



Berna, 19 giugno 2015

Raccomandazione
emanata secondo l'articolo 14 della legge federale
sulla trasparenza
concernente la procedura di mediazione
Y
(richiedente, terzo interessato ai sensi dell'art. 11 LTras)
e
l'Ufficio federale della migrazione (UFM)¹
e
X (richiedente l'accesso secondo l'art. 10 LTras)

- I. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza accerta quanto segue:**
1. In conformità alla legge federale sul principio della trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras ; RS 152.3), la richiedente è stata consultata il 4 marzo 2014 dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) in qualità di terzo interessato (art. 11 LTras) nell'ambito della trattazione di una domanda d'accesso concernente i contratti conclusi tra la richiedente e l'UFM per servizi di pattuglia presso un centro di registrazione e di procedura della Confederazione (Rahmenvertrag, Objektvertrag). La domanda d'accesso è stata presentata a seguito di un comunicato pubblicato dall'UFM il 10 ottobre 2013² e in tale occasione la richiedente è stata informata che le autorità intendevano accordare l'accesso parziale ai documenti richiesti, ad eccezione di alcuni passaggi oscurati (concernenti l'ammontare delle tariffe orarie).

¹ Dal 1° gennaio 2015: Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

² [Assegnati i supplementi di prestazione per l'assistenza e la sicurezza negli alloggi per richiedenti l'asilo della Confederazione - SEM](#)



2. Con messaggio di posta elettronica del 14 marzo 2014 la richiedente ha comunicato alle autorità che si opponeva alla concessione dell'accesso ai documenti richiesti.
3. Con lettera dell'11 aprile 2014, l'UFM ha confermato la propria decisione e ha comunicato alla richiedente che aveva la possibilità di presentare una domanda di mediazione presso l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (di seguito: Incaricato). Dalla documentazione scritta non risulta tuttavia alcuna comunicazione inerente al presente oggetto inviata al richiedente l'accesso.
4. Del resto quest'ultimo non ha presentato domanda di mediazione.
5. La richiedente, in qualità di persona interessata ai sensi dell'articolo 11 LTras, ha presentato una domanda di mediazione che l'Incaricato ha ricevuto il 22 aprile 2014.
6. Con un messaggio di posta elettronica del 23 aprile 2014, l'Incaricato ha comunicato all'UFM che era stata presentata una domanda di mediazione e gli ha impartito un termine di 10 giorni per far pervenire una copia del dossier e un presa di posizione.
7. Il 24 aprile 2014 l'Incaricato ha confermato la ricezione della domanda di mediazione.
8. Con messaggio di posta elettronica inviato il 30 aprile 2014, l'UFM ha fatto pervenire all'Incaricato una copia del dossier (segnatamente i documenti intitolati «Rahmenvertrag» e «Objektvertrag») e la sua presa di posizione. L'UFM è giunto alla conclusione «che, in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 lettera g LTras, si potrebbero rendere illeggibili, nei documenti in questione, unicamente i dati relativi alle tariffe orarie» e che sussiste «un legittimo interesse delle parti contraenti interessate al mantenimento del segreto».
9. Nei mesi di febbraio e marzo 2015 l'Incaricato ha intrattenuto vari scambi d'opinione, in forma orale e scritta, con la richiedente e con l'UFM, allo scopo di giungere a un accordo. Ciononostante le parti non sono riuscite a pervenire a un accordo.
10. Con messaggio di posta elettronica inviato all'Incaricato il 26 marzo 2015, la richiedente ha confermato la sua opposizione integrale alla comunicazione dei documenti richiesti da chi aveva depositato la domanda di accesso e ha richiesto che fossero oscurate «tutte le informazioni inerenti: prezzi, nome dei recapiti, elementi e fatti che hanno rilevanza per la sicurezza». Ha inoltre chiesto che tutte le imprese interessate dalla domanda d'accesso che si erano opposte alla comunicazione dei documenti in questione, fossero trattate in modo uguale.
11. L'UFM ha confermato all'Incaricato l'intenzione di tenere fede alla propria presa di posizione, reputando che ulteriori restrizioni all'accesso ai documenti richiesti non sarebbero giustificate in base alla legge sulla trasparenza. Ha inoltre aggiunto che non intravedeva nessuna minaccia per la sicurezza in caso di comunicazione dei contratti richiesti.
12. Le indicazioni fornite dalla richiedente e dall'UFM e, se del caso, i documenti comunicati sono esaminati qui di seguito.



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

13. La richiedente è stata consultata conformemente all'articolo 11 capoverso 1 LTras. In qualità di terzo interessato, ha partecipato alla procedura preliminare della domanda d'accesso e può quindi presentare una domanda di mediazione (art. 13 cpv. 1 lett. c LTras). La domanda è stata presentata all'Incaricato (art. 13 cpv. 2 LTras) nella forma prevista (forma scritta semplice) ed entro i termini di legge (entro 20 giorni dalla ricezione della presa di posizione dell'autorità).
14. 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 modalità³. Se la mediazione non ha successo oppure se non si intravede la possibilità di giungere a una soluzione consensuale, in virtù dell'articolo 14 LTras l'Incaricato emana una raccomandazione fondata sulla propria valutazione della fattispecie.

B. Nel merito

15. Secondo l'articolo 12 capoverso 1 dell'ordinanza sul principio di trasparenza nell'amministrazione (Ordinanza sulla trasparenza, OTras; 152.31) l'Incaricato esamina se l'autorità ha agito in modo lecito e opportuno nel trattare la domanda. Nell'ambito della procedura di mediazione può così verificare se l'autorità ha trattato la domanda d'accesso in modo conforme alla legge. L'Incaricato verifica in particolare, nell'ambito di una domanda d'accesso, se l'autorità competente ha applicato correttamente le disposizioni concernenti i documenti ufficiali (art. 5 LTras), le eccezioni (art. 7 segg. LTras) e la protezione dei dati personali (art. 9 LTras). Negli ambiti in cui la legge sulla trasparenza conferisce alle autorità un certo potere di apprezzamento (ad esempio le modalità d'accesso a documenti ufficiali), può anche esaminare se la soluzione proposta dalle autorità è adeguata e proporzionale alle circostanze della fattispecie. Può inoltre formulare proposte nell'ambito della procedura di mediazione (art. 12 cpv. 2 OTras) oppure, se del caso, emanare una raccomandazione (art. 14 LTras)⁴.
16. Dopo aver esaminato i documenti richiesti (Rahmenvertrag e Objektvertrag), l'UFM è giunto alla conclusione che era necessario annerire unicamente le tariffe orarie, conformemente all'articolo 7 capoverso 1 lettera g LTras.
17. La richiedente ha chiesto che fossero «oscurate tutte le informazioni inerenti: prezzi, nome dei recapiti, elementi e fatti che hanno rilevanza per la sicurezza», ma non ha esplicitamente invocato alcuna eccezione in virtù dell'articolo 7 e seguenti LTras.
18. Conformemente all'articolo 12 OTras, l'Incaricato esamina d'ufficio se l'autorità ha agito in modo lecito e opportuno nel trattare la domanda e in particolare se sussistono elementi d'eccezione ai sensi dell'articolo 7 e seguenti LTras. L'Incaricato constata che nella fattispecie è opportuno valutare se i nomi di luogo nonché gli elementi e i fatti importanti sotto il profilo della sicurezza rientrano fra le eccezioni previste dall'articolo 7 capoverso 1 lettere c, g, h e in quale misura si applichi l'articolo 9 LTras.

³ FF 2003 1839.

⁴ CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Ed.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Berna 2008, n° 8 ad art. 13.



19. Negli anni 2014 e 2015 l'Incaricato è stato chiamato a emanare raccomandazioni⁵ nell'ambito di procedure di mediazione concernenti documenti analoghi a quelli richiesti nel presente caso e più precisamente i contratti quadro conclusi dall'UFM con terzi per il servizio di sicurezza all'interno di centri di registrazione e di procedura della Confederazione. Il presente caso sarà quindi esaminato alla luce delle raccomandazioni precedenti.

Eccezioni al principio di trasparenza in virtù dell'articolo 7 LTras

20. A sostegno della sua presa di posizione, la richiedente ha invocato il fatto che i documenti richiesti contenevano segnatamente «i nomi di luoghi, gli elementi e i fatti rilevanti dal profilo della sicurezza». Nella fattispecie l'autorità non ha considerato l'eccezione prevista dall'articolo 7 capoverso 1 lettera c LTras, secondo il quale il diritto di accesso può essere limitato, differito o negato se l'accesso a un documento ufficiale può compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera. «Questa eccezione riguarda in primo luogo le attività della polizia, delle dogane, dei servizi d'informazione e dell'esercito. [...] In virtù di questa disposizione si può dunque negare il diritto d'accesso a qualsiasi informazione la cui divulgazione incontrollata sia atta a compromettere la sicurezza pubblica»⁶. Permette inoltre di mantenere segrete misure destinate a tutelare, in circostanze straordinarie, la capacità d'azione del Governo, [...] nonché informazioni la cui divulgazione potrebbe compromettere la sicurezza di importanti infrastrutture o mettere in pericolo persone⁷.
21. La richiedente non ha reso verosimile in che modo la divulgazione dei nomi di luogo e degli elementi descritti come importanti dal profilo della sicurezza, pur non essendo nominati direttamente, potrebbero ledere effettivamente la sicurezza interna o esterna della Svizzera.
22. *Di conseguenza, considerato che dall'argomentazione della richiedente non si può desumere un rischio effettivo di pregiudizio, l'Incaricato accerta che l'UFM non ha ammesso, a giusta ragione, eccezioni in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 lettera c LTras.*
23. Secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera c LTras, «il diritto di accesso a un documento ufficiale è limitato, differito o negato [...] se può comportare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari». Il termine «segreti d'affari» non è definito né nella legge sulla trasparenza né nel relativo messaggio. Esso indica tuttavia che la concessione dell'accesso ad alcune informazioni non deve provocare distorsioni della concorrenza⁸. Non tutte le informazioni in possesso dell'amministrazione costituiscono un segreto, ma solo i dati essenziali la cui divulgazione alle imprese concorrenti potrebbe comportare una distorsione del mercato o privare l'impresa interessata di un vantaggio concorrenziale⁹. Vi è un segreto d'affari unicamente se la fattispecie soddisfa cumulativamente le condizioni seguenti: innanzitutto deve esistere un nesso tra l'informazione e l'impresa, in secondo luogo la fattispecie deve essere relativamente sconosciuta, in terzo luogo la persona vincolata al segreto vuole mantenere il segreto (interesse soggettivo) e, da ultimo, vi è un interesse fondato a mantenere il segreto (interesse oggettivo)¹⁰.

⁵ [Raccomandazione dell'IFPDT del 19 maggio 2014: BFM/Rahmenvertrag Logen- und Sicherheitsleistungen Asylunterkünfte](#) (disponibile solo in tedesco) ; [Raccomandazione dell'IFPDT del 19 marzo 2015: ODM/Contrats pour des services d'accueil et de sécurité dans un centre d'enregistrement et de procédure](#) (disponibile solo in francese)

⁶ FF 2003 1825.

⁷ Ibid.

⁸ FF 2003 1827.

⁹ Sentenza del TAF A-2434/2013 del 9 dicembre 2013, consid. 8.2 con rinvii.

¹⁰ Office fédéral de la justice et Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, Mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration fédérale : questions fréquemment posées, 7 août 2013, n. 5.2.1.



24. L'Incaricato si è già pronunciato in ordine alla protezione di segreti d'affari nell'ambito di domande concernenti l'accesso a contratti per il servizio di sicurezza nei centri di registrazione e di procedura della Confederazione. In questo caso, la fattispecie è analoga a quelle su cui l'Incaricato si è pronunciato nelle sue raccomandazioni del 19 maggio 2004 e del 19 marzo 2015¹¹.
25. L'UFM considera che solo l'ammontare delle tariffe orarie costituisce un segreto d'affari secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera g LTras (cfr. n. 8).
26. Del resto, la richiedente non ha indicato quali aspetti costituirebbero dei segreti d'affari né ha reso verosimile che questi elementi sono relativamente sconosciuti e che essa ha effettivamente un interesse oggettivo a mantenere il segreto.
27. *L'Incaricato accerta che la valutazione dell'UFM in ordine all'esistenza di segreti d'affari in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 lettera g LTras è appropriata e conforme al diritto.*
28. Secondo il messaggio del Consiglio federale, la dottrina e la prassi dell'Incaricato, affinché sussista un'eccezione in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 lettera h LTras¹² devono essere soddisfatte cumulativamente tre condizioni: innanzitutto l'informazione deve provenire da un privato e non da un'autorità, in secondo luogo deve essere comunicata volontariamente, ovvero senza un obbligo legale o contrattuale¹³, infine, l'autorità in questione deve essersi impegnata a mantenere segreta tale informazione.
29. Nella fattispecie, la prima condizione è soddisfatta poiché alcune informazioni sono state comunicate all'UFM da un'impresa privata. Per contro, la comunicazione ha avuto luogo nell'ambito della negoziazione di contratti scaturiti da una procedura di appalto; conformemente alla prassi dell'Incaricato¹⁴, tali informazioni non possono quindi essere considerate come comunicate liberamente, dato che la richiedente le ha comunicate all'autorità nell'ambito di un contratto.
30. Inoltre, la richiedente non ha reso verosimile che l'UFM abbia fornito garanzie di confidenzialità.
31. *L'Incaricato accerta che l'UFM non ha ammesso, a giusta ragione, eccezioni in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 lettera c LTras.*

¹¹ [Raccomandazione dell'IFPDT del 19 maggio 2014: BFM/Rahmenvertrag Logen- und Sicherheitsleistungen Asylunterkünfte](#), n. 59 segg.; [Raccomandazione dell'IFPDT del 19 marzo 2015: ODM/Contrats pour des services d'accueil et de sécurité dans un centre d'enregistrement et de procédure](#), n. 24 segg.

¹² [Raccomandazione dell'IFPDT del 19 maggio 2014: BFM/Rahmenvertrag Logen- und Sicherheitsleistungen Asylunterkünfte](#), n. 53 segg. e riferimenti citati.

¹³ [Raccomandazione dell'IFPDT del 19 maggio 2014: BFM/Rahmenvertrag Logen- und Sicherheitsleistungen Asylunterkünfte](#), n. 54.

¹⁴ Ibid.



Dati personali in virtù dell'articolo 9 LTras

32. I contratti richiesti contengono la ragione sociale della richiedente, che è stata pubblicata dall'UFM in un comunicato del 10 ottobre 2013¹⁵, e il nome del suo direttore. Va dunque accertato in che misura la sfera privata di quest'ultimo deve essere protetta in virtù dell'articolo 9 LTras.
33. Secondo la prassi dell'Incaricato, i dati personali dei collaboratori di imprese private, inclusa la firma, devono di norma essere resi anonimi (art. 9 cpv. 1 LTras). Vi sono tuttavia eccezioni a questo obbligo, segnatamente per quanto concerne i dati pubblicati in Internet o nel registro di commercio, dato che le iscrizioni nel registro principale sono pubbliche (art. 10 dell'ordinanza sul registro di commercio, ORC; RS 221.411).
34. L'Incaricato giunge alla conclusione che nella fattispecie l'UFM non deve rendere anonimo il nome del direttore della richiedente, considerato che tale informazione figura nel registro di commercio perché la richiedente è costituita come società anonima.
35. *L'Incaricato accerta che l'UFM a giusta ragione non ha reso anonimo il nome del direttore della richiedente.*

¹⁵ [Assegnati i supplementi di prestazione per l'assistenza e la sicurezza negli alloggi per richiedenti l'asilo della Confederazione.](#)



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

36. L'Ufficio federale della migrazione (UFM) mantiene il suo rifiuto parziale di concedere l'accesso ai documenti richiesti come espresso nella sua presa di posizione dell'11 aprile 2014 (cfr. n. 3).
37. Se la richiedente e il richiedente l'accesso non sono d'accordo con la raccomandazione, possono esigere, entro dieci giorni dalla ricezione della stessa, che l'Ufficio federale della migrazione (UFM) pronunci una decisione in virtù dell'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, 172.021).
38. Tale decisione può essere impugnata dalla richiedente e dal richiedente l'accesso mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 16 LTras).
39. L'Ufficio federale della migrazione (UFM) trasmette all'Incaricato una copia della propria decisione ed eventuali decisioni delle autorità di ricorso (art. 13a OTras).
40. La presente raccomandazione è pubblicata. Al fine di proteggere i dati relativi ai partecipanti alla procedura di mediazione, i nomi del richiedente l'accesso e della richiedente sono resi anonimi (art. 13 cpv. 3 OTras).
41. -La raccomandazione è notificata a:
 - Y (richiedente della procedura de mediazione, terzo interessato), Raccomandata (R) con avviso di ricevimento
 - Ufficio federale della migrazione (UFM), Raccomandata (R) con avviso di ricevimento
 Quellenweg 3
 3003 Berna-Wabern
 - X (richiedente l'accesso), Raccomandata (R) con avviso di ricevimento

Hanspeter Thür