

TI_GERICHTE 52.2020.241 vom 12. Dezember 2017

TI Tribunale d'appello, 2017-12-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2020.241_d20171212

FR: TI_GERICHTE 52.2020.241 du 12 décembre 2017

IT: TI_GERICHTE 52.2020.241 del 12 dicembre 2017

Regeste

Accesso a documentazione inerente l'Azienda cantonale dei rifiuti e ai suoi fornitori

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo discende dall'art. 20 cpv. 2 LIT. In virtù del cpv. 3 della medesima norma il procedimento è retto dalla legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100). La legittimazione attiva dell'insorgente, società autorizzata alla consegna di rifiuti all'ACR, che si è opposta alla trasmissione dei dati, è certa (art. 65 cpv. 1 LPAm) e il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), può essere evaso sulla base degli atti (art. 25 cpv. 1 LPAm), senza istruttoria.

E. 2.1

Nel Cantone Ticino l'informazione del pubblico e l'accesso ai documenti ufficiali è disciplinato dalla LIT, che ha come scopo di garantire la libera informazione dell'opinione pubblica e favorire la partecipazione alla vita pubblica, promuovendo la trasparenza sui compiti, l'organizzazione e l'attività dello Stato (art. 1 cpv. 1 e 2 LIT). Con l'entrata in vigore della LIT il principio secondo cui l'attività delle autorità e delle loro amministrazioni è caratterizzata dalla segretezza con riserva di pubblicità è stato sostituito con la regola della pubblicità con riserva della segretezza (messaggio del Consiglio di Stato relativo alla LIT del 10 novembre 2009 [n. 6296], non pubblicato nella RVGC, ma reperibile in: www.ti.ch/gc, cap. I.2).

E. 2.2

Giusta l'art. 2 cpv. 1 LIT essa si applica al Gran Consiglio, ai suoi organi e ai suoi servizi (lett. a); al Consiglio di Stato, all'amministrazione cantonale e alle commissioni e gruppi di lavoro da esso costituiti (lett. b); alle autorità giudiziarie, limitatamente all'informazione attiva e alle loro attività amministrative e di vigilanza (lett. c); alle Assemblee comunali, ai Consigli comunali e alle loro commissioni, ai Municipi e alle amministrazioni comunali (lett. d); agli organi e servizi di altri enti e corporazioni di diritto pubblico, di società private a partecipazione statale maggioritaria e di altri organismi incaricati di compiti d'interesse pubblico (lett. e) .

E. 2.3

Secondo 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. Il cpv. 2 della medesima disposizione specifica che non sono ritenuti 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.

E. 2.4

Per 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 dell'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.

E. 2.5

Il diritto all'accesso a documenti ufficiali non è, comunque, assoluto. Per quanto qui interessa, la legge (art. 3 cpv. 3 LIT) riserva esplicitamente le disposizioni speciali previste dal diritto federale o da altre leggi cantonali che dichiarano segrete determinate informazioni (lett. a) o prevedono condizioni divergenti da quelle stabilite dalla LIT per accedervi (lett. b). Inoltre il diritto di accesso può essere limitato secondo quanto previsto dagli articoli da 10 a 12 LIT.

E. 2.6

L'art. 10 g cpv. 1 della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01) prevede che ognuno ha il diritto di accedere a informazioni ambientali contenute in documenti ufficiali, nonché a informazioni concernenti l'ambiente nell'ambito delle prescrizioni energetiche, e di ottenere informazioni sul contenuto di tali documenti da parte delle autorità. Il cpv. 4 della medesima norma precisa che per quanto riguarda le autorità cantonali, il diritto di consultazione è disciplinato dal diritto cantonale qualora una regolazione in materia sia stata adottata, ciò che è il caso nel Cantone Ticino con la LIT e il regolamento della LIT del 5 settembre 2012 (RLIT; RL 162.110).

E. 2.7

L'art. 1 della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998 (convenzione di Aarhus; RS 0.814.07) ne enuncia lo scopo, ovvero contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione. L'art. 4 cpv. 1 convenzione di Aarhus prevede che, nel quadro della legislazione nazionale, le autorità pubbliche mettono a disposizione del pubblico le informazioni ambientali loro richieste; il cpv. 4 della medesima norma precisa - tra l'altro - che la richiesta di informazioni ambientali può essere respinta qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici, in questo contesto devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente (lett. d) e qualora la riservatezza dei dati personali e/o dei dossier riguardanti una persona fisica che non abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni al pubblico, qualora tale riservatezza sia tutelata dal diritto nazionale (lett. f).

E. 3

Il presente procedimento trae origine dalla domanda di accesso a documenti ufficiali formulata il 1° settembre 2017 da CO 1 all'indirizzo dell'ACR. Vista la natura giuridica di quest'ultima (art. 1 cpv. 1 della legge concernente l'istituzione dell'ACR del 24 marzo 2004 [LACR; RL 832.100] e art. 2 cpv. 1 lett. e LIT), la richiesta ricade nel campo di applicazione della LIT. Del resto nessuna delle parti pretende altrimenti. A ragione, inoltre, la CC-PDT ha considerato che gli atti oggetto della domanda devono essere ritenuti documenti ufficiali, adempiendo i criteri di cui all'art. 8 cpv. 1 LIT. Si tratta infatti di informazioni in possesso dell'autorità, in questo caso l'ACR, che le ha elaborate o alla quale sono state comunicate, concernenti l'adempimento di un compito pubblico e registrate su un qualsiasi supporto. 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 dalla convenzione di Aarhus, CO 1 dispone in linea di principio di un diritto a consultare quanto richiesto.

E. 4.1

La ricorrente sostiene però che l'istanza di accesso a documenti formulata da CO 1 sarebbe contraria a quanto previsto all'art. 10 cpv. 1 LIT, in quanto lederebbe la sua sfera privata (lett. e) e implicherebbe la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione e di affari (lett. f).

E. 4.2.1

L'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT permette di negare l'accesso a un documento ufficiale se ciò può ledere la sfera privata di terzi, fermo restando che l'interesse pubblico all'accesso può eccezionalmente prevalere. Secondo l'art. 14 cpv. 2 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).

E. 4.2.2

La legge, tuttavia, non chiarisce cosa si deve intendere per sfera privata. Il messaggio relativo alla LIT spiega comunque che la definizione e la delimitazione di questo concetto devono essere dedotte dal testo dell'art. 13 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), concernente la protezione della sfera privata, e da quello dell'art. 28 del codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210), relativo alla protezione della personalità contro lesioni illecite (messaggio LIT cit., n. 7.2 ad art. 10). Le nozioni di sfera privata e di protezione della personalità sono infatti connesse e il ricorso a un concetto unico è imprescindibile per assicurare il coordinamento necessario nell'applicazione della legislazione sulla trasparenza e di quella sulla protezione dei dati (*ibidem*).

E. 4.2.3

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 di 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 potere 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 (*ibidem*).

E. 4.2.4

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 potere 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*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, n. 23 ad art. 28 CC).

E. 4.2.5

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 (art. 4 cpv. 1 della legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 [LPDP; RL 163.100] ; messaggio LIT cit., 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 cit., n. 4 ad art. 12).

E. 4.2.6

L'art. 11 cpv. 2 LPDP, nella versione in vigore dal 1° gennaio 2013 (BU 2012, 426; cfr. messaggio LIT cit., n. 7 ad art. 12), stabilisce che 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 se sussiste un interesse pubblico preponderante alla loro pubblicazione (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).

E. 4.2.7

A prescindere dal rapporto esistente tra l'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT e l'art. 11 cpv. 2 LPDP combinato con l'art. 12 cpv. 2 LIT, la loro applicazione conduce l'autorità a compiere una

ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco, conferendole un certo potere di apprezzamento (RtiD II-2018 n.4 consid. 4.4; DTF 142 II 340 consid. 4.3. riferito alla legislazione federale analoga; inoltre: STAF A-3649/2014 del 25 gennaio 2016 consid. 8.3.1 con rinvio a: Bertil Cottier/Rainer J.Schweizer/Nina Widmer, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [curatori], Öffentlichkeitsgesetz, Berna 2008, n. 50 ad art. 7), censurabile davanti al Tribunale cantonale amministrativo unicamente nella misura in cui procede da un eccesso o abuso del suo esercizio (art. 69 cpv. 1 lett. a LPAm).

E. 4.2.8

L'autorità deve sempre tenere 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.

E. 4.2.9

Nel caso in disamina occorre considerare che le informazioni richieste da CO 1, ovvero l'elenco dei quantitativi di rifiuti per ogni tipologia consegnati all'ACR all'inceneritore di Giubiasco da ognuno dei soggetti autorizzati, contengono dati personali appartenenti a queste imprese. Nulla osta alla loro anonimizzazione, che non richiede un particolare dispendio di tempo. Va poi considerato che in prima istanza CO 1 aveva postulato via subordinata la loro trasmissione in questa forma. Certo, non si può escludere che stante il numero tutto sommato limitato di ditte interessate, una persona particolarmente accorta possa risalire all'identità di taluni operatori. In questo senso, ponderando gli interessi in gioco, occorre riconoscere che la sfera privata delle ditte risulta toccata in maniera tutto sommato limitata. Come rettamente individuato dalla CC-PDP la divulgazione dei dati richiesti non permette di operare particolari deduzioni sui rapporti esistenti tra imprese e ACR né tra le ditte stesse. D'altro canto all'accesso di documenti che permettono, oltre che una libera formazione dell'opinione pubblica, di verificare l'attività di raccolta dei rifiuti è afferente alla tutela dell'ambiente, tema di stretta attualità e di sicuro (accresciuto) pubblico interesse. Interesse che per finire deve essere considerato preponderante in concreto, anche alla luce dei principi enunciati dalla convenzione di Aarhus.

E. 4.3

Nell'ipotesi in cui, nonostante l'anonimizzazione dei dati, fosse possibile risalire alla singola ditta interessata, si giustifica verificare se, come sostenuto dalla ricorrente, la richiesta formulata da CO 1 si pone in contrasto con l'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT, implicando la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione e di affari.

E. 4.3.1

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 detentrica 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).

E. 4.3.2

In concreto le prime tre condizioni sono senz'altro adempiute. Infatti il legame tra le informazioni richieste da CO 1 in materia di rifiuti e la ricorrente è palese, trattandosi quest'ultima di una delle società autorizzate dall'ACR a consegnarle materiale di scarto destinato all'inceneritore di Giubiasco. I dati richiesti risultano inoltre noti unicamente all'ACR e a ciascuna delle aziende fornitrici per quanto di propria competenza, ragione per cui sono da considerarsi relativamente sconosciuti. Assodata è pure la volontà del detentore del segreto di mantenerlo tale, avendo l'insorgente chiaramente espresso la sua opposizione all'accesso dei documenti postulati. Controverso risulta invece l'adempimento dell'ultimo requisito relativo all'interesse oggettivo al mantenimento della riservatezza. La ricorrente sostiene al riguardo che vi sarebbe una distorsione della concorrenza qualora l'ACR divulgasse i dati relativi ai riciclatori autorizzati, poiché le aziende concorrenti sarebbero messe al corrente delle quantità e delle tipologie dei rifiuti smaltiti da ciascuna di loro, permettendo di conseguenza un adeguamento delle strategie di investimento nei vari settori. In un mercato come quello in questione, caratterizzato da un'agguerrita concorrenza, ciò creerebbe un grave pregiudizio a tutti gli attori interessati. Ora, tuttavia, simile argomentazione non è sufficiente a suffragare l'esistenza di un legittimo e oggettivo interesse ad opporsi alla divulgazione dei dati richiesti. Certo, volere impedire che le ditte concorrenti adattino le loro politiche commerciali con lo scopo di ampliare la loro fetta di mercato è senz'altro un obiettivo legittimo, ma dal profilo oggettivo non è dato di vedere come ciò potrebbe avvenire sulla base dei dati richiesti, anche qualora fosse possibile ricondurli alla singola ditta. In questi termini a torto l'insorgente ritiene che si tratti di segreti commerciali (di affari) giusta l'art. 10 cpv. 1 lett. f LIT (cfr. anche l'eccezione al principio di trasparenza a fronte dell'interesse alla salvaguardia della riservatezza di informazioni commerciali o industriali, tutelata dalla legge o da interessi economici ai sensi dell'art. 4 cpv. 4 lett. d convenzione di Aarhus) atti a giustificare il diniego dell'accesso.

E. 5.1

In esito alle considerazioni che precedono il gravame deve dunque essere parzialmente accolto, riformando la decisione impugnata nel senso che i dati richiesti vengono comunicati in forma anonima.

E. 5.2

Considerato l'esito, la tassa di giustizia è suddivisa in parti uguali tra la ricorrente e CO 1 (art. 47 cpv. 1 LPAmM). Quest'ultima è inoltre tenuta a rifondere un importo ridotto per ripetibili all'insorgente, patrocinata, proporzionalmente al grado di successo dell'impugnativa (art. 49 cpv. 1 LPAmM. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza la decisione impugnata è riformata nel senso che l'Azienda cantonale dei rifiuti di Giubiasco dovrà trasmettere la documentazione richiesta da CO 1 il 1° settembre 2017 in forma anonimizzata. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'000.- è suddivisa in parti uguali tra CO 1 e RI 1. A quest'ultima deve essere retrocesso l'importo di fr. 500.- anticipato in eccesso. CO 1 rifonderà fr. 1'500.- per ripetibili alla ricorrente. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF; RS 173.110]). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente II
vicecancelliere

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