

## La Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza

composta da: Francesco Trezzini, Presidente  
Gianni Cattaneo  
Davide Gai  
Debora Gianinazzi  
Mario Lazzaro

sedente con l'infrascritto segretario Roberto Di Bartolomeo per statuire sul ricorso presentato il 23 marzo 2016 dal signor

**A.,;**  
(rappr. dall'avv. B.)

contro

**la decisione 23 febbraio 2016 del Municipio del Comune di C.;**

viste le risultanze istruttorie, in particolare le risposte 7 aprile 2016 della Commissione di mediazione indipendente LIT, Bellinzona, 28 aprile 2016 del Municipio del Comune di C., e 3 maggio 2016 della D. (rappr. dall'avv. E.);

preso atto della replica 25 agosto 2016 del signor A. (rappr. dall'avv. B.), nonché delle dupliche 26 settembre 2016 della D., (rappr. dall'avv. E.) e 5 ottobre 2016 del Municipio del Comune di C.;

letti ed esaminati gli atti ed i documenti prodotti;

considerato,

## IN FATTO

A.

La presente vertenza trae origine dall'avvenuta costruzione di una villa con relativa sistemazione esterna e dissodamento su due mappali al di fuori della zona edificabile nel territorio dell'ex comune di F. (doc. D). La vicenda ha già avuto ampio risalto mediatico (doc. C) e ha dato luogo a varie procedure concernenti l'accesso alla documentazione relativa alle domande di costruzione depositate dal proprietario dei fondi nel corso degli anni (v. LIT 2016.2 e LIT 2016.6).

B.

Con istanza 24 luglio/15 agosto 2015, fondata sulla Legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (LIT), la D. - ha chiesto al Municipio del Comune di C. (di seguito: il Municipio) di poter accedere ad alcuni documenti relativi all'edificazione dei mappali n.ri x RFD di C., sezione F., di proprietà del signor A.

C.

Il 21 agosto 2015 il Municipio, in applicazione dell'art. 14 cpv. 1 LIT, ha inviato il signor A, proprietario dei suddetti fondi, ad esprimersi sulla domanda in quanto i documenti la cui consultazione era richiesta contengono dei dati personali a lui riconducibili.

Con osservazioni 7 settembre 2015 il proprietario dei fondi si è opposto alla consultazione in parola, contestando la legittimazione della D e sostenendo che l'accesso dovesse comunque essere negato a tutela di un interesse privato preponderante.

Il 25 settembre 2015 il Municipio ha comunicato al signor A. l'intenzione di accogliere l'istanza limitatamente agli atti relativi a procedure edilizie già concluse. Nel contempo lo avvisava della possibilità di richiedere l'intervento della Commissione di mediazione indipendente LIT entro 15 giorni.

D.

Il 12 ottobre 2015 il qui ricorrente ha chiesto la mediazione ex art. 18 LIT della Commissione di mediazione indipendente LIT.

Nel corso dell'udienza, svoltasi il 17 dicembre 2015, la D ha ribadito la propria domanda di accesso specificando nel dettaglio i documenti richiesti ovvero: pubblicazione al Foglio ufficiale e all'albo comunale e

- a) formulario domanda di costruzione;
- b) foglio di trasmissione;
- c) foglio ufficiale;
- d) piano di situazione, le planimetrie dei diversi piani (sopra e sottoterra), delle sezioni e delle facciate;
- e) la relazione tecnica e calcolo superficie utile lorda (SUL) e superficie accessoria lorda (SAL);
- f) se esistenti, domande di demolizione;
- g) preavvisi cantonali;
- h) avviso cantonale al Comune;
- i) licenza edilizia.

Il tutto per la domanda preliminare, per la domanda definitiva e per la domanda di variante in corso d'opera degli edifici esistenti ai mappali nri. X RFD di C., Sezione F.

In sede di discussione il patrocinatore del signor A. ha chiesto al Municipio di vincolare l'accesso all'obbligo di non divulgare i dati ai media, richiesta alla quale la D. ha aderito. Il legale si è tuttavia riservato di sottoporre al suo cliente la lista di documenti richiesti e di dare comunicazione alla Commissione LIT entro il 1° febbraio 2016 dell'esito della proposta.

Con successiva missiva 1° febbraio 2016 il proprietario ha comunicato di non accettare la proposta formulata nel corso dell'udienza.

Il 3 febbraio 2016 la Commissione di mediazione indipendente ha quindi constatato l'insuccesso della mediazione e il successivo 8 febbraio 2016 il signor A. ha chiesto al Municipio l'emanazione di una decisione formale ai sensi dell'art. 19 cpv. 2 LIT.

E.

Con decisione 23 febbraio 2016 il Municipio ha concesso alla D. l'accesso ai documenti relativi all'edificazione dei mappali nri. X RFD di C., Sezione F., di proprietà del signor A. elencati nella domanda, nella misura in cui gli stessi riguardano procedimenti

conclusi con decisioni cresciute in giudicato, senza anonimizzazione. L'autorità comunale ha ritenuto che gli interessi privati del proprietario non fossero tali da giustificare il diniego alla consultazione ai documenti richiesti.

F.

Con il ricorso citato in ingresso, il signor A. postula l'annullamento della predetta pronunzia per diverse ragioni. In breve, egli rileva anzitutto il carattere abusivo della richiesta della D., formulata per motivi politici, ciò che è incompatibile con lo scopo previsto dalla LIT. Inoltre, obietta che gli atti richiesti non siano dei documenti accessibili secondo tale legge in quanto documenti privati. Infine, ritiene che la richiesta debba essere respinta siccome in merito alla costruzione dei noti mappali vi sono ancora delle procedure pendenti, il cui esito potrebbe essere influenzato dalla consultazione dei citati documenti.

Egli chiede pertanto che la richiesta di accesso atti sia respinta ed in subordine che la decisione sia differita, fino al termine di ogni procedura edilizia riguardante ogni fondo di sua proprietà. In via ancora più subordinata chiede che venga fatta una distinzione fra i documenti di cui viene eventualmente concesso accesso agli atti, ciò che sino ad ora non è stato fatto. L'accesso agli atti potrà al massimo essere limitato a parte dei documenti richiesti, come per esempio a quello richiesto sulla pubblicazione sul foglio ufficiale. Qualora si dovesse concedere l'accesso ad alcuni atti, si dovrà fare in modo che questi vengano anonimizzati. Il fatto che i documenti, o parte di essi siano stati oggetto di pubblicazione e quindi liberamente accessibili non è rilevante.

G.

Il Municipio, con risposta 28 gennaio 2016, postula la reiezione del gravame. L'autorità comunale rileva come i documenti il cui accesso è stato richiesto siano documenti ufficiali ai sensi della LIT, inerenti a procedure concluse con decisioni cresciute in giudicato. L'autorità contesta che la consultazione degli atti richiesti possa influenzare le decisioni da prendere in merito ad altre domande di costruzione ancora pendenti e rileva come l'interesse pubblico all'informazione sia preponderante rispetto a quello del ricorrente alla protezione della sua sfera privata.

A medesime conclusioni giunge la D. con il suo atto responsivo.

Con scritto 7 aprile 2016, la Commissione di mediazione indipendente, ha comunicato di rinunciare a presentare delle osservazioni.

H.

Delle ulteriori allegazioni delle parti, sviluppate anche in sede di replica e duplica si dirà – nella misura del necessario all'evasione del ricorso – nei considerandi qui appresso.

ritenuto,

### IN DIRITTO

1.

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

2.

La Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011 (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 di 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.

Preliminarmente – in relazione con le considerazioni formulate dal ricorrente circa il carattere abusivo della richiesta di accesso, siccome volta al perseguimento di scopi politici che nulla hanno a che vedere con quello perseguito dalla LIT – la scrivente Commissione rileva che, giusta l'art. 13 cpv. 2 LIT, la domanda d'accesso non necessita di essere motivata. 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. MARCELLO BAGGI/BERTIL COTTIER, La nuova legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato, in Rivista Ticinese di diritto I-2013, p. 375 segg., qui p. 404-405).

La LIT mira a favorire la partecipazione alla vita pubblica e a garantire la libera formazione dell'opinione pubblica (Messaggio del Consiglio di Stato n. 6296, pag. 35; MARCELLO BAGGI/BERTIL COTTIER, op. cit., p. 394). Uno degli obiettivi che la legge si prefigge è pertanto proprio quello di offrire al cittadino – o come nel caso di specie ad un'associazione che ha quale scopo la protezione del territorio – la possibilità di verificare l'operato dell'Autorità nel quadro, ad esempio, di procedure di approvazione di opere in ambito edilizio.

Ne consegue che le considerazioni ricorsuali su questo punto non meritano alcuna tutela.

### 3.

#### 3.1.

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) 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).

#### 3.2.

Nella fattispecie concreta, contrariamente a quanto assunto dall'insorgente, i documenti di un incarto di una domanda di

costruzione e relativa licenza edilizia, compresa l'autorizzazione cantonale, devono essere considerati documenti ufficiali ai sensi del citato art. 8 cpv. 1 LIT.

Ininfluenza ai fini della concessione dell'accessibilità l'evenienza che questo incarto sia voluminoso e formato da una moltitudine di atti.

Inoltre, la circostanza che il medesimo contenga anche dei documenti elaborati da terzi, non toglie il carattere di documento ufficiale ex art. 8 cpv. 1 LIT; infatti quest'ultimi, dal momento in cui sono ricevuti dall'autorità responsabile per la procedura edilizia, diventano documenti ufficiali.

Infine, di nessun rilievo è l'affermazione secondo la quale detti documenti siano protetti dal diritto d'autore poiché la loro utilizzazione è sottoposta alla legislazione sulla proprietà intellettuale (cfr. art. 9 cpv. 3 LIT).

#### 4.

Il ricorrente rileva come la consultazione della documentazione richiesta debba essere negata anche perché l'edificazione sui mappali di sua proprietà ha fatto l'oggetto di vari procedimenti, alcuni dei quali non ancora terminati. A suo modo di vedere le varie procedure edilizie vanno considerate come un tutt'uno, poiché inerenti ai mappali di un solo proprietario. Sino alla conclusione dell'ultima procedura ancora in corso non può quindi essere concesso alcun accesso, altrimenti si corre il rischio che l'Autorità venga influenzata nella sua decisione da un'indebita pressione della D.

#### 4.1.

Anche quest'argomentazione è volta all'insuccesso. A torto il ricorrente ritiene che le varie domande di costruzione sui fondi di sua proprietà debbano essere considerate come un insieme: sebbene riguardanti gli stessi fondi, ogni domanda di costruzione deve essere considerata come una procedura a sé stante che necessita di un procedimento di approvazione indipendente da altri progetti e/o domande presentate. Il fatto che per i fondi di proprietà del ricorrente siano tutt'ora in corso delle procedure edilizie, non induce quindi a negare la consultazione della documentazione richiesta, concernente unicamente le procedure già terminate. L'accesso a documenti ufficiali è escluso solo se

questi riguardano procedimenti in corso (v. art. 3 cpv. 1 LIT). Nulla osta l'accesso a documenti concernenti procedimenti già conclusi con decisione cresciuta in giudicato e non più suscettibile nemmeno di essere impugnata con un rimedio straordinario di diritto, come è il caso nella fattispecie in esame.

## 5.

Il ricorrente sostiene che la decisione impugnata violerebbe l'art. 9 LIT, siccome la prospettata consultazione potrebbe influenzare l'Autorità comunale chiamate a pronunciarsi sulle domande di costruzione ancora pendenti. Inoltre detta consultazione sarebbe lesiva della sua personalità e della sua sfera privata.

### 5.1.

Giusta 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 delle autorità. Come qualsiasi altro diritto soggettivo, anche il diritto di accesso non è assoluto ma può essere limitato per ragioni di preminente interesse pubblico o privato.

Secondo l'art. 10 cpv. 1 LIT il diritto di accesso può essere negato quando può influenzare o compromettere la libera formazione della volontà o dell'opinione di un'autorità (lett. a) oppure quando la consultazione dei documenti ufficiali può ledere la sfera privata di terzi; eccezionalmente può tuttavia prevalere l'interesse pubblico all'accesso (lett. e).

Tale eccezioni sono state sollevate dal ricorrente avverso la decisione qui impugnata.

### 5.2.

La protezione della libera formazione dell'opinione e della volontà (art. 10 cpv. 1 lett. a LIT) è volta ad impedire che durante un processo decisionale l'amministrazione subisca eccessive pressioni a causa della divulgazione prematura di informazioni e non possa quindi formarsi liberamente il proprio convincimento; la divulgazione precoce di certe informazioni, in determinate circostanze, può anche bloccare prematuramente il dibattito pubblico, rendendo poi difficile cambiare – come a volte si dovrebbe – opinione (Messaggio CdS n. 6296, pag. 23.)



Nella fattispecie concreta, la scrivente Commissione non vede, e nemmeno il ricorrente lo dimostra, in che modo la consultazione dei documenti riguardanti pregresse procedure di domande di costruzione cresciute in giudicato possa influenzare le future decisioni municipali in ambito edilizio riguardanti i fondi di proprietà del signor A. Infatti queste decisioni devono essere conformi alla legislazione edilizia comunale, cantonale e federale e non sono semplicemente l'espressione di un'opinione o un convincimento dell'Esecutivo comunale. La censura non merita pertanto accoglimento.

### 5.3.

#### 5.3.1.

L'art. 10 cpv. 1 lett. e LIT prevede che il diritto all'accesso 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).

#### 5.3.2.

Nell'ambito della valutazione degli 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).

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).

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 let. 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).

### 5.3.3.

La domanda di accesso in questione deve quindi essere vagliata alla luce dei criteri suesposti.

E' incontestato che i documenti richiesti contengano dei dati personali riguardanti il proprietario dei fondi. Senonché le informazioni in questione non permettono di operare particolari collegamenti e deduzioni sui rapporti esistenti tra il proprietario ed altre persone. Non toccano la sfera privata e familiare dell'interessato ad esclusione delle scelte progettuali ed edificatorie delle sue proprietà. La comunicazione di tali informazioni non è in relazione con una sua funzione pubblica ma lo colpisce quale privato cittadino. D'altra parte risultano degli

interessi pubblici specifici, segnatamente il controllo dell'attività edilizia sul territorio.

Alla luce di queste circostanze, si può ritenere che nel caso in esame all'interesse del pubblico all'informazione in questo settore dell'amministrazione comunale va riconosciuta un'importanza preponderante rispetto a quello del privato cittadino alla tutela dei suoi dati. Infatti, l'interesse alla consultazione dei documenti richiesti è volta a garantire la libera formazione dell'opinione pubblica ed a favorire la partecipazione alla vita pubblica dell'amministrato oltre ad apparire prevalente rispetto a quello privato alla protezione dei dati personali. Occorre altresì tenere conto della circostanza che la documentazione inerente al rilascio di licenze edilizie è oggetto di pubblicazioni durante la relative procedure di approvazione e quindi resa di dominio pubblico.

Ne consegue che, accogliendo la domanda di consultazione atti, il Municipio non ha disatteso gli art. 10 cpv. 1 lett. a ed e LIT e non ha ecceduto o abusato del suo potere di apprezzamento.

6.

In esito alle considerazioni che precedono, tutte le richieste formulate dal signor A. con il suo ricorso devono essere respinte. Un differimento della decisione sull'accesso non si giustifica, come pure la limitazione dell'accesso a determinati documenti. Non può essere accolta nemmeno la richiesta di anonimizzazione dal momento che non vi è lesione della sfera privata del signor A. e considerato come vi sia già stata una pubblicazione prevista dalla Legge edilizia nonostante la presenza di dati personali a lui riconducibili.

7.

Non si prelevano spese e tasse di giustizia (art. 47 LPAm). Il ricorrente rifonderà alla resistente, patrocinata da un legale, un'indennità a titolo di ripetibili (art. 49 LPAm).

per i quali motivi

richiamati gli articoli sopraccitati

**pronuncia**

1. Il ricorso, ricevibile in ordine, è **respinto**.

Di conseguenza, la decisione 23 febbraio 2016 del Municipio del Comune di C., è confermata.

2. Non si prelevano spese e tasse di giustizia.

Il signor A. rifonderà alla D. – Società ticinese per l'arte e la natura, Locarno, fr. 500.00 (cinquecento) a titolo di ripetibili.

3. Contro la presente decisione può essere interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 30 giorni, secondo le modalità descritte dagli artt. 68 e segg. LPAm.

4. Intimazione:

- ;  
- ;  
- .

Comunicazione:

- alla Commissione di mediazione indipendente LIT.

PER LA COMMISSIONE CANTONALE  
PER LA PROTEZIONE DEI DATI E LA TRASPARENZA

Il Presidente

Francesco Trezzini

Il Segretario

Roberto Di Bartolomeo