

## 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 6 aprile 2017 dai signori

**A.**, San Pietro;  
e  
**B.**, San Pietro;  
(tutti rappr. dall'avv. D.)

contro

**le decisioni 8 marzo 2017 del Municipio del Comune di C.,;**

viste le risultanze istruttorie, in particolare le risposte 18 aprile 2017 della Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona, 19 maggio 2017 del Municipio del Comune di C., e 17 luglio 2017 dei signori E.;

preso atto della replica 30 ottobre 2017 dei signori A. e B. (tutti rappr. dall'avv. Luca Pagani, Chiasso), nonché delle dupliche 6 dicembre 2017 della Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona, 14 dicembre 2017 dei signori E., e 21 dicembre 2017 del Municipio del Comune di C.;

letti ed esaminati gli atti ed i documenti prodotti;

considerato,

### IN FATTO

A.

Il 21 novembre 2016, fondandosi sulla Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT), i signori E. hanno presentato al Municipio del Comune di C. (di seguito: il Municipio) una domanda di accesso a dei documenti e segnatamente alla domanda di costruzione per l'edificazione di due case ad uso residenziale ai mappali nri. X e Y RFD di C., nonché ai relativi certificati di abitabilità.

I suddetti mappali sono di proprietà, rispettivamente, dei signori A. (n. X) e dei signori B. (n. Y).

B.

Il 24 novembre 2016 il Municipio, in applicazione dell'art. 14 cpv. 1 LIT, ha invitato i suddetti proprietari ad esprimersi sulla domanda in quanto i documenti la cui consultazione era richiesta contengono dei dati personali a loro riconducibili.

Il 28 novembre 2016 i signori A. hanno formulato le proprie osservazioni ritenendo che l'accesso dovesse essere negato siccome potrebbe ledere la loro sfera privata e che gli atti richiesti erano già stati resi accessibili durante la procedura di pubblicazione regolata dalla Legge edilizia.

Il 2 dicembre 2016 i signori B. hanno formulato anch'essi opposizione. Secondo loro la documentazione era già stata messa a disposizione per la libera consultazione; inoltre rilevano come la stessa contenga delle informazioni protette dal diritto d'autore, la cui utilizzazione è sottoposta alla legislazione sulla proprietà intellettuale. Viene infine sollevata la mancata utilità pubblica che possa giustificare la consultazione degli atti richiesti.

Il Municipio, con presa di posizione 20 gennaio 2017, ha deciso di accordare l'accesso ai documenti, segnalando nel contempo agli opposenti la possibilità di richiedere l'intervento della Commissione di mediazione indipendente LIT entro 15 giorni.

C.

Il 2 febbraio 2017 i qui ricorrenti hanno chiesto la mediazione ex art. 18 LIT della Commissione di mediazione indipendente LIT.

Il Municipio, con scritto 7 febbraio 2017, ha comunicato a quest'ultima la sua intenzione di non partecipare alla mediazione in quanto la sua decisione di concedere l'accesso alla documentazione richiesta è stata resa sulla base di una precedente sentenza della scrivente Commissione in un caso analogo (cfr. LIT.2014.3 del 14 ottobre 2013).

Conseguentemente, con verbale 14 febbraio 2017, la Commissione di mediazione indipendente LIT ha constatato l'insuccesso della mediazione e il successivo 16 febbraio 2017 i qui ricorrenti hanno chiesto al Municipio l'emanazione di una decisione formale ai sensi dell'art. 19 cpv. 2 LIT.

D.

L'8 marzo 2017 il Municipio, con due distinte – ma identiche nella forma e nel contenuto – decisioni ha concesso ai signori E. l'accesso alla notifica di costruzione (variante in corso d'opera alla licenza edilizia del 12 ottobre 2010 e all'avviso cantonale n. 71851) di due case ad uso residenziale ai mappali nri. X e Y RFD di C., nonché i relativi certificati di abitabilità. L'autorità comunale, richiamando una precedente decisione della scrivente Commissione, ha ritenuto che gli interessi privati dei proprietari non fossero tali da giustificare il diniego alla consultazione ai documenti richiesti.

E.

Con il ricorso citato in ingresso, i signori A. e B. postulano l'annullamento della predetta pronunzia per diverse ragioni.

Essi rilevano, anzitutto, il carattere abusivo della richiesta degli istanti, formulata per motivi prettamente personali, ciò che sarebbe incompatibile con lo scopo previsto dalla LIT. Inoltre, obiettano che gli atti richiesti siano già stati oggetto di una pubblicazione regolata dalla Legge edilizia e che pertanto la LIT non sarebbe applicabile. Infine la consultazione dovrebbe essere negata siccome, da una parte, trattasi di documenti protetti dalla legislazione sulla proprietà intellettuale e, dall'altra, poiché l'accesso potrebbe ledere la sfera privata dei proprietari.

F.

Il Municipio, con risposta 19 maggio 2017, postula la reiezione del gravame. L'autorità comunale ribadisce le motivazioni addotte

con la decisione impugnata, ovverosia che, trattandosi di documenti riguardanti una procedura edilizia come già sentenziato dalla Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza, l'accesso va concesso.

Alla reiezione del gravame giungono pure i signori E. con il loro atto responsivo.

Con scritto 7 aprile 2016, la Commissione di mediazione indipendente LIT, ha comunicato di rinunciare a presentare delle osservazioni, rilevando unicamente la mancata comparizione dell'autorità comunale alla procedura di mediazione.

G.

Delle ulteriori allegazioni delle parti, sviluppate anche in sede di replica e duplica 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 dei signori A. e B., destinatari delle decisioni avversate, sia la tempestività dell'impugnativa.

2.

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, 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.

Preliminarmente – in relazione con le considerazioni formulate dai ricorrenti circa il carattere abusivo della richiesta di accesso, siccome volta al perseguimento di scopi personali che nulla hanno a che vedere con quello perseguito dalla LIT – la scrivente Commissione rileva che, giusta l'art. 13 cpv. 2 LIT, la domanda

d'accesso non necessita di 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 la possibilità di verificare l'operato dell'Autorità nel quadro, ad esempio, di procedure di approvazione di opere in ambito edilizio.

Ne consegue che le considerazioni ricorsuali su questo punto non meritano alcuna tutela.

3.

3.1.

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).

### 3.2.

Nella fattispecie concreta, i documenti di un incarto di una domanda di costruzione ed il certificato di abitabilità, devono essere considerati documenti ufficiali ai sensi della LIT. Evenienza peraltro non contestata dagli insorgenti, i quali però ritengono che la consultazione di detti documenti ufficiali sia limitata dalla legislazione sulla proprietà intellettuale. A torto.

Infatti, sebbene la consultazione di documenti ufficiali riserva la legislazione in materia di diritti d'autore (cfr. art. 9 cpv. 3 LIT), detta norma non esclude affatto l'accesso a documenti ufficiali protetti dal diritto d'autore ed in particolare la possibilità di ottenerne copia. La riserva istituita riguarda invece l'utilizzazione di questi documenti da parte della persona che richiede l'accesso, poiché l'art. 10 LDA stabilisce in modo chiaro ed univoco che l'autore ha il diritto esclusivo di decidere se, quando ed in qual misura la sua opera sarà utilizzata (cpv. 1) e segnatamente quello di allestire esemplari dell'opera (stampati, supporti audio o audiovisivi o supporti di dati), di offrirli al pubblico, di alienarli o di metterli altrimenti in circolazione (cpv. 2 lett. a-b). Ciò significa, in buona sostanza, che il richiedente deve ottenere il consenso dell'autore o dell'autrice (o dell'avente diritto dell'autore o dell'autrice) per allestire una nuova copia del documento, per metterlo in circolazione o per diffonderlo in altro modo ma non per una consultazione ai sensi della LIT (Messaggio del Consiglio di Stato n. 6296, pag. 21/22, nota 106 e referenze ivi citate).

Ne discende che la censura ricorsuale non può essere accolta.

### 4.

I ricorrenti rilevano come l'accesso alla documentazione richiesta debba essere negato in quanto trattandosi di atti riguardanti una procedura edilizia il loro accesso sarebbe regolato dalla Legge edilizia cantonale, che ha carattere di legge speciale, rispetto alla LIT.

#### 4.1.

Secondo 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 pertanto disciplinato dalle rispettive leggi di procedura, ed in modo più generale dall'art. 29 cpv. 2 Cost. 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). Ne consegue che i terzi che non hanno qualità di parte in una procedura 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.

#### 4.2.

Nel caso concreto corrisponde al vero che per i fondi di proprietà dei ricorrenti siano state esperite delle procedure regolate dalla Legge edilizia, la quale prevede un periodo di pubblicazione durante il quale è possibile avere accesso all'incarto della domanda di costruzione. Questa circostanza non induce tuttavia a negare ai E. l'accesso alla documentazione richiesta, che consta di atti riguardanti una procedura di autorizzazione a costruire ormai conclusa.

Si ribadisce, infatti, che 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, come in quello oggetto del presente gravame, 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.

5.

I ricorrenti sostengono che la decisione impugnata violerebbe l'art. 9 LIT, siccome la prospettata consultazione sarebbe lesiva della loro personalità e della loro sfera privata.

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 i proprietari dei fondi. Sennonché le informazioni in questione non permettono di operare particolari collegamenti e deduzioni sui rapporti esistenti tra i proprietari ed altre persone. Non toccano la sfera privata e familiare degli interessati ad esclusione delle scelte progettuali ed edificatorie

delle loro proprietà. La comunicazione di tali informazioni non è in relazione con una loro funzione pubblica ma li colpiscono quali privati cittadini. 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 comunale 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, accogliendo la domanda di consultazione atti, il Municipio non ha disatteso l'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT e non ha ecceduto o abusato del suo potere di apprezzamento.

6.

In esito alle considerazioni che precedono il ricorso deve essere respinto e le decisioni impugnate, immune da violazioni di legge, confermate.

Non si prelevano spese e tasse di giustizia (art. 47 LPAm) e non si assegnano ripetibili (art. 49 LPAm).

per i quali motivi

richiamati gli articoli sopraccitati

**pronuncia**

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

Di conseguenza, le decisioni 8 marzo 2017 del Municipio del Comune di C., sono confermate.

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, 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

Francesco Trezzini

Il Segretario

Roberto Di Bartolomeo