

BGer 1C_64/2018 vom 25. Juli 2018

Bundesgericht, 2018-07-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_64_2018

FR: TF 1C_64/2018 du 25 juillet 2018

IT: TF 1C_64/2018 del 25 luglio 2018

Erwägungen

E. 1.1

L'impugnativa è diretta contro una decisione finale emanata dall'ultima istanza cantonale in una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a, art. 86 cpv. 1 lett. d, art. 90 LTF). Il ricorso in materia di diritto pubblico è di principio ammissibile, non essendo realizzata alcuna eccezione prevista dall' art. 83 LTF . Il ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi alla precedente istanza, è particolarmente toccato dalla sentenza impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa, che gli nega l'accesso ai dati richiesti. È pertanto legittimato a ricorrere giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF .

Il gravame è tempestivo (art. 100 cpv. 1 LTF in relazione con l'art. 46 cpv. 1 lett. c LTF).

E. 1.2

Il Comune chiede che il regolamento comunale del cimitero, prodotto dal ricorrente con il ricorso al Tribunale federale sia stralciato dagli atti, siccome presentato in questa sede in modo irritato. Tuttavia, il contestato documento già figura negli atti dell'incarto cantonale, essendo stato prodotto ed esplicitamente menzionato da A._____ dinanzi alla Corte cantonale con la risposta al gravame del Comune. Tale risposta è stata intimata al patrocinatore del Comune con l'assegnazione di un termine per la presentazione di un'eventuale replica. Figurando nell'incarto consultabile dalle parti, non si tratta di un mezzo di prova nuovo, che potrebbe eventualmente essere inammissibile in applicazione dell' art. 99 cpv. 1 LTF . La richiesta di stralciarlo dagli atti è pertanto infondata.

E. 2.1

Il ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di avere accertato in modo arbitrario che la lista dei nominativi richiesta (relativa alle persone cui è stata inviata la fattura delle tasse arretrate per il rinnovo delle sepolture) permette di

"risalire alle relazioni personali che intercorrono tra le persone interpellate e il defunto nonché all'interno di gruppi familiari o cerchie di conoscenze" . Sostiene che il regolamento comunale del cimitero non preciserebbe a chi spetterebbe l'onere contributivo per le tasse di rinnovo delle sepolture, sicché le informazioni richieste non consentirebbero di identificare il grado di parentela esistente tra il debitore della tassa ed il defunto.

E. 2.2

Secondo l' art. 97 cpv. 1 LTF , il ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. Se rimprovera all'autorità cantonale un accertamento dei fatti manifestamente inesatto, ossia arbitrario (DTF 137 III 226 consid. 4.2; 133 II 249 consid. 1.2.2), il ricorrente deve motivare la censura in modo preciso, conformemente alle esigenze poste dall' art. 106 cpv.

2 LTF (DTF 143 IV 500 consid. 1.1; 142 III 364 consid. 2.4). Egli deve dimostrare per quale motivo l'accertamento dei fatti o la valutazione delle prove sono manifestamente insostenibili, in particolare perché l'autorità ha manifestamente disatteso il senso e la rilevanza di un mezzo probatorio o ha omesso, senza fondati motivi, di tenere conto di una prova importante, idonea a influire sulla decisione presa, oppure per il fatto che, sulla base degli elementi raccolti, essa ha fatto delle deduzioni insostenibili (DTF 143 IV 500 consid. 1.1 e rinvii).

E. 2.3

Con la suddetta argomentazione il ricorrente si limita ad esporre in modo appellatorio la propria opinione, diversa dalla valutazione della Corte cantonale, che non è censurata d'arbitrio con una motivazione conforme alle esposte esigenze. Rinviano genericamente al regolamento comunale del cimitero, che non indicherebbe specificatamente chi è tenuto a pagare le tasse per i rinnovi delle sepolture, egli disattende che i tributi pubblici in questione si riferiscono alle concessioni rilasciate dal Comune per le inumazioni nel cimitero. I dati delle persone obbligate ai pagamenti sono quindi in relazione con le corrispondenti concessioni. Considerate le dimensioni del Comune di X. _____, che conta una popolazione di 948 abitanti (cfr. www.

...), e rilevato che, secondo quanto addotto dal Comune, i casi interessati dalla domanda di accesso sarebbero una trentina, è sostenibile ritenere che almeno in parte sia possibile fare collegamenti e deduzioni sui rapporti familiari e successori esistenti tra i debitori delle tasse e le persone defunte. In tali circostanze, l'accertamento criticato non appare arbitrario.

E. 3.1

La sentenza impugnata è stata resa in applicazione della LIT e, nella misura in cui la LIT vi rinviava, segnatamente riguardo alla ponderazione degli interessi, della legge sulla protezione dei dati personali, del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 163.100). La LIT disciplina l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali (art. 1 cpv. 1 LIT). Essa ha lo 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 cpv. 2 LIT). Si applica, tra gli altri, alle Assemblee comunali, ai Consigli comunali e alle loro commissioni, ai Municipi e alle amministrazioni comunali (art. 2 cpv. 1 lett. d LIT).

E. 3.2.1

L'applicabilità delle citate normative cantonali e della giurisprudenza relativa alle disposizioni sostanzialmente analoghe della legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione, del 17 dicembre 2004 (LTras; RS 152.3) e della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) non è di per sé contestata dal ricorrente. Il Comune sostiene per contro che gli atti richiesti non costituirebbero documenti ufficiali giusta l'art. 8 cpv. 1 LIT, trattandosi unicamente di informazioni su nominativi e indirizzi di persone. A suo dire soltanto la risoluzione con cui il Municipio ha deciso di emanare le tasse arretrate per il rinnovo delle concessioni e quella di non entrare nel merito della richiesta di annullamento della prima decisione costituirebbero documenti ufficiali.

E. 3.2.2

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; RL 162.110) 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).

Nella fattispecie, i documenti oggetto della domanda di accesso concernono dati relativi alle persone alle quali è stato richiesto il pagamento delle tasse arretrate per il rinnovo delle concessioni per le sepolture. Essi riguardano la gestione del cimitero comunale, compito che rientra nelle competenze del Municipio (cfr. art. 40 della legge sanitaria cantonale, del 18 aprile 1989 [RL 801.100]; art. 2 del regolamento comunale del cimitero). Indipendentemente dal tipo di supporto su cui le informazioni richieste sono state registrate, esse concernono quindi l'adempimento di un compito pubblico e non sono destinate a scopi personali o commerciali. Come rettamente rilevato dalla Corte cantonale, costituiscono pertanto documenti ufficiali giusta l'art. 8 cpv. 1 LIT.

E. 4.1

Il ricorrente sostiene che il diniego dell'accesso violerebbe l'art. 9 LIT, siccome la prospettata trasmissione di una lista di nominativi e dei relativi indirizzi non sarebbe lesiva della personalità o della sfera privata delle persone interessate. Adduce che in ogni caso, quand'anche si dovesse ammettere una simile lesione, l'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività dello Stato sarebbe in concreto prevalente. Ciò in particolare ove si consideri che le informazioni richieste non costituiscono dati personali meritevoli di particolare attenzione ai sensi degli art. 4 cpv. 2 e 14 cpv. 1 LPDP.

E. 4.2

Giusta l'art. 9 cpv. 1 LIT ogni persona ha diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità. Tra le eccezioni al diritto di accesso, l'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT prevede in particolare che tale diritto è negato a tutela di un interesse pubblico o privato preponderante se può ledere la sfera privata di terzi; eccezionalmente può tuttavia prevalere l'interesse pubblico all'accesso. 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).

E. 4.3

In virtù dell'art. 4 cpv. 1 LPDP sono considerati dati personali le indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica. Entrano al riguardo in considerazione sia accertamenti di fatto sia giudizi di valore che siano riferiti a una determinata persona (cfr. DTF 144 II 91 consid. 4.2; 136 II 508 consid. 3.2). Nella fattispecie, i documenti richiesti dal ricorrente vertono direttamente sull'identificazione delle persone da cui il Municipio ha preteso il pagamento delle tasse arretrate relative al rinnovo delle concessioni nel cimitero. Come riconosce lo stesso ricorrente, si tratta pertanto di dati personali ai sensi della citata disposizione. Poco importa ch'essi non costituiscono dati personali meritevoli di particolare protezione giusta l'art. 4 cpv. 2 LPDP. Il pericolo di una lesione della sfera privata e dell'autodeterminazione informativa (art. 13 Cost.) non dipende solo dalla circostanza che siano comunicati dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità. Anche il fatto di rendere accessibili dati personali "ordinari" può avere conseguenze di rilievo per la persona toccata, sicché occorre ponderare gli interessi nel singolo caso (cfr. DTF 142 II 340 consid. 4.4; sentenza 1C_74/2015 del 2 dicembre 2015 consid. 4.1.3, in: ZBI 118/2017 pag. 94 segg.).

E. 4.4

Poiché la domanda del ricorrente mira specificatamente ad ottenere l'accesso ai nomi e agli indirizzi delle persone oggetto delle richieste di pagamento da parte del Municipio, un'anonimizzazione dei dati personali è praticamente impossibile, siccome dal profilo materiale equivale a un diniego dell'accesso (DTF 144 II 77 consid. 5.1; 142 II 340 consid. 4.1). Di conseguenza, la domanda del ricorrente deve essere esaminata sotto il profilo dell'art. 11 cpv. 2 LPDP (in relazione con l'art. 12 cpv. 2 LIT), rispettivamente dell'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT. A prescindere dal rapporto esistente tra queste disposizioni, esse esigono che sia eseguita una ponderazione tra l'interesse pubblico all'accesso ai documenti ufficiali e quello privato alla protezione della sfera privata, rispettivamente dell'autodeterminazione informativa delle persone i cui dati sono contenuti nei documenti che dovrebbero essere resi accessibili (DTF 144 II 91 consid. 4.5; 142 II 340 consid. 4.3).

E. 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 (cfr. art. 1 LPDP) sia dall' art. 13 Cost. (cfr. pure art. 8 cpv. 2 lett. d Cost./TI). 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).

E. 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, secondo cui l'interesse pubblico alla trasparenza può prevalere in particolare quando la pubblicazione serve a tutelare interessi pubblici specifici, segnatamente l'ordine pubblico, la sicurezza o la salute pubblica (lett. b); oppure quando 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). Questi vantaggi possono essere di natura economica (cfr. DTF 142 II 340 consid. 4.5 in fine).

E. 4.7

Come rilevato dalla Corte cantonale, quando, come in concreto, si tratta di statuire sulla concessione dell'accesso a documenti ufficiali che contengono dati personali di terzi, deve essere svolta una procedura plurifase. In una prima fase, occorre esaminare, in base a una ponderazione degli interessi sostanzialmente provvisoria, se di principio una pubblicazione dei dati entra in considerazione. Se ciò è il caso, i terzi interessati di regola devono essere consultati e la decisione definitiva può essere emanata soltanto sulla base delle loro prese di posizione (cfr. art. 14 LIT; DTF 142 II 340 consid. 4.6).

E. 4.8.1

La domanda di accesso in questione deve quindi essere vagliata alla luce dei criteri suesposti. Il ricorrente non si confronta tuttavia puntualmente con gli interessi pubblici e privati da considerare e non sostanzia quindi un abuso del potere di apprezzamento da parte della Corte cantonale. Né egli fa valere, con una motivazione conforme alle esigenze dell'art. 106 cpv. 2 LTF, l'applicazione manifestamente insostenibile e pertanto arbitraria di determinate disposizioni del diritto cantonale. Il ricorrente si limita in sostanza ad addurre che egli avrebbe chiesto una semplice lista di nomi e di indirizzi, senza pretendere la comunicazione di dati personali sensibili quali informazioni sull'avvenuto pagamento o meno delle tasse, sull'eventuale avvio di procedure esecutive da parte del Comune per incassarle e sulle relazioni esistenti tra le persone interessate e i defunti ai quali si riferivano i rinnovi delle concessioni. Senza fornire particolari spiegazioni, il ricorrente sostiene poi che si giustificerebbe di concedergli l'accesso ai documenti in virtù del preminente interesse pubblico alla trasparenza dell'attività dello Stato.

E. 4.8.2

Come visto, il fatto che i documenti richiesti non contengano dati personali particolarmente sensibili non esclude di per sé l'interesse privato dei terzi toccati dalla domanda alla loro protezione. Le informazioni in questione permettono infatti di operare collegamenti e

deduzioni sui rapporti esistenti tra le persone obbligate al pagamento delle tasse per il rinnovo delle concessioni di sepoltura e i defunti. Toccano la sfera privata e familiare degli interessati, segnatamente per quanto riguarda la scelta di rinnovare le sepolture o di lasciare il Municipio libero di disporre l'eventuale spurgo. La comunicazione di tali informazioni non è in relazione con una loro funzione pubblica, ma li colpisce quali privati cittadini e può minacciarne con una certa probabilità l'autodeterminazione informativa. D'altra parte, non risultano, né sono fatti valere dal ricorrente interessi pubblici specifici, segnatamente di tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza e salute pubblica. Né egli rende minimamente verosimili nel ricorso al Tribunale federale eventuali indizi che potrebbero fare sorgere sospetti di eventuali irregolarità da parte del Municipio nella gestione del cimitero. Possibili disfunzioni avrebbero infatti potuto essere note al ricorrente che, secondo l'accertamento vincolante della Corte cantonale (cfr. art. 105 cpv. 1 LTF), ricopriva la carica di municipale quando l'Esecutivo comunale ha preso la decisione di prelevare le tasse relative al rinnovo delle concessioni scadute. Alla luce di queste circostanze, si può ritenere che nel caso in esame l'interesse all'informazione del pubblico in questo settore dell'amministrazione comunale riveste un'importanza tutto sommato limitata (DTF 142 II 324 consid. 3.3). L'interesse all'accesso ai documenti richiesti in concreto non è volto a garantire la libera formazione dell'opinione pubblica ed a favorire la partecipazione alla vita pubblica e non appare prevalente rispetto a quello privato alla protezione dei dati personali. Concludendo di respingere, già sulla base di una prima ponderazione degli interessi, la domanda del ricorrente, la precedente istanza non ha quindi disatteso gli art. 10 cpv. 1 lett. a LIT e 11 cpv. 2 LPDP (quest'ultimo in relazione con l'art. 12 cpv. 2 LIT). Né ha ecceduto o abusato del suo potere di apprezzamento.

E. 5.1

Il ricorrente sostiene che il Municipio avrebbe in ogni caso dovuto consultare le persone interessate dalla domanda di accesso prima di emanare la sua decisione negativa. Rileva che, secondo le dichiarazioni dell'autorità comunale, gli interessati sarebbero soltanto una trentina, sicché la loro consultazione non avrebbe comportato un onere amministrativo eccessivo.

E. 5.2

Sollevando la censura, egli non fa valere l'applicazione arbitraria dell'art. 14 cpv. 1 LIT con una motivazione conforme alle esposte esigenze. Questa norma esige infatti che la persona interessata deve essere consultata solo qualora l'autorità preveda di accordare l'accesso ai documenti ufficiali e sia reperibile senza oneri amministrativi eccessivi. Comunque, come è stato esposto, nella fattispecie l'accesso ai dati personali poteva essere legittimamente negato dall'autorità già dopo una ponderazione degli interessi provvisoria eseguita nella prima fase della procedura. In tali circostanze, poiché una comunicazione non entrava di principio in considerazione, non occorre continuare la procedura consultando le persone interessate (cfr. DTF 142 II 340 consid. 4.6; sentenza 1C_74/2015, citata, consid. 4.2).

E. 6.1

Il ricorrente rimprovera al Municipio di avere violato l'art. 15 LIT e il suo diritto di essere sentito per avere fornito soltanto nell'ambito dello scambio degli allegati dinanzi alla Corte cantonale una motivazione sufficiente della decisione di negare l'accesso ai documenti.

E. 6.2

Oggetto dell'impugnativa in esame è la sentenza dell'ultima istanza cantonale (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF), che beneficiava di una piena cognizione in fatto e in diritto (cfr. art. 69 della legge cantonale sulla procedura amministrativa, del 24 settembre 2013 [LPAm; RL 165.100]; messaggio del Consiglio di Stato n. 6645 del 23 maggio 2012, pag. 43). Dinanzi alla stessa, il ricorrente ha potuto compiutamente esprimersi sulle ragioni che avrebbero giustificato un accoglimento della sua domanda di accesso. Un'eventuale violazione del suo diritto di essere sentito da parte del Municipio per non avere motivato in modo sufficiente la decisione di diniego dell'accesso è quindi stata sanata dinanzi alla Corte cantonale, che ha tenuto conto degli argomenti presentati dalle parti e, valutati gli interessi in discussione, ha ritenuto prevalenti quelli alla protezione dei dati personali dei privati (DTF 142 II 218 consid. 2.8.1; 137 I 195 consid. 2.3.2). Al riguardo, il ricorrente non sostiene, né dimostra di avere subito un pregiudizio per il fatto che una motivazione soddisfacente gli sia stata fornita soltanto nell'ambito della procedura ricorsuale, sicché la censura non deve essere esaminata oltre.

E. 7

Il ricorrente contesta il fatto che i giudici cantonali hanno richiamato nel loro giudizio l'art. 1 cpv. 7 dell'ordinanza relativa alla LPD, del 14 giugno 1993 (OLPD; RS 235.11), che impone al richiedente di provare il suo interesse al rilascio di dati concernenti persone decedute. Evidenza come questa disposizione del diritto federale non sarebbe applicabile alla fattispecie. La questione non deve tuttavia essere vagliata in questa sede, giacché la Corte cantonale ha fatto riferimento a questa norma soltanto a titolo abbondanziale, rifiutando comunque l'accesso ai documenti richiesti già sulla base del prevalente interesse privato alla protezione dei dati personali. Né occorre esaminare se, come sostiene il ricorrente, la domanda di accesso era stata da lui motivata in modo conforme all'art. 13 cpv. 2 LIT (cfr. inoltre l'art. 15 RLIT) : come visto, essa non è stata respinta per il fatto ch'era carente di motivazione o abusiva, ma perché la ponderazione degli interessi coinvolti ne giustificava la reiezione.

E. 8

Ne segue che il ricorso deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico del ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si attribuiscono ripetibili al Comune di X. _____ (art. 68 cpv. 3 LTF ; DTF 134 II 117 consid. 7).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.