

Bellinzona
4 maggio 2020

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
Mario Lazzaro
Alessandra Prinz

sedente con l'infrascritto segretario Roberto Di Bartolomeo per statuire sul ricorso presentato il 5 gennaio 2018 da

A.,
rappr. dal signor A1.;

contro

la decisione 12 dicembre 2017 di B.;

lette le risultanze istruttorie, in particolare le risposte 29 gennaio 2018 della Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona; 21 febbraio 2018 di B.;

preso atto della replica 19 marzo 2018 presentata da A (rappr. dal signor A1), nonché delle dupliche 2 maggio 2018 della Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona, e 4 maggio 2018 di B.;

letti ed esaminati gli atti ed i documenti prodotti;

considerato,

IN FATTO

A.

Il 1. settembre 2017, fondandosi sulla Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT), A., si è rivolto a B. chiedendo di avere accesso alla documentazione inerente l'elencazione dei quantitativi di rifiuti per tipologia consegnati per lo smaltimento dai "Riciclatori autorizzati" all'inceneritore di C.

B.

Con scritto 11 settembre 2017, B. ha adottato, in applicazione dell'art. 15 LIT, una presa di posizione con la quale ha negato al ricorrente l'accesso alla documentazione in parola. L'autorità ha rilevato come la messa a disposizione delle informazioni richieste porrebbe problemi relativi alla protezione della sfera privata di terzi (art. 10 cpv. 1 lett. e) LIT) e potrebbe implicare la rivelazione di segreti di affari (art. 10 cpv. 1 lett. f) LIT).

C.

Con scritto del 12 settembre, A. si è rivolto alla Commissione di mediazione indipendente LIT postulando la procedura di mediazione

In occasione dell'udienza tenutasi l'11 ottobre 2017 la Commissione in parola ha sospeso la procedura per permettere a B. di interpellare le ditte in questione chiedendo l'autorizzazione al rilascio dei seguenti dati: nome della ditta e quantità di rifiuti consegnati per ogni tipologia come da tabella consegnata annualmente ad A.

D.

Con scritto 22 novembre 2017, B. ha informato la Commissione di mediazione indipendente LIT di aver interpellato le 18 imprese interessate e di non avere ricevuto un'autorizzazione unanime alla consegna della documentazione richiesta. Essa ha pertanto confermato quanto asserito in sede di udienza, ovvero sia il diniego dell'accesso ai documenti.

Il 27 novembre 2017 la Commissione di mediazione LIT ha quindi constatato l'insuccesso della mediazione e ha segnalato al

richiedente la facoltà di chiedere all'autorità l'emanazione di una decisione formale debitamente motivata. Tale possibilità è stata fatta propria da A.

E.

Con decisione 12 dicembre 2017, B. ha negato l'accesso ai documenti richiesti ribadendo quanto già espresso nella propria presa di posizione 11 settembre 2017, ovverosia che vi è una possibile violazione dell'art. 10 cpv. 1 lett. e) LIT (protezione della sfera privata di terzi) e dell'art. 10 cpv. 1 lett. f) LIT (rivelazione di segreti di affari).

F.

Con il ricorso citato in ingresso, A. postula la reiezione del gravame e conseguentemente che gli siano trasmesse (eventualmente anonimizzate) le informazioni richieste.

L'insorgente contesta che le medesime non sono da considerarsi dati personali meritevoli di protezione, e perciò non possono ledere la protezione della sfera privata. Subordinatamente, il ricorrente postula che, qualora i documenti dovessero contenere dei dati di terzi che la LIT dispone che siano salvaguardati, gli stessi vengano anonimizzati prima di essere resi accessibili, come peraltro previsto dalla legge.

Infine, contesta che vi sia un segreto d'ufficio da proteggere.

G.

Con risposta 21 febbraio 2018, B., postulando la reiezione del gravame, rileva come il rilascio dei dati richiesti sia problematico dal profilo della protezione dei dati personali poiché i documenti ai quali il ricorrente chiede accesso contengono indubbiamente dati personali di terzi, ai quali, tra l'altro, va garantito il diritto di essere sentito ed eventualmente di opporsi all'accesso. L'autorità ritiene altresì che in relazione con la possibilità di anonimizzare i documenti richiesti non sarebbe difficoltoso identificare una ditta sulla base dei quantitativi consegnati; ciò che potrebbe configurare nella fattispecie dell'indicazione indiretta di una persona.

Infine, la resistente rammenta che, durante la procedura di mediazione, ha chiesto alle imprese coinvolte l'autorizzazione a fornire a A. le informazioni richieste (in subordine a fornire le

stesse in forma anonimizzata), ma non è stato possibile raggiungere l'unanimità.

H.

In corso di istruttoria la scrivente Commissione, ex art. 14 cpv. 1 LIT, ha ritenuto necessario raccogliere le osservazioni delle imprese autorizzate a consegnare all'Impianto di termovalorizzazione dei rifiuti di C. in quanto i loro dati sono contenuti nella documentazione richiesta.

Le risultanze verranno riprese, ove necessario ai fini del presente giudizio, nei considerandi in diritto.

I.

Con scritto 29 gennaio 2018, la Commissione di mediazione indipendente LIT, non formula particolari osservazioni.

L.

Delle ulteriori allegazioni delle 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 di A. – destinatario della decisione avversata – sia la tempestività dell'impugnativa.

2.

La LIT 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.

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, 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.

I documenti ufficiali ai sensi della LIT sono 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 qualsiasi supporto (art. 8 cpv. 1 LIT).

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).

Ciò posto, la documentazione inerente l'elencazione dei quantitativi di rifiuti per tipologia consegnati per lo smaltimento dai "Riciclatori autorizzati" all'inceneritore di C. deve essere considerata un documento ufficiale ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 LIT – evenienza peraltro non contestata dalle parti – che il ricorrente ha di principio il diritto di consultare (art. 9 cpv. 1 LIT).

4.

B. ha negato l'accesso alla documentazione richiesta ritenendo che vi possa essere una violazione dell'art. 10 cpv. 1 lett. e) LIT (protezione della sfera privata di terzi) e dell'art. 10 cpv. 1 lett. f) LIT (rivelazione di segreti di affari).

4.1.

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. Essa, prosegue la norma (cpv. 2), può consultare i documenti ufficiali sul posto oppure ottenerne una copia; un diritto all'invio di copie è riconosciuto se l'onere amministrativo non è sproporzionato e se la persona interessata ne assume i costi. Il medesimo disposto sancisce anche che (cpv. 4) se un documento è pubblicato in un organo ufficiale o su una pagina Internet del Cantone o di altri enti, corporazioni, società o organismi sottoposti alla LIT, il diritto di consultazione è considerato adempiuto.

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. 14 cpv. 2 del regolamento della LIT del 5 settembre 2012 (RLIT) ciò è il caso se la pubblicazione risponde a un particolare e urgente bisogno di informazione da parte del pubblico, in special modo in seguito a nuovi eventi (lett. a), se la pubblicazione serve a tutelare interessi pubblici specifici, segnatamente l'ordine pubblico, la sicurezza o la salute pubblica (lett. b) oppure se la persona, la cui sfera privata potrebbe essere lesa dalla pubblicazione, ha un rapporto di diritto o di fatto con una delle autorità sottoposte alla legge, dalla quale ricava vantaggi considerevoli (lett. c).

4.2.

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 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). Nell'ambito della LIT, l'adempimento della prima condizione risulta già dalla definizione stessa di documento ufficiale di cui all'art. 8 cpv. 1 LIT (cfr. anche: DTF 144 II 91 consid. 4.4).

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 lett. 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).

4.3.

L'autorità deve sempre tener conto del principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.), concretizzato dall'art. 11 LIT, il quale prevede una gradualità del diniego d'accesso puro e semplice, specificando che esso può anche solo essere limitato (cpv. 1), differito (cpv. 2) o condizionato (cpv. 3). La limitazione si applica unicamente alle parti del documento la cui diffusione può compromettere gli interessi pubblici o privati previsti dall'art. 10 LIT; 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. Il differimento può avvenire quando i motivi che

giustificano l'inaccessibilità sono temporanei. Infine, l'accesso può essere vincolato a condizioni od oneri a tutela degli interessi pubblici o privati dell'art. 10 LIT.

Da ultimo, quando si tratta di concedere l'accesso a documenti ufficiali che contengono dati personali di terzi, dev'essere svolta una procedura plurifase (cfr. DTF 142 II 340 consid. 4.6). In un primo momento l'autorità è chiamata a valutare se una pubblicazione dei dati entra in linea di conto. In un secondo tempo, se ciò non appare escluso, essa deve dare la possibilità ai terzi interessati di esprimersi, prima di prendere la decisione (art. 14 cpv. 1 LIT).

4.4.

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

E' incontestato che i documenti richiesti contengano i dati delle imprese autorizzate a consegnare i rifiuti all'Impianto di termovalorizzazione di C., le quali hanno un rapporto di diritto con B., autorità sottoposta al regime della LIT. E' altresì appurato che le informazioni contenute nei predetti documenti potrebbero, se comunicate senza che vi fosse un interesse pubblico preponderante, violare la loro sfera privata.

Ciò posto, è opinione della scrivente Commissione che le informazioni in questione non permettono di operare particolari collegamenti e deduzioni sui rapporti esistenti tra le imprese e B., oltre a quelli inerenti lo smaltimento dei rifiuti e non permettono di rivelare nemmeno eventuali relazioni private e/o contrattuali fra le varie ditte tra di loro. Le stesse non toccano la sfera privata delle ditte interessate, ad esclusione dei tipi e dei quantitativi di rifiuti consegnati.

D'altra parte risultano degli interessi pubblici specifici, segnatamente il controllo dell'attività della raccolta dei rifiuti sul territorio, nonché il loro smaltimento.

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 dell'impresa privata alla tutela dei suoi dati. In questo specifico ambito, l'interesse alla consultazione del documento richiesto è volta a garantire – oltre la libera formazione dell'opinione pubblica – anche una sorta di controllo da parte

dell'amministrato sull'operato di un'autorità sottoposta al regime legale instaurato dalla LIT. L'interesse alla trasparenza appare pertanto prevalente rispetto a quello privato alla protezione dei dati personali.

Ne consegue che, respingendo la domanda di accesso atti, B. ha disatteso l'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT poiché l'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività dello Stato è, nel caso di specie, preponderante rispetto a quello del privato.

Su questo punto, pertanto il gravame merita accoglimento e la decisione impugnata deve quindi essere annullata.

5.

5.1.

L'art. 10 cpv. 1 lett. f) LIT esclude dal diritto di accesso i documenti la cui divulgazione comporterebbe la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o di affari. L'amministrazione dispone infatti di tutta una serie di informazioni sulle attività commerciali di imprese svizzere e straniere, ad esempio nell'ambito di procedure di appalto, di concessione o di autorizzazione, di sussidiamento, di controllo o di accertamento, che non possono essere svelate a terzi: per essere sottratte al principio di trasparenza, occorre tuttavia che la messa a disposizione di queste informazioni possa stroncare la concorrenza e procurare ad un'impresa un vantaggio economico (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato n. 6296, pag. 27).

5.2.

Nella fattispecie concreta, con l'accesso a documenti richiesti nella forma anonimizzata non verrebbero rilevati particolari segreti professionali, siccome la comunicazione di tali dati non può essere considerata tale da procurare un vantaggio economico ad una delle imprese rispetto ad un'altra, considerato che tutte svolgono un'attività simile.

6.

In esito alle considerazioni che precedono il ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata annullata. Conseguentemente è fatto ordine a B. di concedere ad A., la documentazione richiesta il 1. settembre 2017.

7.

Non si prelevano spese e tasse di giustizia (art. 47 LPAm). Non si assegnano 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. La decisione 12 dicembre 2017 do B., è annullata.

1.2. È fatto ordine B. di concedere ad A., la documentazione richiesta il 1. settembre 2017.

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