

Bellinzona  
17 settembre 2018

In nome  
della Repubblica e Cantone  
del Ticino

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

composta da: Francesco Trezzini, Presidente  
Gianni Cattaneo  
Davide Gai  
Debora Gianinazzi  
Mario Lazzaro

sedente con l'infrascritto segretario Roberto Di Bartolomeo per statuire sul ricorso presentato il 4 aprile 2016 dalla

**D**, Locarno;  
(rappr. dall'avv. dott. E.)

contro

**la decisione 9 marzo 2016 dei Servizi C.;**

viste le risultanze istruttorie, in particolare le risposte 28 aprile 2016 della Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona, 17 maggio 2016 dei Servizi C., e 4 luglio 2016 del signor A. (rappr. dall'avv. B.);

preso atto della replica 5 agosto 2016 della D., (rappr. dall'avv. E.), nonché delle dupliche 7 ottobre 2016 dei Servizi C. e 24 ottobre 2016 del signor A. (rappr. dall'avv. B.);

letti ed esaminati gli atti ed i documenti prodotti;

considerato,

## IN FATTO

A.

La presente vertenza trae origine dall'avvenuta costruzione di una villa con relativa sistemazione esterna e dissodamento su due mappali al di fuori della zona edificabile nel territorio dell'ex comune di F.. La vicenda ha già avuto ampio risalto mediatico e ha dato luogo a varie procedure concernenti l'accesso alla documentazione relativa alle domande di costruzione depositate dal proprietario dei fondi nel corso degli anni (v. LIT 2016.1 e LIT 2016.6).

B.

Con istanza 24 luglio/15 agosto 2015, fondata sulla Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT), la D. ha chiesto ai Servizi C. (di seguito: i Servizi) di poter accedere ad alcuni documenti relativi all'edificazione dei mappali nri. X RFD di F., sezione F1., di proprietà del signor A.

C.

Con scritti 11 agosto e 17 agosto 2015 i Servizi, in applicazione dell'art. 14 cpv. 1 LIT, hanno invitato il signor A., proprietario dei suddetti fondi, ad esprimersi sulla domanda in quanto i documenti la cui consultazione era richiesta contengono dei dati personali a lui riconducibili.

Con osservazioni 11 settembre 2015 il proprietario dei fondi si è opposto alla consultazione in parola, contestando la legittimazione della D. e sostenendo che l'accesso dovesse comunque essere negato a tutela di un interesse privato preponderante.

Il 25 settembre 2015 i Servizi hanno comunicato alla D. l'intenzione di negare l'accesso agli atti richiesti.

D.

Il 9 ottobre 2015 la qui ricorrente ha chiesto la mediazione ex art. 18 LIT della Commissione di mediazione indipendente LIT.

Nel corso dell'udienza, svoltasi il 17 dicembre 2015, la D. ha ribadito la propria domanda di accesso specificando nel dettaglio i documenti richiesti ovvero: pubblicazione al Foglio ufficiale e all'albo comunale e

- a) formulario domanda di costruzione;
- b) foglio di trasmissione;
- c) foglio ufficiale;
- d) piano di situazione, le planimetrie dei diversi piani (sopra e sottoterra), delle sezioni e delle facciate;
- e) la relazione tecnica e calcolo superficie utile lorda (SUL) e superficie accessoria lorda (SAL);
- f) se esistenti, domande di demolizione;
- g) preavvisi cantonali;
- h) avviso cantonale al Comune;
- i) licenza edilizia.

Il tutto per la domanda preliminare, per la domanda definitiva e per la domanda di variante in corso d'opera degli edifici esistenti ai mappali nri. X RFD di F., Sezione F1.

Il legale si è tuttavia riservato di sottoporre al suo cliente la lista di documenti richiesti e l'esito delle discussioni e di darne comunicazione alla Commissione LIT entro il 1° febbraio 2016.

L'autorità cantonale si è dal canto suo riservata di esprimersi sulle richieste formulate dalla D. a dipendenza della presa di posizione del proprietario.

Con successiva missiva 1° febbraio 2016 quest'ultimo ha comunicato di non accettare la proposta formulata nel corso dell'udienza.

Il 17 febbraio 2016 la Commissione di mediazione indipendente ha quindi constatato l'insuccesso della mediazione e il 22 febbraio 2016 la D. ha chiesto ai Servizi l'emanazione di una decisione formale ai sensi dell'art. 19 cpv. 2 LIT.

E.

Con decisione 9 marzo 2016 i Servizi hanno respinto la domanda di accesso atti formulata dalla D., ritenendo che l'interesse privato del proprietario alla protezione della sua sfera privata fosse preponderante rispetto all'interesse dell'istante di prendere conoscenza degli atti delle domande di costruzione.

F.

Avverso la predetta pronunzia si aggrava, con il ricorso citato in ingresso, la D. postulandone l'annullamento.

Essa ritiene che l'interesse pubblico alla consultazione degli atti richiesti prevalga rispetto a quello privato del proprietario siccome, da una parte, egli ha personalmente partecipato ad una

trasmissione televisiva durante la quale sono stati descritti fatti e antefatti, planimetrie e vedute esterne delle opere erette sui fondi di sua proprietà, e d'altra parte, la documentazione richiesta è già stata oggetto di pubblicazione durante la procedura edilizia di approvazione.

G.

I Servizi, con risposta 28 gennaio 2016, riconfermandosi integralmente nelle motivazioni addotte con la decisione impugnata, postulano la reiezione del gravame. Con il suo atto responsivo l'autorità ribadisce che la protezione della sfera privata del proprietario è preminente rispetto all'interesse riguardante l'accesso agli atti.

A medesime conclusioni giunge il signor A. con il suo atto responsivo. Egli contesta altresì la legittimazione ad agire della D., mancando la prova del diritto del suo Vicepresidente di rappresentarla, e ribadisce le altre sue obiezioni che si opporrebbero alla concessione della consultazione degli atti richiesti.

Con scritto 28 aprile 2016, la Commissione di mediazione indipendente LIT, ha comunicato di rinunciare a presentare delle osservazioni.

H.

Delle ulteriori allegazioni della parti, sviluppate anche in sede di replica e duplice si dirà – nella misura del necessario all'evasione del ricorso – nei considerandi qui appresso.

ritenuto,

## IN DIRITTO

1.

Giusta l'art. 20 cpv. 1 LIT, questa Commissione è competente in ordine per dirimere la vertenza. Pacifiche sia la legittimazione a ricorrere della D., destinataria della decisione avversata, sia la tempestività dell'impugnativa.

2.

Preliminarmente questa Commissione rileva come l'obiezione sollevata dal signor A. riguardante la mancanza di necessaria legittimazione della D. a seguito di un difetto di rappresentanza da parte del suo Vicepresidente debba essere respinta.

Infatti un'identica problematica, proprio relativa a questa associazione, è stata risolta dal Tribunale cantonale amministrativo nella sentenza n. 52.2017.192 del 19 luglio 2017 con la quale è stato stabilito che in assenza di una diversa regolamentazione dei poteri di firma iscritta a registro di commercio o altrimenti notificata, a ciascun suo membro, e quindi anche al membro del Comitato Direttivo e Vicepresidente dell'associazione, compete il potere di rappresentare (con firma individuale) la D.

3.

La Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (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 di 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.

4.

4.1.

Giusta l'art. 8 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 (cpv. 1). Non sono 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 (cpv. 2).

L'art. 7 del regolamento della LIT, del 5 settembre 2012 (RLIT) precisa che per documento destinato a scopo personale si intende ogni informazione a scopo di servizio, utilizzata esclusivamente dal suo autore o da un numero ristretto di persone quale mezzo ausiliario, come appunti o copie di lavoro di documenti (cpv. 1). Per documento utilizzato per scopi commerciali si intende ogni informazione fornita da un'autorità dietro compenso, comprese le informazioni che servono direttamente all'elaborazione di un prodotto (cpv. 2). L'art. 8 cpv. 1 RLIT precisa inoltre che i documenti sono considerati ufficiali ai sensi della legge 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 (lett. a); indipendentemente dalla circostanza che essi esprimano fatti o giudizi di valore (lett. b).

#### 4.2.

Nella fattispecie concreta, i documenti di un incarto di una domanda di costruzione e relativa licenza edilizia, compresa l'autorizzazione cantonale, devono essere considerati documenti ufficiali ai sensi della LIT.

L'evenienza che vi siano anche dei documenti elaborati da terzi, non toglie il carattere di documento ufficiale ex art. 8 cpv. 1 LIT; infatti quest'ultimi, dal momento in cui sono ricevuti dall'Autorità responsabile per la procedura edilizia, diventano documenti ufficiali.

#### 5.

La ricorrente sostiene che il diniego dell'accesso violerebbe l'art. 9 LIT, siccome la prospettata consultazione dei documenti di un incarto di una domanda di costruzione non sarebbe lesiva della personalità o della sfera privata delle persone interessate.

Essa adduce che in ogni caso l'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività dello Stato sarebbe in concreto prevalente.

### 5.1.

Giusta l'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.

Come qualsiasi altro diritto soggettivo, anche il diritto di accesso non è assoluto ma può essere limitato per ragioni di preminente interesse pubblico o privato.

Secondo l'art. 10 cpv. 1 LIT il diritto di accesso può essere negato quando la consultazione dei documenti ufficiali può ledere la sfera privata di terzi; eccezionalmente può tuttavia prevalere l'interesse pubblico all'accesso (lett. e).

Secondo 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 LIT (cpv. 2). Giusta l'art. 11 cpv. 2 LPDP, nell'ambito dell'informazione ufficiale del pubblico l'organo responsabile può trasmettere dati personali anche d'ufficio o in virtù della LIT se i dati personali da trasmettere sono in rapporto con l'adempimento di compiti pubblici (lett. a) e sussiste un interesse pubblico preponderante alla pubblicazione dei dati (lett. b).

### 5.2.

Nell'ambito della valutazione degli interessi privati, occorre in particolare considerare la natura dei dati in discussione, il ruolo rispettivamente la posizione della persona interessata, come pure la gravità per la stessa delle conseguenze di una comunicazione dei suoi dati personali (DTF 142 II 340 consid. 4.4).

Secondo la giurisprudenza, l'art. 13 Cost. garantisce in generale il diritto a una sfera privata e segreta; il cpv. 2 di questa norma tutela in particolare il diritto all'autodeterminazione informativa. Esso implica che ogni persona interessata dal trattamento estraneo, statale o privato, di informazioni che la concernono deve poter determinare se e per quale scopo i suoi dati personali possono essere elaborati (DTF 144 II 77 consid. 5.2, 91 consid. 4.4). La nozione di elaborazione di dati personali comprende ogni operazione intesa, segnatamente, a raccogliere, conservare,

utilizzare, modificare, trasmettere o distruggere tali dati (cfr. art. 4 cpv. 3 LPDP). Occorre inoltre considerare che l'esigenza di protezione è maggiore se i dati che devono essere resi accessibili riguardano un privato cittadino piuttosto che una persona della vita pubblica (DTF 142 II 340 consid. 4.4). Un rischio puramente astratto che gli interessi in questione possano essere violati a seguito dell'accesso ai documenti ufficiali non è sufficiente, occorrendo per contro che il pericolo di una lesione non trascurabile della sfera privata assuma una certa probabilità (cfr. DTF 142 II 324 consid. 3.4).

All'interesse privato alla protezione della sfera privata deve essere contrapposto quello pubblico all'accesso ai documenti ufficiali (art. 11 cpv. 2 lett. b LPDP, art. 10 cpv. 1 let. e LIT). Si tratta in primo luogo dell'interesse alla trasparenza dell'attività dell'amministrazione: il principio della pubblicità serve al raggiungimento di questo scopo e deve favorire la fiducia del cittadino nelle istituzioni e nel loro funzionamento. Costituisce inoltre un presupposto essenziale per una partecipazione democratica al processo decisionale politico e per un controllo efficace delle autorità statali (DTF 142 II 340 consid. 4.5).

### 5.3.

La domanda di accesso in questione deve quindi essere vagliata alla luce dei criteri suesposti.

E' incontestato che i documenti richiesti contengano dei dati personali riguardanti il proprietario dei fondi. Senonché le informazioni in questione non permettono di operare particolari collegamenti e deduzioni sui rapporti esistenti tra il proprietario ed altre persone. Non toccano la sfera privata e familiare dell'interessato ad esclusione delle scelte progettuali ed edificatorie delle sue proprietà. La comunicazione di tali informazioni non è in relazione con una sua funzione pubblica ma lo colpisce quale privato cittadino. D'altra parte risultano degli interessi pubblici specifici, segnatamente il controllo dell'attività edilizia sul territorio.

Alla luce di queste circostanze, si può ritenere che nel caso in esame all'interesse del pubblico all'informazione in questo settore dell'amministrazione va riconosciuta un'importanza preponderante rispetto a quello del privato cittadino alla tutela dei



suoi dati. Infatti, l'interesse alla consultazione dei documenti richiesti è volta a garantire la libera formazione dell'opinione pubblica ed a favorire la partecipazione alla vita pubblica dell'amministrato oltre ad apparire prevalente rispetto a quello privato alla protezione dei dati personali. Occorre altresì tenere conto della circostanza che la documentazione inerente al rilascio di licenze edilizie è oggetto di pubblicazioni durante la relative procedure di approvazione e quindi resa di dominio pubblico.

Ne consegue che, respingendo la domanda di accesso atti, i Servizi hanno disatteso l'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT poiché l'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività dello Stato è in concreto preponderante rispetto a quello del privato.

La decisione impugnata deve quindi essere annullata.

6.

In merito alle altre obiezioni sollevate dal proprietario con la sua opposizione 11 settembre 2015 (e riproposte negli allegati scritti della presente procedura ricorsuale) – segnatamente che la richiesta formulata dalla D. è stata fatta per motivi politici e pertanto abusiva non perseguendo lo scopo previsto dalla LIT, che la documentazione oggetto di procedure tutt'ora in corso e che la l'accesso potrebbe influenzare future decisione delle Autorità – la scrivente Commissione rileva quanto segue.

6.1.

Giusta l'art. 13 cpv. 2 LIT, la domanda d'accesso non dev'essere motivata. 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, La nuova legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato, in Rivista Ticinese di diritto I-2013, p. 375 segg., qui p. 404-405);

La LIT mira a favorire la partecipazione alla vita pubblica e a garantire la libera formazione dell'opinione pubblica (Messaggio del Consiglio di Stato n. 6296, pag. 35; MARCELLO BAGGI/BERTIL COTTIER, op. cit., p. 394). Uno degli obiettivi che la legge si prefigge è pertanto proprio quello di offrire al cittadino – o come nel caso di specie ad un'associazione che ha quale scopo la protezione del territorio – la possibilità di verificare l'operato

dell'Autorità nel quadro, ad esempio, di procedure di approvazione di opere in ambito edilizio.

#### 6.2.

Correttamente il resistente rileva come vi siano tutt'ora in corso della procedure edilizie riguardanti i fondi di sua proprietà.

Questa circostanza non permette però di negare l'accesso alla documentazione richiesta. Infatti l'esclusione del diritto di accesso riguarda unicamente i procedimenti in corso (cfr. art. 3 cpv. 1 LIT) e non quelli già conclusi con decisione cresciuta in giudicato e non più suscettibile nemmeno di essere impugnata con un rimedio straordinario di diritto, come è il caso nella fattispecie in esame.

A torto il resistente ritiene che le domande debbano essere considerate come un insieme: sebbene riguardante i medesimi fondi, ogni domanda di costruzione, , configura una procedura a sé stante, che necessita di un procedimento di approvazione indipendente da altri progetti e/o domande presentate.

#### 6.3.

Infine, la scrivente Commissione non vede, e nemmeno il resistente lo dimostra, in che modo la consultazione dei documenti riguardanti pregresse procedure di domande di costruzione cresciute in giudicato possa influenzare le future decisioni in ambito edilizio riguardanti i fondi di sua proprietà, posto che queste ultime dovranno necessariamente essere conformi alla legislazione edilizia comunale, cantonale e federale e non sono semplicemente l'espressione un'opinione o un convincimento delle Autorità.

#### 7.

In esito alla considerazioni che precedono il ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata annullata. Conseguentemente è fatto ordine ai Servizi di concedere l'accesso alla documentazione richiesta dalla D. e meglio come richiesto in sede di udienza dinanzi alla Commissione di mediazione indipendente LIT (cfr. *supra* consid. D).

8.

Non si prelevano spese e tasse di giustizia (art. 47 LPAm). Il resistente ed i Servizi generali rifonderanno alla ricorrente, patrocinata da un legale, un'indennità a titolo di ripetibili (art. 49 LPAm).

per i quali motivi

richiamati gli articoli sopraccitati

**pronuncia**

1. Il ricorso, ricevibile in ordine, è **accolto**.

Di conseguenza:

1.1. Di conseguenza, la decisione 9 marzo 2016 dei Servizi C., , è annullata.

1.2. E' fatto ordine ai Servizi C., di concedere alla D. l'accesso alla documentazione indicata in sede di udienza 17 dicembre 2015 dinanzi alla Commissione di mediazione indipendente LIT.

2. Non si prelevano spese e tasse di giustizia.

Il signor A. e i Servizi generali C., rifonderanno alla D., fr. 500.00 (cinquecento) a titolo di ripetibili, in ragione di ½ ciascuno.

3. Contro la presente decisione può essere interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 30 giorni, secondo le modalità descritte dagli artt. 68 e segg. LPAm.

4. Intimazione:

- ;
- ;
- .

Comunicazione:

- alla Commissione di mediazione indipendente LIT.

PER LA COMMISSIONE CANTONALE  
PER LA PROTEZIONE DEI DATI E LA TRASPARENZA

Il Presidente

Il Segretario

Francesco Trezzini

Roberto Di Bartolomeo