lett. e RLIT il documento sarebbe escluso dal diritto di accesso. Delle altre argomentazioni addotte dall'autorità si dirà, ove occorra, in seguito.

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 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 (LPAmm; 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.

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, *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).

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 l'esistenza 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* – ovvero indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica (cfr. art. 4 cpv. 1 LPDP) – *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). L'art. 12 LIT costituisce la base di coordinamento fra i principi della trasparenza e della protezione dei dati personali.

7. Il presente procedimento trae origine dalla domanda di accesso a documenti ufficiali formulata dal ricorrente in data 14 giugno 2024 all'indirizzo del Consiglio di Stato e della Direzione del DECS al fine di ottenere l'"*ultima risoluzione del Consiglio di Stato (o della direzione DECS) relativa alla concessione dei congedi pagati per affari sindacali (art. 32 cpv. 2 paragrafo a Regolamento dei dipendenti dello Stato) sulla ripartizione dei congedi ai docenti in base al numero di affiliati (docenti cantonali e comunali)"*.

7.1. Giusta l'art. 32 cpv. 2 del Regolamento dei dipendenti dello Stato dell'11 luglio 2017 (RDSt; RL 173.110) *per i docenti i congedi per affari o per formazione sindacale riconosciuti sono concessi nel seguente modo:*
a) per i membri di comitato: fino a 12 giorni all'anno se non vi è cumulo dei giorni di congedo. Se vi è cumulo dei giorni di congedo, fino ad un massimo del 20% di un'unità a tempo pieno attribuibile annualmente ad una persona per sindacato; la percentuale viene stabilita in base al numero di affiliati docenti cantonali e comunali attivi il 1° marzo dell'anno che precede l'anno scolastico per il quale è chiesto il congedo;
b) per gli affiliati ordinari fino a 2 giorni all'anno.
Le richieste di congedo formulate dai docenti e dagli impiegati vengono evase tramite decisioni amministrative personali.

7.2. Tramite l'adozione dell'art. 9 cpv. 1 lett. e RLIT il Governo, facendo uso della delega legislativa di cui all'art. 4 cpv. 2 LIT, ha escluso dal diritto di accesso gli atti del personale. Come rettamente evidenziato nell'allegato di risposta, il Tribunale cantonale amministrativo, confermando una decisione della scrivente Commissione, ha stabilito che la scelta di escludere dal diritto d'accesso tutti i documenti ufficiali concernenti i rapporti d'impiego dei dipendenti pubblici appare a tal punto estrema da risultare addirittura contraria agli scopi perseguiti dalla LIT (cfr. sentenza del TRAM del 16 novembre 2020 inc. 52.2019.426). Una domanda di accesso concernente atti del personale deve pertanto essere valutata secondo i principi suesposti. In particolare, se la documentazione richiesta contiene dati personali di terzi, l'autorità deve compiere una ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco, dando la possibilità ai terzi interessati di esprimersi, prima di prendere la decisione (art. 14 cpv. 1 LIT).

7.3. In concreto il Consiglio di Stato, identificando quale oggetto della domanda di accesso le decisioni amministrative emanate a seguito delle richieste di congedo formulate dai docenti, ha negato l'accesso, in quanto l'interesse alla riservatezza dei dati personali dei docenti interessati sarebbe preminente rispetto a quello pubblico alla trasparenza. In sede di risposta l'autorità ha precisato che i dati personali meritevoli di particolare protezione consisterebbero nelle informazioni di natura politico-sindacale.

7.4. In sede di ricorso e replica l'insorgente evidenzia che la domanda di accesso non verte su documenti riguardanti il rapporto di impiego di dipendenti pubblici, rispettivamente sui nominativi dei beneficiari degli sgravi sindacali. Egli precisa di voler accedere unicamente al numero di docenti iscritti ai singoli sindacati e all'ammontare della relativa percentuale di sgravio data dal numero di iscritti per ogni sindacato. Alla luce di queste precisazioni appare verosimile che ci sia stato un equivoco in merito all'oggetto della domanda di accesso, presumibilmente anche a causa della formulazione ambigua della richiesta iniziale del 14 giugno 2024. Il ricorrente chiedeva infatti l'accesso all'ultima risoluzione relativa alla concessione dei congedi pagati per affari sindacali, facendo riferimento all'art. 32 cpv. 2 RDSt, salvo poi precisare di non essere interessato a ricevere documenti concernenti i singoli dipendenti pubblici. Ora, ritenuto che le decisioni emanate in virtù dell'art. 32 cpv. 2 RDSt costituiscono decisioni personali riferite alla concessione del congedo a favore di singoli docenti, la domanda non può vertere su questi documenti. Del resto tali decisioni non riportano i dati richiesti dal ricorrente e precisati nell'ambito della mediazione e della presente procedura ricorsuale, bensì unicamente l'ammontare del congedo concesso al singolo docente richiedente.

7.5. Secondo il Consiglio di Stato l'oggetto del ricorso non può essere esteso alla richiesta posta nell'ambito della mediazione, ossia alla comunicazione generica che riporti il numero degli affiliati ai singoli sindacati e a quanto corrisponde il rispettivo sgravio annuo, poiché non oggetto della decisione impugnata. Tale argomento non appare condivisibile, ritenuto che il ricorrente, con la richiesta di decisione formale del 12 gennaio 2025, si è riconfermato nelle dichiarazioni esposte durante la mediazione. Spettava semmai al Consiglio di Stato esprimersi tenendo conto delle sopraggiunte precisazioni. Fare astrazione dei chiarimenti portati dal ricorrente sia in sede di mediazione che in sede ricorsuale, riferendosi unicamente alla lettera della domanda di accesso del 14 giugno 2024, sarebbe pure contrario al principio dell'economia processuale.

8. In merito alla richiesta formulata dal ricorrente in via principale, chiedente l'accesso all'ultima decisione emanata dalla Sezione amministrativa e dalla Divisione della scuola in materia di congedi pagati per affari sindacali, considerato che le decisioni emanate in virtù dell'art. 32 cpv. 2 RDSt sono di natura personale e concernono i congedi concessi ai singoli docenti, l'accesso non può essere concesso per i seguenti motivi. In primo luogo, il ricorrente stesso ha dichiarato di non voler accedere a documenti concernenti dipendenti pubblici. In secondo luogo tali decisioni, oltretutto se limitate all'ultima emanata in ordine di tempo, non contengono le informazioni complessive chieste dal ricorrente. La domanda è quindi respinta.

9. Con riferimento alla richiesta formulata in via subordinata, ossia alla comunicazione generica che riporti il numero degli affiliati ai singoli sindacati e a quanto corrisponde il rispettivo sgravio annuo, la scrivente Commissione ritiene che le informazioni riferite alle assenze per congedo pagato per affari sindacali, concernendo la gestione del personale di dipendenti pubblici, sia da considerarsi un documento ufficiale ai sensi della LIT. Prova ne è che i giorni di assenza per congedi nell'amministrazione cantonale (esclusi i docenti) vengono già pubblicati nel Rendiconto del Consiglio di Stato (cfr. punto 7.T15). Ritenuto che il Rendiconto riporta i giorni di assenza suddivisi per dipartimento, appare scontato che i dati siano estrapolabili anche per la categoria dei docenti. Questo a maggior ragione se si pensa che comunque un controllo sulle assenze o sull'utilizzazione dei congedi è necessario per la corretta applicazione della LORD e del RDSt. Per quanto concerne il dato riferito al numero di affiliati, essendo necessario per la determinazione della percentuale attribuibile ai sensi dell'art. 32 cpv. 2 RDSt, esso deve essere noto all'autorità. La domanda deve quindi essere accolta.

10. In esito alle considerazioni che precedono il ricorso deve essere parzialmente accolto, limitatamente alla domanda formulata in via subordinata, con conseguente annullamento della decisione impugnata.

11. 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.). Visto l'accoglimento parziale del ricorso, non si prelevano né spese né 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 **è accolto parzialmente, ossia solo nella sua domanda subordinata.**

§. Di conseguenza, la decisione impugnata è annullata. È fatto ordine al Consiglio di Stato di trasmettere a A. i dati riferiti al numero degli affiliati ai singoli sindacati e a quanto corrisponde il rispettivo sgravio annuo.

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. LPAmm.

Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza

Il Presidente
Enrico Pusterla

La Giurista redattrice
Elisa Quadri Parravicini

Intimazione a: A.
Consiglio di Stato, Bellinzona

Comunicazione a: Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona.