

La Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza

composta da:	Enrico Pusterla, Presidente Gianni Cattaneo Davide Gai Mario Lazzaro Alessandra Prinz
sedente	con l'infrascritta Giurista-redattrice Vanessa Vaerini per statuire sul ricorso presentato il 29 gennaio 2020 da A. , Bellinzona; (il ricorrente) contro la decisione 16 gennaio 2020 della Sezione amministrativa di B. , in materia di accesso a documenti ufficiali;
chiedente	l'accesso illimitato al ricapitolativo delle offerte pervenute a B. dei partecipanti al concorso relativo alla risoluzione governativa n. 2649;
viste	le risultanze istruttorie, in particolare lo scritto 19 maggio 2020 del B. e lo scritto 30 giugno 2020 del ricorrente;
letti ed esaminati	gli atti e i documenti prodotti;
sentiti	per circolazione tutti i membri della Commissione;
ritenuto che:	<p>A. Con istanza 10 ottobre 2019, fondata sulla legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT; RL 162.100), il ricorrente ha chiesto al B. di ottenere l'accesso al ricapitolativo delle offerte dei partecipanti al concorso relativo alla risoluzione governativa n. 2640.</p> <p>B. In data 23 ottobre 2019 il B. ha avviato la procedura di consultazione dei terzi i cui dati personali figurano nel documento richiesto ai sensi dell'art. 14 cpv. 1 LIT. Fra le otto aziende interpellate, quattro hanno inoltrato le proprie osservazioni, di cui solamente uno ha acconsentito di concedere l'accesso al documento richiesto. Tra i terzi contrari, solamente un'azienda ha argomentato che l'accesso illimitato avrebbe implicato la rivelazione di segreti professionali e di affari.</p> <p>C. Con scritto 29 novembre 2020 il B. ha comunicato al ricorrente di accordare in maniera limitata l'accesso al ricapitolativo delle offerte di cui al concorso di prestazione di trasporto scolastico per gli allievi di scuola media (Foglio</p>

Ufficiale n. 3 del 10 gennaio 2017) e con anonimizzazione dei dati personali in esso contenuti, a tutela di prevalenti interessi privati, in particolare d'affari, delle ditte concorrenti (art. 10 cpv. 1 lett. f e 11 cpv. 1 LIT). In particolare ha precisato di non dare l'accesso alle seguenti informazioni ivi contenute:

- categoria Euro dei bus offerti,
- numero di posti a sedere per bus offerto.

In medesima data, con scritti distinti, il B. ha informato anche i terzi interpellati.

- D. Con scritto 4 dicembre 2019 il ricorrente ha chiesto l'emanazione di una decisione formale.
- E. Con decisione 16 gennaio 2020 il B. ha confermato quanto comunicato con scritto 29 novembre 2020, motivando che l'accesso al documento completo implicherebbe la rivelazione di segreti di affari, in particolare la determinazione del prezzo offerto dai singoli concorrenti sulla base di elementi quali la categoria Euro dei bus offerti e il numero dei posti a sedere. A suo dire *l'accesso alle suddette informazioni – unitamente al prezzo globale di offerta – potrebbe incidere sulla concorrenza e compromettere la libera formazione dei prezzi in caso di nuovi concorsi pubblici nel settore specifico dei trasporti scolastici (art. 10 e 11 LIT).*
- F. Con il ricorso citato in ingresso, il ricorrente postula l'annullamento della predetta pronuncia e chiede che venga accordato l'accesso non limitato al documento richiesto. Esso ritiene che nessuna delle eccezioni previste dai disposti riferibili alla fattispecie sarebbe applicabile alla domanda promossa in data 10 ottobre 2019 ai sensi della LIT.
- G. Il B., con risposta 19 maggio 2020, postula la reiezione del gravame. A livello formale esso lamenta che il ricorso sarebbe insufficientemente motivato in quanto generico e non circostanziato. Il ricorrente non indicherebbe quali sarebbero le eccezioni non applicabili alla fattispecie e non fornirebbe alcun motivo a suffragio della sua asserzione. Nel merito l'autorità sostiene che l'accesso illimitato al documento non può essere concesso: *il documento composto da numerosi fogli excel, elenca per ogni tratta messa a concorso (ad eccezione del primo foglio che indica quali offerte sono valide e quali non lo sono alla luce della documentazione richiesta), le imprese concorrenti, il prezzo offerto, il numero di bus offerto, gli anni di esperienza, la categoria Euro, la riserva di capacità con i posti a sedere, la posizione in graduatoria con i relativi punti assegnati. Ogni scheda riporterebbe inoltre la Scuola media interessata, il numero di allievi da trasportare e i km complessivi da percorrere e, in calce, l'offerta più bassa, i posti di riserva, il numero bus minimo, i km per tratta (km*numero bus minimo).* A suo dire, l'accesso completo comporterebbe la particolare determinazione del prezzo offerto sulla base di elementi quali la categoria Euro dei bus e i posti a sedere, creando in tal modo un pregiudizio alla libera concorrenza e compromettendo la libera formazione dei prezzi nel caso di futuri concorsi nel settore specifico dei trasporti scolastici, non potendo difatti escludere una divulgazione a terzi. I motivi eccezionali di cui all'art. 10 cpv. 1 lett. f e 11 cpv. 1 LIT sarebbero dunque adempiuti. Infine osserva che il documento, contenente dati personali, è stato reso anonimo ai sensi dell'art. 12 LIT.
- H. Con scritto 30 giugno 2020 il ricorrente comunica di rinunciare alla replica.

- I. Con ordinanza 23 marzo 2023, la scrivente Commissione ha richiesto al B. copia dell'incarto completo, segnatamente la domanda di accesso, il documento o i documenti identificati quale oggetto della domanda d'accesso, eventuali scritti relativi alla consultazione di terzi, la propria risposta e ogni altro documento sui cui si è basata la propria risposta, al fine di poter procedere al complemento dell'istruttoria.
La documentazione richiesta è stata trasmessa il 30 marzo 2023.
- considerato che:
1. Giusta l'art. 20 cpv. 1 LIT, la scrivente Commissione è competente per dirimere la presente vertenza.
 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 (LPAm; 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 (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.
 4. 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.
 5. Nella fattispecie il B. ha accordato al ricorrente un accesso limitato al ricapitolativo delle offerte di cui al concorso di prestazione di trasporto scolastico per gli allievi di scuola media (Foglio Ufficiale n. 3 del 10 gennaio 2017) e con anonimizzazione dei dati personali in esso contenuti. In particolare ha precisato di non dare l'accesso alle seguenti informazioni ivi contenute:
 - categoria Euro dei bus offerti,
 - numero di posti a sedere per bus offerto.
 6. 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).

In concreto è incontestato che il documento richiesto è un documento ufficiale ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 LIT, trattandosi del ricapitolativo delle offerte relativo al concorso concernente la prestazione di trasporto scolastico per gli allievi di scuola media, pubblicato sul Foglio Ufficiale n. 3 del 10 gennaio 2017 e sfociato nella risoluzione governativa n. 2640.

7. Si tratta in seguito di esaminare sulla base della documentazione trasmessa dal B., se la limitazione al diritto di accesso secondo gli art. 10 cpv. 1 lett. f e 11 LIT a tutela di prevalenti interessi privati, in particolare d'affari, delle ditte concorrenti, è giustificato.
Giusta l'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT, riservato l'art. 11 LIT, il diritto di accesso a un documento ufficiale è negato a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante se può implicare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione e di affari.
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).
8.
 - 8.1. Avantutto occorre precisare che la limitazione d'accesso al documento richiesto non si giustifica per i dati inerenti le terze aziende interpellate dal B. in data 23 ottobre 2019, le quali non hanno formulato le proprie osservazioni ai sensi dell'art. 14 cpv. 1 LIT e le quali hanno dato il proprio consenso alla trasmissione dei propri dati. Queste aziende hanno difatti esplicitamente o per atti concludenti dato il loro consenso all'accesso ai loro dati.
 - 8.2. 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. Il bene giuridico tutelato è il principio della libera concorrenza. La divulgazione del documento non deve far perdere un vantaggio concorrenziale significativo a coloro che operano in condizioni di libero mercato (M. Baggi/B. Cottier, op. cit., p. 402). 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. Il concetto di segreto professionale, di segreto di

fabbricazione e di segreto d'affari non è definito dalla legge ma è dedotto dal diritto privato e dal diritto penale (cfr. art. 162 e 321 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, art. 4 della legge federale contro la concorrenza sleale, art. 25 della legge federale sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza): il primo non riguarda soltanto le imprese commerciali ma si estende anche alle professioni liberali; il secondo copre le informazioni di natura tecnica relative ai processi di fabbricazione, produzione e costruzione che non siano già noti o facilmente accessibili (DTF 103 IV 284, consid. 2b); il terzo verte su qualsiasi informazione che riguarda ad esempio la strategia commerciale di un'impresa, la sua organizzazione, i suoi fornitori o i suoi agenti di distribuzione, come pure il sistema di calcolo dei prezzi (cfr. per tutto quanto precede il Messaggio n. 6296 del 10 dicembre 2009 del Consiglio di Stato, ad art. 10 LIT, citato n. 8). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un segreto non è né un fatto noto né un fatto generalmente accessibile che il titolare del segreto desidera legittimamente mantenere segreto e alla cui segretezza il titolare ha un interesse oggettivamente giustificato o un interesse legittimo (cfr. DTF 142 II 268, consid. 5.2.2.1 con riferimenti). L'oggetto del segreto d'affari deve riguardare informazioni commercialmente rilevanti. Ciò include, in particolare, informazioni riguardanti le fonti di acquisto e di fornitura, l'organizzazione aziendale, il calcolo dei prezzi, le strategie aziendali, i piani aziendali, nonché gli elenchi e i rapporti con i clienti, ecc. che hanno un carattere commerciale o imprenditoriale. Il fattore decisivo è se l'informazione segreta può avere un impatto sul risultato commerciale o, in altre parole, se l'informazione segreta ha un impatto sulla competitività dell'azienda (cfr. STF 1C_665/2017 del 16 gennaio 2019, consid. 3.3. e menzioni). Non è sufficiente un rischio di pericolo astratto per gli interessi in gioco: la violazione minacciata dalla concessione dell'accesso deve essere grave; non è necessario che si verifichi con certezza, ma un danno o un pericolo non deve apparire semplicemente ipotizzabile o (lontanamente) possibile, altrimenti la presunzione del libero accesso ai documenti ufficiali è compromessa (cfr. STF 142 II 32, consid. 3.4.).

- 8.3. In concreto si rileva che i terzi consultati contrari a concedere l'accesso al documento richiesto non hanno sufficientemente motivato la propria posizione. In particolare non hanno precisato le informazioni commercialmente rilevanti per i quali sussiste la volontà di segretezza e l'eventuale impatto, rispettivamente danno, che possa avere la rivelazione di tali informazioni sulla competitività della loro azienda. Tale aspetto nemmeno è stato debitamente approfondito dall'autorità cantonale. Esso si è limitato a sostenere che la conoscenza di tutti gli elementi contenuti nel ricapitolativo causerebbe un pregiudizio alla libera concorrenza e comprometterebbe la libera formazione dei prezzi nel caso di futuri concorsi nel settore specifico dei trasporti scolastici.

Considerato inoltre il lungo tempo trascorso dalla pubblicazione del concorso in data 10 gennaio 2017, la limitazione imposta dal B. non risulta neppure più giustificata da un interesse pubblico preponderante attuale ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 LIT.

Posto quanto sopra la limitazione al diritto di accesso conseguito dall'autorità sulla base degli art. 10 cpv. 1 lett. f e 11 LIT non può pertanto essere tutelata. L'accesso al documento richiesto dev'essere concesso senza limitazioni. Il documento dovrà tuttavia unicamente contenere i dati dei terzi consultati dal B. in data 23 ottobre 2019, nello specifico solo i terzi ritenuti validi per la procedura di aggiudicazione. I rimanenti dati delle terze aziende non consultate ai sensi dell'art. 14 LIT sono da anonimizzare.

9. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso è accolto. Di conseguenza, la decisione 16 gennaio 2020 del B. è annullata.
10. Non si prelevano né spese né tasse di giustizia (art. 47 LPAm). Non si assegnano ripetibili.

per i quali motivi,

richiamate le norme sopracitate,

pronuncia

1. Il ricorso è **accolto**. Di conseguenza:
 - 1.1 La decisione 16 gennaio 2020 del B. è **annullata**.
 - 1.2 Al B. è ordinato di concedere al ricorrente l'accesso al documento richiesto anonimizzato così come meglio precisato al considerando in diritto n. 8.3.
2. Non si prelevano né spese né tasse di giustizia.
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. LPAm.

Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza

Il Presidente
Enrico Pusterla

La Giurista-redattrice
Vanessa Vaerini

Intimazione a:

A.;
B.
singolarmente ai terzi consultati con anonimizzazione del ricorrente.