



Berna, il 21 settembre 2017

## **Raccomandazione secondo l'art. 14 della Legge federale sulla trasparenza**

**in merito alla procedura di mediazione fra**

**A  
(richiedente)**

**e**

**Ufficio federale dell'aviazione civile UFAC**

- I. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza accerta quanto segue:**
1. In conformità alla legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza; LTras; RS 152.3), il 5 maggio 2017 il richiedente ha richiesto all'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) alcune informazioni riguardanti una compagnia aerea (X) attiva in Svizzera:
    - “Since 2015 how many customer complaints you have received about X rejecting claims under 261/2004/EC?”
    - Out of those complaints, how many you upheld?
    - Out of those complaints, how many times you opened a sanctionary procedure?
    - Since 2015, how many enforcement actions have you undertaken against X?”
  2. Non avendo ottenuto alcuna risposta dall'autorità, il 31 maggio 2017 il richiedente ha presentato una domanda di mediazione all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (Incaricato).
  3. L'8 giugno 2017 l'Incaricato ha informato l'UFAC della domanda di mediazione.
  4. Il 9 giugno 2017 l'Incaricato ha confermato al richiedente la ricezione della sua domanda e gli ha chiesto di scegliere la lingua di procedura fra le lingue ufficiali della Confederazione Svizzera. Lo ha anche informato che l'UFAC stava trattando la sua domanda d'accesso. Lo stesso giorno il richiedente ha risposto all'Incaricato di scegliere l'italiano.
  5. Il 13 giugno 2017 l'UFAC ha informato l'Incaricato che avrebbe effettuato una consultazione di X ai sensi dell'art. 11 LTras.
  6. Il 16 giugno 2017 l'UFAC ha informato il richiedente che la sua domanda era in fase di elaborazione. Lo stesso giorno il richiedente ha inoltrato all'UFAC una seconda domanda di accesso simile alla prima, nel senso in cui ha posto le stesse domande, riferite, questa volta, a tutte le compagnie aeree senza distinzione.
  7. Lo stesso giorno l'UFAC ha informato l'Incaricato di aver ricevuto una presa di posizione di X ai sensi dell'art. 11 LTras e che la compagnia, pur esprimendosi in modo generico, era contraria alla trasmissione delle informazioni richieste.



8. Il 22 giugno 2017 l'UFAC ha fornito una risposta alla seconda domanda di accesso (cfr. n. 6), che il richiedente, in data 29 giugno 2017, ha considerato soddisfacente. Questa seconda domanda non ha dato luogo ad una richiesta di mediazione.
9. Il 30 giugno 2017 l'UFAC ha risposto al richiedente negandogli l'accesso a tutte le informazioni richieste. Lo ha informato di aver proceduto ad una consultazione presso X ai sensi dell'art. 11 LTras e che condivideva le ragioni per cui la compagnia aerea si era espressa in modo negativo. In considerazione del fatto che la domanda d'accesso riguarda dati personali della compagnia, in applicazione dell'art. 7 cpv. 2 LTras l'UFAC aveva operato una ponderazione tra l'interesse privato di X e l'interesse pubblico all'accesso. L'autorità sostiene che la conoscenza da parte di terzi dei dati in questione possa recare un danno d'immagine a X mentre non riscontra alcun interesse pubblico all'informazione.
10. Lo stesso giorno il richiedente ha espresso dubbi nei confronti dell'Incaricato e dell'autorità riguardo al fatto che X potesse essere oggetto di una consultazione ai termini dell'art. 11 LTras, quelli richiesti non trattandosi a suo parere di "dati personali" ai sensi di questa disposizione.
11. Lo stesso giorno l'Incaricato ha concesso all'UFAC un prolungamento del termine per la trasmissione di una presa di posizione e dei documenti ai sensi dell'art. 12b cpv. 1 dell'ordinanza sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Ordinanza sulla trasparenza; OTras; RS 152.31) fino al 31 luglio 2017.
12. Il 4 luglio 2017 il richiedente si è espresso nei confronti dell'Incaricato circa la questione dell'interesse pubblico alla divulgazione dei dati. A suo avviso esiste un interesse pubblico rilevante, perchè la conoscenza del numero di reclami dei passeggeri, dei procedimenti iniziati e di quelli conclusi nei confronti di X fornisce un'immagine di come la compagnia applica il regolamento europeo sui diritti dei passeggeri. Inoltre permette all'utente di stabilire se in futuro vorrà continuare ad usufruire dei servizi offerti dalla compagnia. Infine il richiedente rileva un interesse pubblico nel controllo dell'attività di vigilanza dell'UFAC da parte del cittadino.
13. Il 28 luglio 2017 l'UFAC ha fornito all'Incaricato la presa di posizione richiesta. Trattandosi di dati concernenti procedure amministrative di carattere penale, quelli richiesti sono da considerarsi dati degni di particolare protezione e come tali possono essere divulgati solo se esiste un interesse pubblico importante, fattore non riscontrato in alcun modo dall'autorità. D'altra parte, per quel che concerne l'interesse privato, l'autorità rileva che la conoscenza dei dati in questione potrebbe avere un'influenza negativa sull'atteggiamento degli utenti e portarli a scegliere un'altra compagnia aerea, con le relative perdite finanziarie che ne seguirebbero. Inoltre se i dati venissero letti in un contesto sbagliato, potrebbero causare un danno d'immagine rilevante. A ponderazione degli interessi avvenuta, l'autorità ritiene che non esista un interesse pubblico tale da giustificare l'accesso richiesto.
14. Il 7 settembre 2017 l'UFAC ha inviato all'Incaricato le informazioni richieste nella domanda di accesso. Le risposte non coincidono totalmente con la domanda del 5 maggio 2017, poiché i dati contenuti nella banca dati dell'UFAC divergono leggermente da quelli richiesti. Sono comunque da considerarsi sufficienti, poiché accettati pienamente dal richiedente in occasione della sua seconda domanda di accesso, anche se quelli ivi forniti si riferivano ai reclami concernenti tutte le compagnie senza distinzione.
15. Le ulteriori dichiarazioni dei richiedenti e dell'UFAC e i documenti presentati sono trattati, se necessario, nei considerandi seguenti.



**II. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza considera quanto segue:**

**A. Nella forma: mediazione e raccomandazione secondo l'articolo 14 LTras**

16. Il richiedente ha presentato una domanda di accesso ai sensi dell'art. 10 LTras presso l'UFAC, il quale dapprima ha tardato nel fornire una risposta entro i termini di legge, e poi ha negato l'accesso ai documenti richiesti. Il richiedente ha partecipato alla procedura preliminare di domanda di accesso e può quindi presentare una domanda di mediazione (art. 13 cpv. 1 let. b LTras). La domanda (art. 13 cpv. 2 LTras) è stata presentata all'Incaricato nella forma prevista (forma scritta semplice) ed entro i termini di legge (20 giorni dallo scadere del termine di cui l'autorità dispone per prendere posizione).
17. La procedura di mediazione può essere effettuata in forma scritta oppure orale (alla presenza di tutti gli interessati o di alcuni di essi), sotto la direzione dell'Incaricato che ne decide le modalità.<sup>1</sup> Se la mediazione non ha successo oppure non si intravede la possibilità di giungere ad una soluzione consensuale, in virtù dell'art. 14 LTras l'Incaricato emana una raccomandazione fondata sulla propria valutazione della fattispecie. In considerazione del fatto che il richiedente risiede all'estero e con il suo esplicito accordo, l'Incaricato stabilisce di effettuare la mediazione in forma scritta.

**B. Nel merito**

18. Secondo l'art 12 cpv. 1 OTras, l'Incaricato esamina se l'autorità ha agito in modo lecito e opportuno nel trattare la domanda.
19. Il richiedente non ha domandato all'UFAC un documento specifico, ma delle cifre riguardanti il numero di procedimenti penali amministrativi inoltrati dai passeggeri di una compagnia aerea e di quelli poi evasi dall'autorità. Si pone quindi la questione di sapere se queste cifre sono da considerarsi documenti ufficiali ai sensi dell'art. 5 LTras. Secondo l'art. 5 cpv. 2 LTras sono considerati documenti ufficiali anche i documenti che possono essere allestiti mediante un trattamento informatico semplice sulla base di informazioni registrate, che soddisfano le condizioni di cui all'art. 5 cpv. 1 let. b e c LTras. Questo è il caso nella presente fattispecie. La banca dati dell'UFAC dispone di informazioni che possono essere estratte con un semplice trattamento informatico. D'altronde l'autorità non nega alle informazioni richieste la qualità di documento ufficiale ai sensi della legge sulla trasparenza.
20. Il richiedente ha espresso dubbi sulla qualificazione dei dati come "dati personali". L'Incaricato rileva che le informazioni richieste sono da considerarsi dati personali ai sensi dell'art. 9 LTras. Difatti la persona interessata i cui dati sono oggetto di trattamento (art. 11 cpv. 1 LTras) può essere sia una persona fisica che una persona giuridica, come disciplinato dall'art. 2 cpv. 1 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1). La compagnia aerea X è una persona giuridica ed è stata correttamente consultata ai sensi dell'art. 11 LTras.
21. Il richiedente ha posto delle domande riguardanti una compagnia aerea specifica, da lui conosciuta e esplicitamente menzionata. Ciò che impedisce di per sé l'anonimizzazione dei dati. Se concerne documenti ufficiali che non possono essere resi anonimi, la domanda d'accesso va trattata ai sensi dell'art. 19 LPD (art. 9 cpv. 2 LTras), fermo restando che la

---

<sup>1</sup> Messaggio del 12 febbraio 2003 concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras), FF 2003 1783.



procedura di accesso si basa comunque sulla legge sulla trasparenza<sup>2</sup>. Questa disposizione disciplina la comunicazione dei dati personali da parte degli organi federali.

22. Ai sensi dell'art 19 cpv. 1bis LPD, gli organi federali, nel quadro dell'informazione al pubblico, possono comunicare dati personali d'ufficio (informazione attiva) o sulla base della legge sulla trasparenza (informazione passiva), se i suddetti dati sono in relazione con l'*adempimento di compiti pubblici* (let. a) e se sussiste un *interesse pubblico preponderante* alla loro pubblicazione (let. b).
23. La prima condizione (*adempimento di compiti pubblici*) deriva dal principio della destinazione vincolata, proprio della legislazione sulla protezione dei dati, e risulta già nel quadro della legge sulla trasparenza dalla definizione del concetto di "documento ufficiale" di cui all'art. 5 cpv. 1 let. c. Concretamente, il rapporto tra i dati personali richiesti e l'attività legale di vigilanza dell'UFAC sulle compagnie aeree deve essere confermato.
24. Per ciò che concerne la seconda condizione (*interesse pubblico preponderante*), l'autorità deve operare una ponderazione degli interessi tra la protezione dell'interesse privato di X e l'interesse pubblico alla divulgazione dei dati (art. 6 OTras). La ponderazione dell'interesse privato deve avvenire sulla base delle informazioni richieste, della funzione o della posizione della persona interessata e delle possibili conseguenze di una divulgazione.<sup>3</sup>
25. Le informazioni richieste, riferendosi ad una compagnia specifica, contengono necessariamente dei dati personali. L'art. 3 let. c n. 4 LPD definisce i dati concernenti procedimenti e sanzioni penali amministrativi come "dati personali degni di particolare protezione". A prima vista in casu potrebbe trattarsi di questa categoria di dati. Bisogna tuttavia tener conto che si tratta di cifre che danno indicazioni esclusivamente sulla quantità di procedimenti avviati e conclusi e non indicano nulla su procedimenti concreti. Inoltre il fatto che vengano avviati dei procedimenti penali amministrativi nei confronti di una compagnia aerea rientra nell'ordine normale delle cose, non si tratta di eventi eccezionali da considerarsi degni di particolare protezione. L'Incaricato constata quindi che i dati richiesti non sono chiaramente qualificabili con quelli definiti all'art. 3 let. c n. 4 LPD.
26. Secondo la dottrina e la giurisprudenza "nicht jede Personendatenbekanntgabe führt zu einer Beeinträchtigung der Privatsphäre. Eine solche ist nur gegeben, wenn ein tatsächlicher Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person erfolgt".<sup>4</sup> In casu le informazioni in questione rappresentano dati statistici molto generali riguardo notifiche di disservizi, procedimenti avviati e conclusi, che rientrano nell'attività usuale delle compagnie aeree. La conoscenza di queste informazioni non indica ancora nulla sulla qualità dei servizi forniti dalla compagnia aerea perché mancano i termini di confronto che permetterebbero di contestualizzare i dati in relazione ad altri fattori. Difatti, bisognerebbe conoscere la relazione fra il numero assoluto dei passeggeri da prendere in considerazione ed il numero di reclami, della percentuale delle cause dei reclami esterne alla compagnia (vedi ad es. i ritardi imputabili alla struttura aeroportuale) ed infine mettere a confronto i dati con altre compagnie aeree. Comunque, anche la conoscenza delle cifre contestualizzate non rappresenterebbe di per sé una lesione della sfera privata. L'Incaricato constata quindi che i dati richiesti non danno di per sé una connotazione negativa dell'azienda e comunque la loro divulgazione non rappresenta una lesione della sfera privata di X.

<sup>2</sup> Cfr. DTF A-3220/2015 del 22 febbraio 2016, consid. 4.2.1.

<sup>3</sup> Ufficio federale di giustizia, rapporto esplicativo sull'Ordinanza sul principio di trasparenza dell'amministrazione - 24 maggio 2006, n. 3.5.

<sup>4</sup> Ammann/Lang, Datenschutzrecht, Helbling Lichtenhahn Verlag, Basel 2015, S. 925, Rz. 25.79. Vedi anche sentenza TAF A-8073/2015 del 13.7.2016, consid. 6.1.3.



27. Per ciò che concerne la funzione/posizione della persona interessata, va dapprima rilevato che X è una persona giuridica, che per sua natura necessita una protezione dei dati inferiore a quella attribuita alle persone fisiche.<sup>5</sup> Inoltre rientra nella normalità dei fatti che i passeggeri che hanno usufruito delle prestazioni di una compagnia aerea possano notificare i disservizi subiti all'autorità di controllo. Le compagnie aeree sono confrontate costantemente con questi procedimenti, indipendentemente dalla qualità dei loro servizi.<sup>6</sup>
28. Infine per quanto riguarda le possibili conseguenze di una divulgazione si rimanda alle motivazioni dell'UFAC nella presa di posizione all'Incaricato (cfr. n 13). Benché l'autorità faccia valere una lesione della sfera privata di X (art. 7 cpv. 2 LTras), si limita a citare un possibile danno d'immagine e le perdite finanziarie che ne conseguirebbero. Non apporta fatti o esempi concreti a sostegno della sua tesi. Secondo la giurisprudenza del TF un rischio astratto che vengano messi in pericolo gli interessi in gioco non è sufficiente per provare un danno: "Die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit [muss] mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen (Urteil 1C\_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.3). Mithin hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, ansonsten der mit dem BGÖ vollzogene Paradigmenwechsel ausgehöhlt würde".<sup>7</sup>
29. Per ciò che concerne la ponderazione dell'interesse pubblico, il richiedente rileva che esiste un interesse pubblico del cittadino nel richiedere delucidazioni sull'operato dell'UFAC. L'attività di X rientra in un campo regolato dalla legislazione svizzera sull'aviazione civile ed è sancita con una autorizzazione d'esercizio da parte della Confederazione<sup>8</sup>. L'UFAC è l'autorità responsabile della legislazione in materia e, nel dettaglio, dell'applicazione dei diritti dei passeggeri, sanciti nel Regolamento (CE) 261/2004.<sup>9</sup> La tutela dei diritti dei passeggeri è quindi un compito legale che deve essere attuato in ossequio al principio della trasparenza.
30. Il richiedente sostiene inoltre che la conoscenza delle informazioni permetterebbe all'utente di stabilire se in futuro vorrà continuare ad usufruire dei servizi offerti dalla compagnia. Come rilevato in precedenza (cfr. n. 26), l'Incaricato sostiene che i dati assoluti e non contestualizzati non diano un'indicazione sulla qualità dei servizi della compagnia aerea, ma solo un'immagine delle notifiche di disservizio e dei procedimenti che ne seguono.
31. Per riassumere, nel quadro della ponderazione degli interessi secondo l'art. 19 cpv. 1bis LPD, l'Incaricato ritiene che né la compagnia aerea X né l'autorità abbiano portato argomenti tali da dimostrare che sussiste un interesse privato sufficiente a ribaltare il principio legale di trasparenza in favore della segretezza. In ossequio al principio di trasparenza, l'Incaricato giunge alla conclusione che l'accesso deve essere garantito senza restrizioni.

### **III. Considerato quanto precede, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza formula le seguenti raccomandazioni:**

32. L'UFAC concede l'accesso totale ai documenti richiesti nella domanda di mediazione del 5

<sup>5</sup> Sentenze TAF A-7874/2015 del 15.6.2016, consid. 9.6.2 e A-3829/2015 del 26.11.2015, consid. 8.2.3.

<sup>6</sup> <https://www.bazl.admin.ch/bazl/it/home/buono-a-sapersi/diritti-dei-passeggeri.html>. Consultato l'ultima volta il 19.09.2017.

<sup>7</sup> DTF 1C\_14/2016 del 23.6.2016, consid. 3.4.

<sup>8</sup> <https://www.bazl.admin.ch/bazl/it/home/l-ufac/compiti-dell-ufficio-federale-dellaviazione-civile.html>. Consultato l'ultima volta il 19.09.2017.

<sup>9</sup> Art. 16 cpv. 1 del Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004, (RS 0.748.127.192.68).



maggio 2017, così come trasmessi all'Incaricato e menzionati al n. 14.

33. Se non è d'accordo con la presente raccomandazione, la persona interessata (compagnia aerea X) può chiedere all'UFAC, entro 10 giorni dalla ricezione della presente, l'emanazione di una decisione ai sensi dell'art. 5 PA (art. 5 cpv. 1 LTras).
34. L'UFAC emana una decisione se non è d'accordo con la presente raccomandazione.
35. L'UFAC emana la decisione entro 20 giorni dalla ricezione della presente raccomandazione o dalla richiesta di decisione (art. 15 cpv. 3 LTras).
36. La presente raccomandazione è pubblicata. Per garantire la protezione dei dati personali dei partecipanti alla procedura di mediazione, i nomi del richiedente e del terzo interessato sono resi anonimi (art. 13 cpv. 3 OTras).
37. La presente raccomandazione è notificata mediante:
  - lettera raccomandata con avviso di ricevimento a  
A
  - lettera raccomandata con avviso di ricevimento a  
Ufficio federale dell'aviazione civile  
3003 Berna
  - lettera raccomandata con avviso di ricevimento a  
X

Adrian Lobsiger