Incarto n.
LIT.2024.8

Bellinzona
4 dicembre 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
Patrizia Bottinelli Cancellara
Marco Gerosa
Baroum Mrad

sedente con l'infrascritta Giurista-redattrice Elisa Quadri Parravicini per statuire sul ricorso presentato il 26 aprile 2024 da

A.
(rappr. dall'avv. AA.)
(ricorrente)

contro

la **decisione 12 marzo 2024 del Municipio di B.**, in materia di accesso a documenti ufficiali;

chiedente in via principale l'annullamento della decisione 12 marzo 2024 del Municipio di B. (in seguito: il Municipio) mediante la quale è stato concesso l'accesso a tutte le fatture emesse da A., dal 2013 alla data della domanda di accesso e, in via subordinata, la modifica della decisione nel senso di confermare l'accesso ai documenti previa cancellazione delle informazioni ritenute sensibili sotto il profilo del segreto d'affari;

viste le risultanze istruttorie, in particolare la risposta 15 maggio 2024;

letti ed esaminati gli atti e i documenti prodotti;

sentiti in seduta del 21 novembre 2025 e per circolazione i membri della Commissione;

ritenuto che:

A. Con istanza 3 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 ottenere l'accesso *a "tutte le fatture emesse da A. dal 2013"* alla data della domanda di accesso.

B. In data 8 novembre 2023 il Municipio ha avviato la procedura di consultazione dei terzi i cui dati personali figuravano nei documenti richiesti ai sensi dell'art. 14 cpv. 1 LIT. Con scritto 17 novembre 2023 A. si è opposta alla divulgazione, argomentando che i documenti conterrebbero dei dati protetti dal segreto d'affari e che la domanda di accesso costituirebbe un atto di concorrenza sleale. In subordine, in caso di accoglimento della richiesta, l'opponente ha

chiesto la cancellazione dei dati relativi ai materiali, i prezzi unitari e i prezzi globali.

C. Con presa di posizione 5 dicembre 2023 il Municipio ha comunicato all'opponente di voler accordare l'accesso ai documenti, ritenuto che il richiedente non rivestirebbe "*una posizione professionale diretta e/o indiretta tale da poter trarre qualsivoglia profitto dal contenuto dei documenti richiesti, entrare in concorrenza in un mercato come quello in questione (caratterizzato da una certa competizione) e, quindi, pregiudicare gli interessi economici della resistente, le sue politiche commerciali ecc.*." La parte resistente ipotizzerebbe quindi a torto che si tratti di un segreto d'affari giusta l'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT. Il Municipio ha altresì escluso che il comportamento della persona richiedente configuri un abuso di diritto.

D. Con scritto 7 dicembre 2023 l'opponente ha chiesto la mediazione, ex art. 18 LIT, della Commissione di mediazione indipendente LIT, la quale, vista la rinuncia del richiedente a presenziare alla seduta di mediazione, il 23 gennaio 2024 ha stralciato la richiesta di mediazione.

E. Con scritto 5 febbraio 2024 l'opponente ha chiesto al Municipio l'emanazione di una decisione formale, confermando integralmente il contenuto dell'opposizione.

F. Con decisione 12 marzo 2024 il Municipio ha ribadito la presa di posizione del 5 dicembre 2023, confermando l'accesso integrale ai documenti richiesti e quindi respingendo anche la richiesta di cancellazione dei dati commerciali ritenuti sensibili.

G. Con il ricorso citato in ingresso la ricorrente postula l'annullamento della predetta pronunzia e chiede, in via principale, che venga negato l'accesso ai documenti. In via subordinata chiede che la decisione impugnata venga modificata nel senso di accordare l'accesso ai documenti, a condizione che vengano cancellate le indicazioni sui materiali forniti o usati, le sue peculiarità tecniche, i prezzi unitari e i prezzi globali, ritenuto che tali informazioni rappresenterebbero un segreto d'affari ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT. La ricorrente, non avendo conoscenza dell'identità del richiedente, ipotizza, anche sulla base della portata della richiesta – estesa a tutte le fatture emesse su un arco temporale di dieci anni – che i motivi del richiedente non si fonderebbero sulle ragioni di trasparenza della pubblica amministrazione. Si tratterebbe invece di un tentativo di concorrenza sleale. La ricorrente afferma infine che il Municipio non può escludere in maniera così categorica che il richiedente voglia trarre profitto dalla visione della documentazione, ritenuto che l'autorità non conosce i motivi alla base della domanda di accesso.

H. Il Municipio, con risposta 15 maggio 2024, postula la reiezione del gravame, riconfermandosi nelle argomentazioni precedentemente espresse a sostegno dell'inapplicabilità dell'eccezione di cui all'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT. Esclude nuovamente che la richiesta configuri un abuso di diritto, precisando che il "*richiedente non ha desiderato deliberatamente perturbare il funzionamento dell'amministrazione o chiesto ripetutamente e sistematicamente la comunicazione di un documento che già avrebbe potuto consultare in base alla legge sulla trasparenza o in altro modo*." La tesi avanzata dalla ricorrente, secondo cui si tratterebbe di una ricerca indiscriminata di documenti

contenenti informazioni rilevanti per la concorrenza, non sarebbe suffragata da alcun elemento, fermo restando il diritto del richiedente di non comunicare né la propria identità né la motivazione della domanda di accesso.

considerato che:

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

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 (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. 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. 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).

6. Il diritto di accesso non è assoluto ma può essere limitato per ragioni di preminente interesse pubblico o privato. L'art. 10 LIT prevede una lista esaustiva dei casi in cui un interesse pubblico (art. 10 cpv. 1 lett. a, b, c, d e

l'art. 10 cpv. 2 LIT) o privato (art. 10 cpv. 1 lett. e, f, g LIT) può contrapporsi a un libero accesso.

7. Giova esaminare preliminarmente la censura riferita alla ricevibilità formale del ricorso, sollevata dal Municipio in sede di risposta. Secondo il Municipio il ricorso non sarebbe ammissibile ritenuto che *"vengono riproposte le medesime ed identiche argomentazioni senza, in alcun modo, precisare le ragioni per le quali l'impugnata decisione, considerata viziata, debba essere annullata"* (cfr. osservazioni pag. 2). La Commissione non condivide tale affermazione. Il ricorso non appare infatti sprovvisto di motivi o di conclusioni. Il fatto che la ricorrente proponga le medesime argomentazioni rispetto alla procedura della domanda di accesso non è motivo di inammissibilità del ricorso per vizio formale. L'insorgente ha semplicemente esercitato il suo diritto di far valere le proprie ragioni innanzi all'autorità di ricorso, considerato del resto che la decisione impugnata ricalca sostanzialmente la presa di posizione.

8. Il presente procedimento trae origine dalla domanda di accesso a tutte le fatture emesse dalla ricorrente dal 2013 ad oggi all'indirizzo del Municipio. È incontestato che i documenti richiesti sono documenti ufficiali ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 LIT, trattandosi di fatture emesse per opere edili in stabili comunali su incarico del Municipio. Pure l'esistenza dei documenti e il fatto che la loro elaborazione è terminata possono essere dati per acquisiti. Alla luce di queste premesse e, tenuto conto dei principi enunciati, il richiedente l'accesso dispone in linea di principio di un diritto a consultare quanto richiesto.

9. Si tratta in seguito di verificare se, come sostenuto dalla ricorrente, la domanda di accesso si pone in contrasto con l'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT, implicando la rivelazione di segreti d'affari, con particolare riferimento ai materiali forniti o usati e le sue peculiarità tecniche, sui prezzi unitari e sui prezzi globali, di cui la ricorrente chiede, in via subordinata, la cancellazione.

9.1. 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. 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, n. 8).

9.2. Come ricordato dal Tribunale cantonale amministrativo nella sentenza del 10 febbraio 2022 (inc. 52.2020.241), "*la giurisprudenza relativa alla corrispondente norma federale in materia, ovvero l'art. 7 cpv. 1 lett. g della legge sulla trasparenza del 17 dicembre 2004 (LTras; RS 152.3), valida anche per quanto concerne la LIT (STF 1C_64/2018 del 25 luglio 2018 consid. 3.2.1), precisa che questo tipo di segreti non concernono qualsiasi tipo di informazione detenuta dall'autorità rispetto alla gestione di un'azienda con cui è in contatto, ma mira a proteggere quei dati, la cui divulgazione condurrebbe a una distorsione della concorrenza o ad avvantaggiare uno degli attori sul mercato in questione (DTAF 2013/50 consid. 8.2; cfr. anche il messaggio del Consiglio federale relativo alla LTras del 12 febbraio 2003, FF 2003 1873, n. 2.2.2.1.7 ad art. 7 cpv. 1 lett. g; Isabelle Häner, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta [curatori], Basler Kommentar, Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, III ed., Basilea 2014, n. 38 ad art. 7). Si tratta generalmente di informazioni che l'azienda, in quanto detentrice del segreto, vuole mantenere tali. Un segno tangibile di una simile volontà è costituito dalle misure organizzative e tecniche prese al fine di mantenere la riservatezza (STAF A-6291/2013 del 28 ottobre 2014 consid. 7.4.2, A-5489/2012 dell'8 ottobre 2013 consid. 6.3). Affinché questi dati possano essere considerati segreti, devono essere considerati quattro criteri. Innanzitutto deve esistere un legame tra il fatto da mantenere riservato e il soggetto in questione; in secondo luogo tale circostanza deve essere relativamente sconosciuta; il detentore del segreto vuole mantenerlo tale (interesse soggettivo al mantenimento della riservatezza); infine deve esistere un interesse legittimo alla salvaguardia del segreto (interesse oggettivo al mantenimento della riservatezza; per quanto precede, cfr. STAF A-3649/2014 del 25 gennaio 2016 consid. 8.2.2; Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, del 7 agosto 2013, in: www.edoeb.admin.ch, n. 5.2.1, pag. 29)*" (cfr. sentenza TRAM del 10 febbraio 2022, inc. 52.2020.241, consid. 4.3.1).

9.3. 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. sentenza del Tribunale federale del 16 gennaio 2019, 1C_665/2017, consid. 3.3. e menzioni).

10. In concreto le prime tre condizioni sono senz'altro adempiute. Infatti il legame tra le informazioni richieste e la ricorrente è palese, trattandosi di fatture emesse da quest'ultima indicanti materiali utilizzati e prezzi applicati dalla ditta per la fornitura di materiale e la manodopera. I dati richiesti risultano inoltre noti unicamente alla ricorrente, ragione per cui sono da considerarsi relativamente sconosciuti. Le informazioni concernono infatti la modalità e la strategia di fatturazione delle prestazioni fornite dalla ricorrente. Assodata è

pure la volontà del detentore del segreto di mantenerlo tale, avendo l'insorgente chiaramente espresso la sua opposizione all'accesso ai documenti postulati. Resta da determinare se sussiste un interesse oggettivo al mantenimento della riservatezza. L'insorgente sostiene al riguardo che "*una persona che fosse o risultasse poi anche solo indirettamente collegata con una concorrente della Ricorrente potrebbe avvalersi di una miriade di informazioni tecnico-commerciali che si estendono su un decennio, che avvantaggerebbero con certezza una Ditta che operasse nello stesso settore o in un ambito affine a quello della Ricorrente con conseguenza finale la distorsione del gioco della concorrenza*" (cfr. ricorso pagg. 3-4). Il Municipio, dopo aver ricordato i principi giurisprudenziali sopracitati che regolano l'applicazione dell'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT, conferma in sede di risposta di voler concedere l'accesso ai documenti, argomentando che "*il/la richiedente non riveste una posizione professionale diretta e/o indiretta tale da poter trarre qualsivoglia profitto dal contenuto dei documenti richiesti, entrare in concorrenza in un mercato come quello in questione (caratterizzato da una certa competizione) e, quindi, pregiudicare gli interessi economici della resistente, le sue politiche commerciali ecc.*" (cfr. osservazioni pagg. 3-4). Il Municipio ha quindi valutato l'applicazione dell'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT sulla base dell'identità del richiedente, escludendo che possa trattarsi direttamente o indirettamente di un concorrente. La scrivente Commissione ritiene che tale argomentazione, oltre ad essere superficiale (il richiedente potrebbe avere legami con una ditta concorrente non noti al Municipio), non sia nemmeno pertinente. Se, come giustamente ricordato dal Municipio, la motivazione del richiedente non è determinante ai fini della valutazione di una domanda di accesso – e per questo motivo essa non viene richiesta (art. 13 cpv. 2 LIT) –, la stessa è ininfluente anche per valutare l'applicazione dell'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT. In altre parole l'eccezione del segreto d'affari non va ammessa o esclusa in base alla motivazione o all'identità del richiedente – in particolare a dipendenza del rischio che si tratti o meno di un concorrente –, bensì valutando i criteri esposti al considerando n. 9.2 stabiliti dalla giurisprudenza, in merito ai quali il Municipio non si è sostanzialmente espresso. A sostegno del fatto che il Municipio ha considerato a torto l'identità del richiedente in questione per escludere nel caso concreto che si tratti di un concorrente diretto o indiretto della ricorrente, vi è il principio secondo cui l'accesso a un documento ufficiale accordato a una persona deve essere concesso a qualsiasi altro richiedente nella stessa misura, con gli stessi contenuti e nella stessa modalità (art. 10 cpv. 1 RLIT). Se la medesima domanda di accesso fosse avanzata da un concorrente notorio della ricorrente, l'accesso andrebbe accordato nella stessa misura di quanto ammesso nel caso in esame.
Fatta questa premessa, tornando all'esame dell'interesse oggettivo alla riservatezza delle informazioni, risulta essenziale stabilire se l'accesso alle fatture sia suscettibile di nuocere alla competitività della ricorrente. I documenti descrivono i lavori eseguiti e contengono informazioni sui prezzi (prezzi unitari e a corpo) e sui materiali utilizzati, nonché sul costo della manodopera. Trattasi queste di informazioni concernenti la strategia commerciale o il processo di costruzione, che la giurisprudenza e il Messaggio LIT sopracitati fanno rientrare esplicitamente nel segreto d'affari, rispettivamente nel segreto di fabbricazione. Infatti, se queste informazioni fossero divulgate, potrebbero consentire a un concorrente, in occasione di futuri appalti, di proporre di proposito dei prezzi inferiori a quelli della ricorrente o dei materiali concorrenziali in termini di qualità o di prezzo, ledendo quindi la competitività di quest'ultima.

11. Posto il principio dell'accessibilità dei documenti richiesti, trattandosi di documenti ufficiali ai sensi della LIT, si giustifica quindi di concedere l'accesso ai documenti richiesti ma, in accoglimento della richiesta formulata in via subordinata dalla ricorrente, previo oscuramento dei dati concernenti i materiali forniti o usati e le sue peculiarità tecniche, i prezzi unitari e i prezzi globali, trattandosi di informazioni coperte dal segreto d'affari, rispettivamente di fabbricazione, così come meglio precisato al considerando n. 10. L'autorità dovrà inoltre anonimizzare i dati personali di terze persone e aziende menzionate nelle fatture, così come prescritto dall'art. 12 cpv. 1 LIT.

12. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso è parzialmente accolto, nel senso e con i limiti esposti ai precedenti considerandi n. 10-11. Di conseguenza, la decisione 12 marzo 2024 del Municipio è riformata nel senso che è concesso l'accesso a tutte le fatture emesse dalla ricorrente dal 2013 alla data della domanda di accesso, con l'oscuramento dei dati concernenti i materiali forniti o usati e le sue peculiarità tecniche, i prezzi unitari e i prezzi globali, così come dei dati personali di terze persone e aziende ivi menzionate (prestando attenzione che i dati oscurati siano effettivamente illeggibili).

13. 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 ricorrente non prevale con la sua domanda principale di annullamento della decisione impugnata, ma ottiene l'accoglimento della sua domanda subordinata riformatoria. Tutto ciò considerato, si giustifica di suddividere a metà fra le parti le spese processuali fissate in fr. 400.—. Tuttavia esse non vengono poste a carico del Comune, essendo comparso in causa non per tutelare interessi propri, bensì per motivi derivanti dalla sua funzione (art. 47 cpv. 6 LPAmm). La ricorrente, assistita da un legale, avrà diritto a un'adeguata indennità a titoli di ripetibili, ritenuto che il Comune è comparso in lite quale unico antagonista (cfr. MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2b ad art. 31). L'importo delle ripetibili viene ridotto tenuto conto della parziale soccombenza della ricorrente. Il Comune invece non ha diritto ad alcuna indennità (art. 49 cpv. 2 LPAmm).

per i quali motivi, richiamate le norme sopracitate,

pronuncia

1. Il ricorso è **parzialmente accolto ai sensi dei considerandi.**

1.1 Di conseguenza, la decisione 12 marzo 2024 del Municipio di B. è **riformata**, nel senso che è concesso l'accesso a tutte le fatture emesse dalla ricorrente dal 2013 alla data della domanda di accesso, con l'oscuramento dei dati concernenti i materiali forniti o usati e le loro peculiarità tecniche, i prezzi unitari e i prezzi globali, così come dei dati personali di terze persone e aziende ivi menzionate, come meglio precisato ai considerandi n. 10-11.

2. Le spese processuali, fissate in complessivi fr. 400.--, sono poste a carico della ricorrente in ragione di un mezzo. Il Comune rifonderà all'insorgente l'importo di fr. 400.— a titolo di ripetibili.

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. 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.

Comunicazione a: Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona.