Incarto n.
LIT.2024.1-2

Bellinzona
26 agosto 2025

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 sui ricorsi presentati il 9 gennaio 2024 dai signori

A.
B.
(i ricorrenti)

contro

la decisione 28 novembre 2023 del **Municipio del Comune di C.**,
in materia di accesso a documenti ufficiali

chiedente l'annullamento della decisione 28 novembre 2023 del Municipio del Comune di C. (in seguito: il Municipio), mediante la quale è stato concesso l'accesso alle licenze edilizie e relativi incarti inerenti il mapp. X RFD C.;

viste le risultanze istruttorie, in particolare la risposta 6 febbraio 2024 del Municipio;

preso atto delle repliche 21 febbraio 2024 dei ricorrenti, nonché della duplica 5 marzo 2024 del Municipio;

letti ed esaminati gli atti e i documenti prodotti;

sentiti per circolazione tutti i membri della Commissione;

ritenuto che:

A. Con istanza 20 settembre 2023, fondata sulla legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT; RL 162.100), una persona ha chiesto al Municipio di poter visionare *eventuali licenze edilizie e relativi incarti inerenti il mapp. X RFD C.*.

B. Con scritti 29 settembre 2023 il Municipio, in applicazione dell'art. 14 cpv. 1 LIT, ha invitato i signori A. e B., comproprietari della part. X RFD C., ad esprimersi sulla domanda di accesso. Questi ultimi, in data 5 ottobre 2023, si sono opposti alla richiesta.

C. Con presa di posizione 18 ottobre 2023 il Municipio ha comunicato agli opponenti l'intenzione di accogliere la domanda di accesso, anonimizzando i dati personali dei proprietari. Il Municipio ha in concreto affermato che

l'interesse pubblico alla trasparenza sarebbe preponderante rispetto a quello privato alla protezione dei dati personali.

D. Con scritti 29 ottobre 2023 gli opponenti hanno chiesto al Municipio l'emanazione di una decisione formale ai sensi dell'art. 19 LIT.

E. Con decisione 28 novembre 2023 il Municipio ha accolto l'istanza del 20 settembre 2023 e concesso l'accesso ai documenti, confermando la medesima motivazione contenuta nella presa di posizione 18 ottobre 2023.

F. Con i ricorsi citati in ingresso, i qui ricorrenti postulano l'annullamento della predetta pronunzia, sostenendo che la divulgazione dei documenti è suscettibile di ledere la sfera personale dei proprietari, compresi quelli precedenti, che non sarebbero stati consultati a torto dal Municipio. La mancata consultazione dei precedenti proprietari renderebbe nulla la decisione dell'autorità.

G. Il Municipio, con risposta 6 febbraio 2024, postula la reiezione del gravame e si riconferma nella propria decisione, ritenendo preponderante l'interesse pubblico alla trasparenza rispetto alla protezione dei dati personali.

H. Con repliche 21 febbraio 2024 e duplica 5 marzo 2024 le parti si riconfermano nelle loro antitetiche posizioni.

considerato che:

1. Giusta l'art. 20 cpv. 1 LIT, la scrivente Commissione è competente per dirimere la presente vertenza. Pacifiche sia la legittimazione a ricorrere dei ricorrenti, destinatari della decisione avversata, sia la tempestività dell'impugnativa.

2. Stante gli art. 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. 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. 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.

3.1. 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 dello Stato (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).
Il documento ufficiale contenente l'informazione deve essere *effettivamente* in possesso dell'autorità, ovverosia quando essa ne è l'autrice avendolo elaborato, oppure quando è mittente o destinataria dell'informazione comunicata (Messaggio LIT n. 6296 del Consiglio di Stato del 10 novembre 2009, ad art. 8 LIT, n. 1.2; M. BAGGI/B. COTTIER, op. cit., p. 391). Ciò significa che la stessa deve avere accesso all'informazione per potere quindi accordare l'accesso al pubblico (Messaggio LTras del Consiglio federale, FF 2003, pag. 1810). Il principio della trasparenza non intende obbligare l'amministrazione a allestire un documento che non esiste (Messaggio LTras citato, pag. 1809).
In concreto è incontestato che i documenti richiesti sono documenti ufficiali ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 LIT, trattandosi di domande di costruzione e relativi allegati inoltrati dall'istante in licenza all'autorità comunale– acquisendo il carattere di documenti ufficiali ex art. 8 LIT – al fine di permettere a quest'ultima di adempiere ad un compito pubblico, segnatamente rilasciare le relative licenze edilizie che approvano i lavori oggetto delle istanze, in virtù dell'art. 3 cpv. 1 Legge edilizia cantonale (LE; RL 705.100).

3.2. 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).

3.3. Giusta l'art. 10 cpv. 1 LIT *riservato l'art. 11, il diritto di accesso a un documento ufficiale è negato a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante se può: a) influenzare o compromettere la libera formazione della volontà o dell'opinione di un'autorità; b) perturbare l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità; c) mettere in pericolo la sicurezza dello Stato o l'ordine pubblico; d) compromettere la politica estera del Cantone; e) ledere la sfera privata di terzi; eccezionalmente può tuttavia prevalere l'interesse pubblico all'accesso; f) implicare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione e di affari; g) comportare la divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto*. Inoltre, secondo il capoverso 2 della norma, *l'accesso a un documento ufficiale può essere negato soltanto se la domanda non può essere obiettivamente decisa nei termini prorogati secondo l'art. 15 cpv. 2 senza pregiudicare il corretto adempimento dell'attività amministrativa ordinaria*.
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).
Infine occorre precisare che giusta l'art. 12 LIT *i documenti ufficiali che contengono dati personali* – ovvero indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica (cfr. art. 4 cpv. 1 LPDP) – *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 presente legge* (cpv. 2). L'art. 12 LIT costituisce la base di coordinamento fra i principi della trasparenza e della protezione dei dati personali.

4. I ricorrenti sostengono che la documentazione richiesta contenga dati personali che li riguardano; essi sarebbero così toccati nella propria sfera privata. A loro mente l'interesse alla consultazione degli atti non può di conseguenza essere ritenuto preminente. Di avviso opposto il Municipio, il quale ha accordato l'accesso ai documenti, ma anonimizzando eventuali dati personali dei proprietari.

4.1. Si tratta di esaminare in modo concreto se sussiste un'eccezione al diritto di accesso secondo l'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT che permette di negarlo se ciò può ledere la sfera privata di terzi, fermo restando che l'interesse pubblico all'accesso può eccezionalmente prevalere. L'art. 14 cpv. 2 RLIT precisa che l'interesse pubblico alla trasparenza prevale quando *la pubblicazione risponde a un particolare e urgente bisogno di informazione da parte del pubblico, in particolare in seguito a nuovi eventi* (lett. a); *la pubblicazione serve a tutelare interessi pubblici specifici, segnatamente l'ordine pubblico, la sicurezza o la salute pubblica* (lett. b); *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. La definizione e delimitazione del concetto di sfera privata si deduce dagli art. 13 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost., RS 101) (protezione della sfera privata) e 28 del Codice civile svizzero (CCS, RS 210) (protezione della personalità contro lesioni illecite) oltre che dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101) e relativa giurisprudenza (MARCELLO BAGGI/BERTIL COTTIER, op. cit., n. 3.8.6.; cfr. Messaggio LIT citato, ad art. 10 LIT, n. 7.2.; Messaggio LTras citato, pag. 1828).

4.2.1. Per l'art. 13 cpv. 1 Cost. ognuno ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare nonché delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni. Questo diritto, dunque, concerne un vasto ventaglio di comportamenti, atteggiamenti o manifestazioni di ciò che il privato considera parte del proprio mondo: dall'integrità fisica ai comportamenti sessuali, passando dalle relazioni sociali e la comunicazione con terzi (ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/ MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, III ed., Berna 2013, n. 382). Inoltre, il secondo capoverso dell'art. 13 Cost. stabilisce che ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali. Si tratta del cosiddetto diritto all'autodeterminazione informativa, secondo cui ogni persona oggetto del trattamento estraneo, statale o privato che sia, di informazioni che la concernono deve poter decidere se e per quale scopo i suoi dati personali possono essere elaborati (DTF 144 II 77 consid. 5.2). La nozione di

elaborazione comprende, sotto il profilo della protezione dei dati, anche la comunicazione, ovvero l'accesso, la trasmissione e la pubblicazione di dati personali.

4.2.2. Secondo l'art. 28 cpv. 2 CC una lesione della personalità è illecita quando non è giustificata dal consenso della persona lesa, da un interesse preponderante pubblico o privato, oppure dalla legge. Per quanto qui interessa, il privato non deve sentirsi costantemente osservato, ma entro certi limiti deve poter stabilire autonomamente chi può avere quali informazioni che lo concernono, rispettivamente quali eventi e caratteristiche personali debbano rimanere sconosciute a determinati terzi o al pubblico in generale (REGINA E. AEBI-MÜLLER, in: PETER BREITSCHMID/ALEXANDRA JUNGO [curatori], Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht - Partnerschaftsgesetz, III ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, n. 23 ad art. 28 CC).

4.3. L'art. 12 cpv. 1 LIT prevede che i documenti ufficiali che contengono dati personali - ovvero indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona fisica o giuridica (cfr. art. 4 cpv. 1 della legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987; LPDP; RL 163.100; Messaggio LIT citato, n. 3 ad art. 12) - devono, se possibile, essere resi anonimi prima di essere consultati. Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che non possono essere resi anonimi, prosegue la norma (cpv. 2), si applicano le disposizioni della LPDP. Ciò è il caso quando la domanda porta proprio sulla pubblicazione di dati personali oppure se l'anonimizzazione cagiona un carico amministrativo sproporzionato (DTF 144 II 77 consid. 5.1; STF 1C_50/2015 del 5 febbraio 2016 consid. 5.2.2). L'anonimizzazione del documento deve avvenire sempre, anche se la sua pubblicazione non lede in apparenza la sfera privata di terzi (Messaggio LIT citato, n. 4 ad art. 12).

4.4. 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). L'adempimento della prima condizione risulta già dalla definizione stessa di documento ufficiale di cui all'art. 8 cpv. 1 LIT. Il secondo requisito richiede una ponderazione degli interessi tra l'interesse pubblico all'accesso ai documenti ufficiali e gli interessi - principalmente - privati alla protezione dei dati personali in essi contenuti (DTF 144 91, consid. 4.4.).

4.5. Nell'ambito della valutazione di questi 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). Che del diritto all'autodeterminazione informativa e della tutela della sfera privata debba essere tenuto conto nell'ambito dell'art. 11 cpv. 2 lett. b LPDP è altresì già deducibile sia dallo scopo della legge sulla protezione dei dati personali (art. 1 LPDP) sia dall'art. 13 Cost. (cfr. pure art. 8 cpv. 2 lett. d Cost./TI).

4.6. 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). Ulteriori criteri per la ponderazione degli interessi all'informazione del pubblico sono disciplinati all'art. 14 cpv. 2 RLIT (cfr. *supra*, consid. in diritto 7.1).

4.7. L'autorità deve sempre tener conto del principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.), concretizzato dall'art. 11 LIT, il quale prevede una gradualità del diniego di 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.

4.8. Da ultimo, quando si tratta di concedere l'accesso a documenti ufficiali che contengono dati personali di terzi, deve 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).

4.9. È incontestato che i documenti richiesti contengano dei dati personali ed in particolare l'identità dell'istante in licenza, rispettivamente precedente proprietario del fondo, e del progettista. Occorre a tal proposito menzionare che per effetto dell'art. 970 cpv. 2 CC solo il nome del proprietario attuale è liberamente accessibile, mentre per conoscere l'identità dei proprietari precedenti occorre rendere verosimile un interesse secondo l'art. 970 cpv. 1 CC. Va poi osservato che la domanda di costruzione e i piani sono documenti già oggetto di pubblicazione prevista dagli artt. 6 LE e 8-12 RLE e quindi resi di dominio pubblico, motivo per cui un'anonimizzazione delle identità dell'istante in licenza e del progettista non si giustificherebbe. Tale documentazione, oltre essere già stata oggetto di una pubblicazione durante la procedura di approvazione della licenza edilizia e quindi resa di dominio pubblico, non contiene dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità tali da impedirne l'accesso. Per quanto attiene la licenza edilizia, benché trattasi di un documento non pubblicato ai sensi della LE e del RLE, la scrivente Commissione ritiene che tale documento non contiene nessun passaggio il cui accesso potrebbe violare l'interesse privato dei ricorrenti o di terze persone. Non toccano la sfera privata e familiare degli interessati ad esclusione delle scelte progettuali ed edificatorie della proprietà. Tutti i documenti richiesti contengono informazioni puramente tecniche. L'accesso ai documenti richiesti dev'essere concesso, dovendo ammettere la sussistenza di un concreto interesse del cittadino ad esaminarne il contenuto e valutare l'operato dell'attività amministrativa. I dati personali, compresi quelli di terzi non consultati ai sensi dell'art. 14 LIT, sono da anonimizzare, così come

prescritto dall'art. 12 cpv. 1 LIT. La puntuale anonimizzazione, considerata l'esigua quantità di documenti, appare, nel caso specifico, di facile attuazione. Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti l'anonimizzazione del nominativo del precedente proprietario non è un'operazione superflua, poiché, come visto, questo dato non è liberamente accessibile ai sensi dell'art. 970 cpv. 2 CC, al contrario del nominativo del proprietario attuale. Anche la censura relativa alla mancata consultazione dei precedenti proprietari che inficerebbe – secondo i ricorrenti – la validità della decisione municipale, non merita quindi accoglimento.

5. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso è respinto. Di conseguenza, la decisione 28 novembre 2023 del Municipio del Comune di C. è confermata, con l'anonimizzazione dei dati personali di terze persone e aziende (prestando attenzione che i dati oscurati siano effettivamente illeggibili).

6. La procedura di accesso ai documenti ufficiali è di principio gratuita, ciò che si estende anche alla procedura di mediazione e di decisione di cui agli art. 18 e 19 LIT, ma non concerne invece i ricorsi presentati alla scrivente Commissione e al Tribunale cantonale amministrativo secondo l'art. 20 LIT (cfr. Messaggio LIT citato, ad art. 16 LIT, n. 3, TCA n. 52.2018.489 del 6 luglio 2020, consid. 8.2.). La tassa di giustizia segue la soccombenza dei ricorrenti (art. 47 LPAmm).

per i quali motivi, richiamate le norme sopracitate,

pronuncia

1. Il ricorso di A. (inc. LIT.2024.1) è **respinto**.

2. Il ricorso di B. (inc. LIT.2024.2) è **respinto**.

3. La tassa di giudizio di fr. 400.-- (quattrocento) è posta a carico dei ricorrenti in solido. Non si assegnano indennità.

4. Contro la presente decisione può essere interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 30 giorni dalla sua intimazione, secondo le modalità descritte dagli art. 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.
C.