Incarto n.
LIT.2025.4

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 13 novembre 2024 da

A.;
(ricorrente)

contro

la **comunicazione 11 novembre 2024 del Municipio del Comune di B.** (rappr. dall'avv. BB.), in materia di accesso a documenti ufficiali;

chiedente l'accesso alla fotocopia completa della perizia giuridica del Prof. C. commissionata dal Municipio di B. (in seguito: il Municipio) concernente la promozione immobiliare D. realizzata sul mapp. _____ RFD B.;

richiamato l'inc. X del Consiglio di Stato;

viste le risultanze istruttorie della presente procedura, in particolare lo scritto 17 giugno 2025 dell'avv. BB., lo scritto 18 giugno 2025 del Municipio e lo scritto 16 luglio 2025 del ricorrente;

letti ed esaminati gli atti e i documenti prodotti;

sentiti nelle sedute del 21 novembre 2025 e del 23 gennaio 2026 e per circolazione tutti i membri della Commissione;

ritenuto che:

A. Con scritto 20 settembre 2024 A. ha chiesto al Municipio di ottenere l'accesso alla copia della perizia che avrebbe indotto l'autorità comunale a considerare primarie tutte le PPP del Condominio D. sito sul mapp. ____ RFD B..

B. Con risposta 30 ottobre 2024 il Municipio ha concesso al richiedente la possibilità di consultare la perizia previo appuntamento con l'Ufficio tecnico. In occasione di un colloquio telefonico con il capo dell'Ufficio tecnico, il richiedente ha appreso che l'accesso al documento era limitato alla consultazione presso gli uffici comunali, senza possibilità di fotocopiarlo, fotografarlo o ricopiarlo a mano.

C. Con scritto 6 novembre 2024 il richiedente, facendo valere il diritto di essere sentito, ha ribadito la richiesta di ottenere una copia del parere giuridico, richiedendo, in caso di risposta negativa del Municipio, l'emanazione di una decisione corredata dei rimedi giuridici.

D. Con e-mail 11 novembre 2024 l'Ufficio tecnico ha comunicato al richiedente che veniva confermata la decisione del Municipio del 30 ottobre 2024 e che il parere giuridico poteva quindi essere consultato unicamente presso l'Ufficio tecnico, respingendo la richiesta di ottenerne una copia o di eseguire delle fotografie.

E. Con ricorso 13 novembre 2024 indirizzato al Consiglio di Stato il richiedente ha impugnato la predetta comunicazione del Municipio, criticando la mancata emanazione di una decisione formale e la modalità di evasione della sua richiesta. Nel merito il ricorrente ha contestato la decisione del Municipio di limitare l'accesso al documento richiesto alla semplice consultazione presso l'Ufficio tecnico e il diniego di eseguire delle fotocopie o fotografie. Secondo il ricorrente la dottrina e la giurisprudenza riconoscono ad un avvocato o ad un notaio il diritto di ottenere copia di un determinato documento quale complemento del diritto di consultare gli atti, a fronte anche del suo interesse legittimo quale notaio che ha rogato quasi tutti gli atti di compravendita degli appartamenti del condominio in questione ad entrare in possesso del parere giuridico.

F. Con risposta 12 dicembre 2024 il Municipio ha postulato la reiezione del gravame, contestando l'asserita violazione del diritto di essere sentito, ritenuto che al ricorrente era stata garantita la possibilità di consultare il documento in loco. Non vi sarebbe per contro alcun diritto di ricevere delle copie degli atti. Il Municipio ha infine argomentato che il documento non dovrebbe comunque essere messo a disposizione, considerato che non si tratterebbe di un atto procedurale, bensì di un atto interno del Comune privo di qualsiasi forza probatoria.

G. Con replica 13 gennaio 2025 il ricorrente ha contestato le argomentazioni e le conclusioni del Municipio e ulteriormente motivato il suo interesse alla consultazione. Con duplica 13 febbraio 2025 il Municipio si è riconfermato nella risposta 12 dicembre 2024.

H. Con decisione 12 marzo 2025 il Consiglio di Stato ha dichiarato il ricorso irricevibile e trasmesso gli atti per competenza alla scrivente Commissione. Il Consiglio di Stato ha rilevato che il ricorrente aveva lasciato intendere che l'istanza formulata al Municipio fosse fondata sull'art. 32 LPAmm, secondo cui *"chi è parte in un procedimento amministrativo ha diritto di esaminare gli atti e di farsene inoltre rilasciare copia se ciò non comporta per l'autorità un aggravio eccessivo"* (cpv. 1). Tuttavia, non essendo il ricorrente parte nella controversia amministrativa sorta tra il Comune e i comproprietari della PPP Condominio D., il Consiglio di Stato ha concluso che la richiesta non poteva fondarsi su tale norma. Vista la carenza di legittimazione una richiesta fondata sull'art. 32 LPAmm avrebbe dovuto essere respinta. Il Consiglio di Stato ha quindi ritenuto che la richiesta di accesso fosse fondata piuttosto sulla Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT; RL 162.100). Da qui la decisione di irricevibilità del gravame per incompetenza.

I. Accertata la mancata impugnazione della suddetta decisione, la scrivente Commissione ha fissato un termine alle parti per comunicare se si riconfermassero nelle allegazioni e domande della procedura innanzi al Consiglio di Stato. Il ricorrente non ha formulato ulteriori osservazioni, mentre il Municipio ha rilevato che sono in corso delle procedure davanti al Consiglio di Stato nell'ambito delle quali il documento richiesto è stato richiamato agli atti. Il Municipio ha quindi confermato il diniego di accesso a terzi sino alla conclusione di tali procedure.

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 del ricorrente, destinatario della comunicazione avversata, sia la tempestività dell'impugnativa, riservato quanto rilevato nei successivi considerandi.

2. Stante gli artt. 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. Preliminarmente la scrivente Commissione rileva come, nel caso concreto non sia stata esperita la corretta procedura regolata dagli art. 13 e segg. LIT. A seguito della presentazione di una domanda di accesso atti, l'autorità – previa l'eventuale consultazione di terze persone (art. 14 LIT) – si pronuncia il più presto possibile, ma al più tardi entro 15 giorni dalla ricezione della domanda, con una presa di posizione (art. 15 LIT). Il richiedente, a questo punto, può chiedere una eventuale procedura di mediazione (art. 18 LIT). Se la mediazione non è domandata o non ha successo, il richiedente può chiedere all'autorità responsabile l'emanazione di una decisione formale debitamente motivata (art. 19 LIT) che a sua volta potrà essere dedotta in giudizio tramite ricorso indirizzato alla scrivente Commissione (art. 20 LIT).
In concreto, in data 20 settembre 2024, il ricorrente ha chiesto di ricevere una copia del parere giuridico del Prof. C. commissionato dal Municipio. Quest'ultimo ha risposto, il 30 ottobre 2024, informando della possibilità di consultare gli atti della domanda di costruzione per il mapp. ____ RFD B., compresa la perizia commissionata dal Comune, previo appuntamento con l'Ufficio tecnico. Dai documenti trasmessi dal Municipio in sede di risposta 18 giugno 2025 risulta che medesimo scritto è stato inviato ai proprietari del condominio che hanno chiesto di consultare gli atti. Il Municipio non si è quindi pronunciato sulla richiesta esplicita del ricorrente di ricevere copia della perizia né ha menzionato i motivi che lo hanno condotto a limitarne l'accesso alla consultazione in loco. La risposta 30 ottobre 2024, oltre che essere stata emanata dopo la scadenza del termine di 15 giorni previsto dall'art. 15 cpv. 1 LIT, non appare rispettare i requisiti minimi imposti per la formulazione della presa di posizione ed in particolare l'obbligo di menzionare almeno sommariamente le ragioni che hanno spinto l'autorità a determinarsi in un senso piuttosto che nell'altro, permettendo in tal modo al richiedente e alle persone consultate di farsi un'idea della situazione. Questa motivazione seppur succinta e ridotta all'essenziale è infatti imprescindibile per consentire a richiedenti e persone consultate di presentare una domanda di mediazione (art. 18) o di postulare l'emanazione di una decisione formale (art. 19) (cfr. Messaggio n. 6296 del 10 dicembre 2009 del Consiglio di Stato, ad art. 15 LIT, n. 3).

4. Lo scritto 30 ottobre 2024 non rispetta nemmeno i requisiti di una decisione formale ai sensi dell'art. 19 LIT, rispettivamente art. 46 cpv. 1 LPAmm. Secondo l'art. 46 cpv. 1 LPAmm ogni decisione deve essere motivata per scritto e deve indicare il rimedio giuridico. Scopo dell'obbligo di motivazione, componente essenziale del diritto di essere sentito garantito dall'art. 29 cpv. 2 Cost., è di permettere al destinatario della decisione di afferrare le ragioni che ne stanno alla base e se del caso di deferirla con piena cognizione di causa a una giurisdizione superiore, la quale possa a sua volta esercitare un controllo effettivo (RDAT 1988 n. 45; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, IIa ed., Cadenazzo 2002, n. 558-594; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n 2c ad art. 26 vLPAmm). La violazione dell'obbligo di motivazione trae di principio seco l'annullamento della decisione impugnata indipendentemente dalla fondatezza delle contestazioni di merito. Eventuali carenze di motivazione possono semmai essere sanate davanti all'istanza di ricorso; a tal fine occorre tuttavia che l'autorità decidente fornisca la motivazione mancante e che all'insorgente sia data la possibilità di prendere posizione sugli argomenti da questa addotti in sede di risposta (RDAT II-2002 n. 43).
In concreto lo scritto 30 ottobre 2024 non menziona né la motivazione del diniego di accesso alla copia della perizia, rispettivamente dell'accesso limitato alla semplice consultazione in loco, né tantomeno i rimedi giuridici. Del resto il Municipio stesso designa tale scritto come semplice lettera informativa. Nulla cambia il fatto che nel messaggio di posta elettronica dell'11 novembre 2024 del capo dell'Ufficio tecnico si faccia riferimento alla *decisione del Municipio del 30.10.24.* Il valore di decisione può ancor meno essere attribuito al messaggio di posta elettronica dell'11 novembre 2024, non rispettando lo stesso i requisiti formali e materiali previsti dalla legge (in particolare la forma della notifica, il potere di rappresentanza, l'indicazione dei motivi e dei rimedi giuridici).

5. Posto come lo scritto 30 ottobre 2024 ed il messaggio di posta elettronica 11 novembre 2024 non possano essere considerati una decisione formale ai sensi dell'art. 19 LIT, l'impugnativa potrebbe essere giudicata irricevibile con rinvio degli atti all'autorità comunale per una presa di decisione formale oppure essere interpretata d'ufficio quale ricorso per denegata giustizia. Tuttavia, vista la particolarità del caso, già oggetto di rinvio da parte del Consiglio di Stato, e atteso come le parti abbiano potuto esprimere con cognizione le proprie argomentazioni e conclusioni sia innanzi al Consiglio di Stato che davanti alla scrivente Commissione, si ritiene che ordinare all'autorità in mora di prendere la propria decisione sia a questo punto contrario al principio dell'economia procedurale e comunque ininfluente sull'esito della presente fattispecie.

6. 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 (M. BAGGI/B. COTTIER, La nuova legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato in Rivista Ticinese di diritto I-2013, p. 375 e segg., qui 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.

7. Ai sensi dell'art. 9 cpv. 1 LIT, ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità. 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. M. BAGGI/B. COTTIER, op. cit. p. 404-405). Uno degli obiettivi che la legge si prefigge è quello di offrire al cittadino la possibilità di verificare l'operato dell'Autorità.

8. 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, (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).
   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 federale, questi documenti non sono esclusi per principio dal suo campo d'applicazione anche se la loro consultazione può comunque essere negata a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti ed in modo particolare per non pregiudicare la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. a LTras). Nel sistema della legge cantonale, per contro, 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 LIT n. 6296 del Consiglio di Stato del 10 novembre 2009, ad art. 8 LIT, n. 2, pag. 19).

9. In concreto il parere giuridico del Prof. C. potrebbe essere considerato documento ufficiale ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 LIT, malgrado il Municipio, con risposta 12 dicembre 2024 (inc. X), sostenga che si tratti di un atto interno privo di qualsiasi forza probatoria. Il parere è stato commissionato dal Municipio per verificare l'applicazione della legislazione federale sulle residenze secondarie nell'ambito della promozione immobiliare D. realizzata sulla part. _____ RFD B.. Il documento è stato quindi utilizzato dal Municipio a sostegno della decisione 30 ottobre 2024 con cui constatava la nullità della licenza edilizia ris. mun. 24/2012 del 29 ottobre 2012 (cfr. docc. A e B allegati al ricorso). La qualifica di documento ufficiale del parere giuridico può

nondimeno rimanere indecisa, siccome la richiesta del ricorrente deve in ogni caso essere respinta.

10. Con risposte separate formulate nell'ambito della presente procedura, il Municipio e il suo rappresentante legale hanno negato al ricorrente la trasmissione di una copia della perizia, limitando l'accesso alla consultazione presso l'Ufficio tecnico, rilevando come il documento richiesto sia oggetto di richiamo agli atti nell'ambito di procedure ricorsuali davanti al Consiglio di Stato interposte da diversi comproprietari avverso la decisione del 30 ottobre 2024 con cui il Municipio ha dichiarato nulla la licenza edilizia del 29 ottobre 2012.

10.1. Giusta l'art. 3 cpv. 1 LIT, l'accesso a documenti ufficiali che riguardano procedimenti in corso è retto dalle rispettive leggi di procedura e dalle leggi speciali. Pertanto la LIT non si applica ai procedimenti civili, penali, arbitrali o amministrativi in corso: l'accesso agli atti di questi procedimenti rimane disciplinato dalle rispettive leggi di procedura, ed in modo più generale dall'art. 29 cpv. 2 Cast. fed. che assicura alle parti il diritto di consultare l'incarto prima che una decisione sia presa e che costituisce la premessa necessaria del diritto di essere sentito quale prius che ne condiziona l'esercizio (DTF 129 I 88/89 consid. 4. 1, 126 I 10 consid. 2a e 2b). Questo diritto di esaminare gli atti può peraltro essere riconosciuto anche a terzi, che acquisiscono la qualità di parte nel procedimento quando si trovano in un rapporto stretto e speciale con l'oggetto della contestazione ed hanno pertanto un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione che l'autorità è chiamata ad emanare (DTF 127 II 329, 124 II 504 consid. 3b). Ne consegue che i terzi che non hanno o non hanno acquisito qualità di parte in una procedura di prima istanza ancora in corso non possono prevalersi della legge sulla trasparenza per accedere a documenti ufficiali che la riguardano: l'esame degli atti in questo stadio potrebbe infatti pregiudicare non solo gli interessi processuali delle parti, ma compromettere anche il processo decisionale in corso (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. a LIT). Per converso, la LIT assume una rilevanza specifica per tutte quelle persone che non hanno avuto qualità di parte e che intendono consultare gli atti di un procedimento ormai concluso. L'esclusione del diritto di accesso riguarda unicamente i procedimenti in corso e non quelli già conclusi con decisione cresciuta in giudicato e non più suscettibile nemmeno di essere impugnata con un rimedio straordinario di diritto: in questi casi, le leggi speciali di procedura – che regolano l'accesso ai documenti ed in modo più generale agli atti del procedimento – non sono infatti più applicabili e viene meno in tal modo il rischio accresciuto di una collisione fra norme generali e speciali che potrebbe nuocere alla sicurezza del diritto. Anche a procedimento concluso rimangono comunque riservate le disposizioni speciali di cui all'art. 3 cpv. 3 LIT, che ribadisce il principio della predominanza della normativa speciale sulla normativa ordinaria di applicabilità generale (Messaggio del Consiglio di Stato n. 6296, ad art. 3, pagg. 12-13).

10.2. Nella fattispecie è incontestato che sono tuttora pendenti le procedure davanti al Consiglio di Stato avviate a seguito di ricorsi interposti da comproprietari della part. ____ RFD B. avverso la decisione 30 ottobre 2024 del Municipio (cfr. decisione del Consiglio di Stato del 12 marzo 2025, inc. X, lett. E). Il Consiglio di Stato ha richiesto la produzione del parere giuridico in discussione tramite ordinanza del 12 settembre 2025, prodotta a questa Commissione dal ricorrente con scritto 23 settembre 2025. Il documento richiesto dal ricorrente riguarda quindi manifestamente dei procedimenti amministrativi in corso. L'accesso al documento, almeno per il momento, non è quindi retto dalla LIT.

11. In esito alle considerazioni che precedono il ricorso deve essere respinto. Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAmm) è posta a carico del ricorrente, secondo soccombenza. Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmm).

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. 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.
B.