



Berna, il 3 ottobre 2024

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

in merito alla procedura di mediazione fra

**X._)
(richiedente l'accesso ai sensi dell'art. 10 LTras)**

e

Segreteria di Stato dell'economia SECO

e

**A._
(richiedente ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. c LTras)**

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), con e-mail del 13 giugno 2023 il richiedente (giornalista) ha domandato l'accesso ai seguenti documenti ufficiali:
 - richiesta di esportazione di carri armati Leopard 1 inviata da RUAG alla SECO;
 - tutte le comunicazioni avvenute dal febbraio 2022 in poi tra RUAG e SECO in relazione ai carri armati Leopard 1 acquistati nel 2016 da RUAG in Italia.
2. Con e-mail del 19 giugno 2023 la SECO ha negato l'accesso ai documenti richiesti, informando il richiedente che non era "stata ancora presa alcuna decisione in merito alla domanda di RUAG AG concernente il commercio di 96 carri armati Leopard 1. La pubblicazione delle informazioni relative a questa domanda e dell'intera corrispondenza tra la RUAG AG e la SECO potrebbe quindi impedire all'amministrazione o al Consiglio federale di prendere una decisione indipendente sulla domanda specifica della RUAG AG e ciò a causa dell'influenza del pubblico. In questo contesto, l'accesso alle informazioni richieste viene quindi negato sulla base dell'art. 7 cpv. 1 lett. a e dell'art. 8. cpv. 2 LTras." Inoltre viste le "discussioni in corso da mesi sulla trasmis-

sione/fornitura a Paesi in guerra di materiale bellico fabbricato nel nostro Paese e sulla questione della neutralità, e vista la posizione nota di diversi importanti Paesi partner della Svizzera al riguardo, il rischio di una compromissione sostanziale non può essere escluso a priori. L'accesso ai documenti richiesti deve pertanto essere negato anche sulla base dell'art. 7 cpv. 1 lett. d LTras.“

3. In un comunicato stampa del 28 giugno 2023, il Consiglio federale ha informato di aver respinto una richiesta della RUAG SA (di seguito RUAG) volta al commercio di 96 carri armati Leopard 1 A5 dismessi e non operativi.¹
4. Con e-mail dello stesso giorno il richiedente ha inoltrato nuovamente la stessa domanda d'accesso (cfr. n. 1), precisando che la domanda era stata riproposta “alla luce della decisione odierna del Consiglio federale di respingere la richiesta della RUAG relativa a 96 carri armati Leopard 1.“
5. Con e-mail del 18 luglio 2023 la SECO ha accordato un accesso parziale ai seguenti documenti ufficiali, identificati quale oggetto della richiesta di accesso:
 - lettera della SECO a RUAG del 24 febbraio 2023,
 - modulo “Handelsbewilligung (Kriegsmaterial)”,
 - “Kaufvertrag zwischen RUAG AG und Rheinmetall Landsysteme GmbH“ del 13 febbraio 2023 (di seguito: contratto),
 - Accordo supplementare al contratto,
 - diverse e-mail.

Nei documenti consegnati erano stati anneriti diversi passaggi. In particolare nel contratto erano stati anneriti interi capitoli riguardanti i prezzi e le modalità di pagamento, lo stato e l'eventuale destinazione futura dei prodotti (carri armati e pezzi di ricambio). Inoltre erano stati anneriti tutti i dati personali riguardanti le persone fisiche e alcune informazioni riguardanti le persone giuridiche. Al riguardo la SECO ha indicato che la divulgazione delle informazioni annerite “potrebbe, da un lato, compromettere le relazioni internazionali della Svizzera con gli Stati interessati (art. 7 cpv. 1 lett. d LTras) e, dall'altro, rivelare segreti aziendali (art. 7 cpv. 1 lett. g LTras). Inoltre, i dati personali contenuti nel documento sono stati redatti [*recte: omessi*] in conformità all'art. 9 cpv. 1 della LTras.“

6. Con e-mail dello stesso giorno il richiedente ha richiesto alla SECO di indicargli quali annerimenti erano stati effettuati in applicazione dell'art. 7 cpv. 1 lett. d LTras e quali in applicazione dell'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras, in modo da permettergli di “valutare eventuali ulteriori azioni”.
7. Dopo alcuni scambi di comunicazione, con e-mail del 20 luglio 2023 la SECO ha indicato al richiedente le disposizioni d'eccezione applicate ad ogni singolo annerimento all'interno dei documenti. Non ha invece indicato il motivo per cui la disposizione richiamata aveva trovato applicazione.
8. Con lettera del 25 luglio 2023 il richiedente ha presentato una domanda di mediazione all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (Incaricato). Il richiedente lamenta che gli annerimenti effettuati “non si giustificano poiché impediscono la comprensione delle comunicazioni tra RUAG AG e SECO e del contratto che la stessa RUAG AG ha sottoscritto con la società tedesca “Rheinmetall” a febbraio 2023, in seguito a trattative avviate nei mesi precedenti.” Il richiedente osserva poi che “la SECO tra l'altro nega una parte delle informazioni giustificando questa scelta come “segreto aziendale”: ma RUAG AG è al 100% di proprietà della Confederazione.” In seguito rileva l'interesse pubblico legato alla divulgazione delle informazioni richieste: “[v]ista l'ampiezza del dibattito sulla neutralità della Svizzera scaturito in seguito alle vicende in Ucraina, per permettere allo scrivente di svolgere il suo lavoro di raccolta di informazioni in modo indipendente e completo permettendo all'opinione pubblica di formarsi un parere informato, risulta essenziale chiarire una serie di elementi, tra cui il tipo di materiale che RUAG ha chiesto di esportare, le condizioni, il prezzo, e ogni altro elemento utile alla comprensione di questa situazione.” Riguardo ai dati personali anneriti dalla SECO, il richiedente dichiara di avere accettato gli annerimenti, ma non precisa se si riferisce ai dati di persone fisiche e/o giuridiche.

¹ [Il Consiglio federale respinge una domanda di commercio di carri armati Leopard 1 A5 destinati all'Ucraina \(admin.ch\)](#), consultato l'ultima volta il 30.9.2024.

9. Con e-mail del 27 luglio 2023 l'Incaricato ha confermato al richiedente la ricezione della domanda di mediazione ed ha avviato una procedura di mediazione. L'Incaricato ne ha altresì informato la SECO e le ha impartito un termine di 12 giorni per inoltrargli i documenti richiesti e una presa di posizione.
10. Il 4 agosto 2023 la SECO ha inoltrato all'Incaricato i documenti richiesti e una presa di posizione in cui sono illustrati i motivi per cui erano stati anneriti i passaggi nei diversi documenti, come da comunicazione al richiedente (cfr. n. 7):
 - Art. 7 cpv. 1 lett. d LTras: “La divulgazione potrebbe compromettere le relazioni internazionali della Svizzera con gli Stati interessati [...]. In questo caso, nei documenti è stato più volte menzionato un altro Paese. Si poteva presumere che questo Paese fosse potenzialmente implicato nella vicenda relativa ai Leopard 1 A5 ad un certo punto del progetto, ma in seguito non più. Tuttavia, solo la Germania, l'Italia, i Paesi Bassi e l'Ucraina sono effettivamente coinvolti nel caso in questione e questa informazione è di dominio pubblico (a differenza del potenziale coinvolgimento dell'altro Stato ad un determinato momento del progetto).”
 - Art. 7 cpv. 1 lett. g LTras: “La [...] divulgazione potrebbe rivelare segreti d'affari [...]. Difatti, tutte le informazioni censurate nei documenti in questione riguardano i dettagli contrattuali tra le parti commerciali (valore dei beni interessati, termini di pagamento, procedure di esecuzione del contratto, società diverse [...] coinvolte nell'esecuzione di parte del contratto, ecc.).”
 - Art. 9 cpv. 1 LTras: “Tutti i dati personali contenuti nel documento [contratto] sono stati resi anonimi ai sensi dell'art. 9 cpv. 1 LTras. Essi riguardano i dipendenti della SECO e di RUAG che si sono occupati del caso in questione, nonché le persone che hanno firmato il contratto tra Rheinmetall e RUAG.”
11. Il 21 agosto 2023 il Dipartimento federale della difesa, della popolazione e dello sport (DDPS)² ha comunicato che la consigliera federale Viola Amherd aveva commissionato un'inchiesta esterna approfondita, in cui sarebbero state analizzate le circostanze che avevano portato all'acquisto dei carri armati nel 2016 e alla firma del contratto con Rheinmetall. Inoltre sarebbe stato oggetto di verifica il modo in cui il consiglio d'amministrazione di RUAG faceva fronte al suo obbligo di vigilanza nei confronti della direzione e se vi era la necessità di procedere ad adeguamenti nella collaborazione tra il consiglio d'amministrazione e l'ente proprietario.
12. In un comunicato stampa del 31 agosto 2023³ il Controllo federale delle finanze (CDF) ha informato che, dopo aver fatto una prima valutazione dei fatti resi pubblici il 21 agosto 2023 riguardanti i carri armati Leopard 1, aveva deciso di condurre le seguenti verifiche:
 - “Verifica immediata delle circostanze che hanno portato all'acquisto dei carri armati Leopard 1” e
 - “Verifica della Governance nel 2024”.
13. Il 28 settembre 2023 la SECO ha informato telefonicamente l'Incaricato che nella seduta di mediazione, prevista per il 3 ottobre 2023, avrebbe fatto valere un'ulteriore disposizione di eccezione a consolidamento di quelle già richiamate in occasione della risposta al richiedente (cfr. n. 5). Secondo la SECO l'accesso doveva essere differito in seguito all'annuncio dell'imminente conduzione di verifiche da parte del CDF (cfr. n. 12). Non ha tuttavia precisato la disposizione legale richiamata.
14. Con e-mail dello stesso giorno l'Incaricato ne ha informato il richiedente. Nello stesso tempo il richiedente ha dichiarato di rinunciare ai dati personali delle persone fisiche contenuti nei documenti.
15. Con e-mail dello stesso giorno l'Incaricato ha comunicato alla SECO che il richiedente intendeva rinunciare ai dati personali delle persone fisiche contenuti nei documenti.
16. Il 3 ottobre 2023 ha avuto luogo una seduta di mediazione in cui i partecipanti non sono pervenuti ad un accordo definitivo. Tuttavia si sono accordati sul seguito da dare alla procedura:
 - l'oggetto della procedura è stato limitato agli annerimenti effettuati dalla SECO nei seguenti documenti: e-mail del 9 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 14.25; e-mail del 15 febbraio

² [Inchiesta esterna in relazione ai carri armati da combattimento Leopard 1 della RUAG MRO \(admin.ch\)](#), consultato l'ultima volta il 30.9.2024.

³ [Verifiche del CDF sui fatti riguardanti i carri armati Leopard 1 - efk \(admin.ch\)](#), consultato l'ultima volta il 30.9.2024.

2023 di RUAG alla SECO, ore 9.11; i prezzi figuranti nel modulo “Handelsbewilligung”; contratto RUAG/RLS del 13 febbraio 2023 e accordo complementare al contratto; la procedura di mediazione è stata sospesa, al fine di effettuare una consultazione delle aziende interessate; infine, al più tardi tre settimane dalla pubblicazione/presentazione dei risultati dell'indagine del DDPS e della verifica del CDF, la SECO avrebbe comunicato al richiedente l'esito della consultazione effettuata presso le aziende interessate.

17. Con e-mail del 14 dicembre 2023 la SECO ha proceduto ad una consultazione delle due aziende principalmente interessate (A._ e B._). La SECO le ha informate di essere intenzionata ad accordare al richiedente un accesso più ampio di quello che gli era già stato accordato nella procedura di accesso (cfr. n. 5). A questo proposito l'autorità precisava che “[n]amentlich besteht Uneinigkeit über den Umfang von Schwärzungen in Bezug auf zwei [folgende] Dokumente“:
contratto ed Accordo supplementare e
e-mail del 15 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 9.11.
Riguardo al contratto e all'Accordo supplementare, nella la versione messa in consultazione la SECO ha eliminato parecchi annerimenti rispetto alla versione a cui era stato dato accesso al richiedente. Essenzialmente nel contratto sono stati anneriti i passaggi riguardanti i prezzi, alcuni passaggi contenenti delle date e l'intera cifra 2.4.
18. Con e-mail del 18 dicembre 2023 B._ ha dichiarato alla SECO di non essere d'accordo con la versione messa in consultazione. In particolare ha chiesto che nel contratto venissero annerite le “Paraphierungen auf jeder Seite aus Gründen des Datenschutzes“ e le “[v]ertrauliche Vertragsbedingungen i.e. Ziffer 1.1. letzter Satz, 1.3 und 2.3“. Riguardo alle “vertrauliche Vertragsbedingungen“ B._ ha specificato che “Wir haben als privatwirtschaftliches Unternehmen ein schützenswertes Interesse, dass vertragliche vereinbarte, kommerzielle Bedingungen nicht der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich sind.“
19. Con scritto del 15 gennaio 2024 A._ ha risposto a sua volta alla consultazione, proponendo ulteriori annerimenti rispetto a quelli apportati dalla SECO. In particolare ha richiesto che venisse annerita la “Pharapierung” nelle singole pagine del contratto e dell'Accordo supplementare e ha specificato gli ulteriori passaggi da annerire in questi documenti. Per tutti gli annerimenti proposti nei due documenti è stato richiamato l'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras. Per ciò che riguarda l'e-mail del 15 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 9.11, A._ ha proposto un ulteriore annerimento. In sintesi, la versione accettata da A._ contiene meno annerimenti rispetto alla versione a cui era stato dato accesso al richiedente, ma ne contiene di più rispetto alla versione messa in consultazione dalla SECO dopo la seduta di mediazione (cfr. n. 17).
20. Con scritto del 25 gennaio 2024 la SECO ha preso posizione nei confronti di A._ e B._ in applicazione dell'art. 11 cpv. 2 LTras. Nei due scritti ha dapprima riportato una parte dell'accordo stabilito in seduta di mediazione (cfr. n. 16): “Am Schlichtungsverfahren [recte: *An der Schlichtungs-sitzung*] wurde vereinbart, dass das SECO dem Gesuchsteller spätestens drei Wochen nach erfolgter Publikation der Untersuchung der Eidgenössischen Finanzkommission [recte: *Finanzkontrolle*] (EFK) über diesen Handel, die verlangten Dokumente mit weniger umfangreichen Schwärzungen zustellen werde. Die Untersuchung der EFK ist zurzeit noch nicht abgeschlossen.“ La SECO ha quindi ribadito che intendeva accordare l'accesso ai documenti nella versione messa in consultazione il 14 dicembre 2023 (cfr. n. 17) precisandone le motivazioni.
21. Con scritto del 15 febbraio 2024 A._ ha presentato all'Incaricato una domanda di mediazione. La domanda concerne unicamente i tre documenti messi in consultazione, ovvero contratto, Accordo supplementare e e-mail del 15 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 9.11. Per le motivazioni A._ rinvia alla risposta alla consultazione (cfr. 19).
22. B._ non ha presentato alcuna domanda di mediazione.
23. Con e-mail del 19 febbraio 2024 l'Incaricato ha confermato ad A._ la ricezione della domanda di mediazione ed ha avviato una seconda procedura di mediazione. L'Incaricato ne ha altresì informato la SECO chiedendole di inoltrargli i documenti e una presa di posizione entro il 18 marzo 2024. Inoltre ha pregato la SECO di esprimersi sui seguenti punti:

di confermargli che la SECO intendeva accordare l'accesso al nominativo di C._, contenuto nell'e-mail RUAG/SECO del 9 febbraio 2023, e di esporgli il motivo per cui la SECO aveva rinunciato a consultare C._;

di comunicargli per quale motivo il modulo "Handelsbewilligung" non era stato oggetto di consultazione;

di informarlo sullo stato delle "enquête du DDPS et de l'audit du CDF" (cfr. n. 16).

24. Il 20 febbraio 2024 il CDF ha pubblicato il suo rapporto dell'8 febbraio 2024 concernente la "Verifica dell'osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1 – RUAG MRO Holding SA."⁴
25. Con e-mail del 21 febbraio 2024 l'Incaricato ha informato il richiedente che A._ aveva presentato una domanda di mediazione.
26. Con e-mail del 22 febbraio 2024 la SECO ha informato il richiedente e l'Incaricato che "[l]e CDF vient de publier son rapport: Conformité des transactions concernant le char Leopard 1 – RUAG MRO Holding SA [...]. L'enquête du DDPS est encore en cours (cf. Respect des directives lors des transactions relatives aux chars Leopard 1 : les services propriétaires exigent la correction immédiate des manquements constatés)."
27. Con e-mail del 22 febbraio 2024 l'Incaricato ha chiesto alla SECO le seguenti precisazioni :
"Dans la mail de ce matin au demandeur [...], vous écrivez que l'enquête citée dans l'accord de suspension du 3 octobre 2023 est encore en cours et vous indiquez un link, qui [...] serait sensé conduire à cette enquête, ou à des informations y concernant [cfr. n. 26]. Par contre, ce link amène à un communiqué du DDPS du 20 février 2024, où aucune enquête du DDPS est citée, en particulier aucune qui forcément devait déjà être en cours le 3 octobre 2023 [data della seduta di mediazione]. Pourriez-vous nous communiquer, svp, exactement à quelle enquête du DDPS vous avez fait référence dans l'accord de suspension? Et pourriez-vous aussi nous donner des renseignements sur l'état des travaux de cette enquête ? Sait-on quand les résultats seront présentés?"
28. Con e-mail del 18 marzo 2024 la SECO ha fatto pervenire all'Incaricato i documenti nella versione accettata da A._ in occasione della consultazione (cfr. n. 19: e-mail del 15 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 9.11, contratto e Accordo supplementare). Inoltre ha risposto alle domande dell'Incaricato del 19 febbraio 2024 (cfr. n. 23) specificando che:
la SECO aveva rinunciato ad una consultazione di C._ per differenti motivi, tra cui "Der Name von [C._] ist im Zusammenhang mit den Verträgen zwischen Ruag und Rheinmetall bereits öffentlich bekannt und findet sich auch in Pressenartikeln von [il richiedente]."
la SECO aveva rinunciato a mettere in consultazione il modulo "Handelsbewilligung" perché la sola informazione ivi contenuta, oggetto di interesse per il richiedente, erano i prezzi.
riguardo all'inchiesta del DDPS, "Nach Information des VBS sind diverse Untersuchungen im Zusammenhang mit den vertraglichen Vereinbarungen zwischen Ruag und Rheinmetall nach wie vor im Gange. Solange diese (oder allenfalls auch weitere damit in Zusammenhang stehenden Untersuchungen) nicht abgeschlossen sind, ist das SECO nicht bereit, Zugang zu den Dokumenten des [A._]-Schlichtungsantrages vom 19. Januar 2024 zu gewähren."
Inoltre la SECO si è espressa sul fatto che B._ non abbia fatto uso del diritto di presentare una domanda di mediazione (art. 13 cpv. 1 lett. c LTras), nonostante avesse risposto alla consultazione (cfr. n. 18): "[D]ie Drittperson [verliert] zwar das Recht, einen Schlichtungsantrag zu stellen, nicht jedoch das Recht, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen ([Basler Kommentar, Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, 4. Auflage, 2024] auf Seite 1199). Da sich [B._] im Verfahren nach Art. 11 BGÖ geäußert hat, nun aber keinen Schlichtungsantrag gestellt hat, gehen wir a *fortiori* davon aus, dass das genannte Unternehmen nach wie vor das Recht hat, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen."
29. Con e-mail del 27 marzo 2024 l'Incaricato ha dato al richiedente e alla SECO la possibilità di inoltrargli un'ulteriore presa di posizione riguardo alle parti annerite dei documenti. Li anche in-

⁴ [Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer \(admin.ch\)](#) consultato l'ultima volta il 30.9.2024. Il rapporto completo esiste solamente in tedesco.

formati che a causa della complessità della questione e dell'ulteriore richiesta di mediazione inoltrata da A., era emerso che queste procedure avrebbero richiesto un trattamento particolarmente dispendioso da parte dell'Incaricato. Il termine per l'emanazione della raccomandazione sarebbe quindi stato prorogato (art. 12a cpv. 2 dell'Ordinanza sul principio di trasparenza dell'amministrazione, OTras; RS 152.31).

30. Con lettera del 28 marzo 2024 l'Incaricato ha informato A. che la procedura si sarebbe svolta per iscritto e le ha dato la possibilità di inoltrargli un'ulteriore presa di posizione riguardo agli annerimenti richiesti nella domanda di mediazione. L'ha pure informata che, a causa della complessità della questione, era emerso che la procedura avrebbe richiesto un trattamento particolarmente dispendioso da parte dell'Incaricato. Il termine per l'emanazione della raccomandazione sarebbe quindi stato prorogato.
31. Con e-mail del 18 aprile 2024 la SECO ha preso posizione nei confronti dell'Incaricato, richiamandosi concretamente all'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras. "Gemäss Auskunft des VBS sind zurzeit zwei Untersuchungen am Laufen und ist eine weitere Prüfung geplant:
Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG AG durch die EFK (EFK-24143). Die Prüfaktivitäten liefen gemäss der Planung der EFK bis am 26. Juli 2024 – ein Abschlussdatum der Prüfung sei nach Wissen des VBS noch nicht festgelegt worden.
Untersuchung der juristischen Aspekte durch die EFK und die Kanzlei [...] in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat der RUAG MRO Holding AG (vgl. Stellungnahmen im Bericht EFK-23166). Eine fixe Prüfungsdauer sei nach Kenntnis des VBS nicht festgelegt. Mit Prüfungsergebnissen sei frühestens im Sommer 2024 zu rechnen.
Geplante Prüfung der Governance durch die EFK, die im laufenden Jahr stattfinden solle. Es gehe um das Zusammenspiel der Governance zwischen Geschäftsleitung und dem Verwaltungsrat der RUAG MRO Holding AG sowie dem Bund als Eigner.
Generell gelte, dass all diese Prüfungen im Zusammenhang mit dem Leopard 1-Geschäft stünden. Alle Dokumente im Zusammenhang mit dem genannten Geschäft seien deshalb grundsätzlich Prüfgegenstand. Die EFK habe bislang noch keine Dokumente freigegeben. Die Prüfung EFK-24143 sei die Folgeprüfung der Prüfung EFK-23166. Es sei deshalb nicht auszuschliessen, dass die Prüfunterlagen der abgeschlossenen Prüfung EFK-23166 auch für die laufende Prüfung EFK-24143 relevant seien. Bei der Untersuchung der juristischen Aspekte seien der Kaufvertrag und die Zusatzvereinbarung gemäss dem Wissenstand des VBS Kernbestandteile der Untersuchung.
Vor diesem Hintergrund würde der Zugang zu den Dokumenten, die Gegenstand des Schlichtungsantrages der [A.] vom 19. Januar 2024 sind, die vorgenannten laufenden und geplanten Prüfungen und Untersuchungen vereiteln (Art. 7 Absatz 1 Buchstabe b BGÖ)."
32. Con e-mail del 22 aprile 2024 A. ha risposto all'Incaricato che "derzeit [wird] auf eine ergänzende Begründung zum Gesuch verzichtet [...]. Für die materiellen Ausführungen unseres Antrags möchten wir Sie insbesondere auf unsere Eingabe vom 15. Januar 2024 an das SECO hinweisen [cfr. n. 19]. Diese führt sämtliche inhaltliche Begründungen für die beantragten Schwärzungen auf."
33. Le ulteriori dichiarazioni del richiedente, della SECO e di A. e i documenti presentati sono trattati, se necessario, nei considerandi seguenti.

Il L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza considera quanto segue:

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

34. Il richiedente ha presentato una domanda di accesso ai sensi dell'art. 6 LTras presso la SECO, la quale ha accordato un accesso parziale ai documenti identificati. Il richiedente ha partecipato alla procedura preliminare di domanda di accesso e può quindi presentare una domanda di mediazione (art. 13 cpv. 1 lett. a 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).

35. A._ è un'azienda coinvolta nella procedura di accesso in quanto terza persona consultata (art. 11 LTras). Come tale, è legittimata a 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 (scritta e semplice) ed entro i termini di legge (entro 20 giorni dalla presa di posizione dell'autorità).
36. Anche l'azienda B._ era stata consultata in quanto terza persona interessata. Al fine di ultimare la consultazione, in applicazione dell'art. 11 cpv. 2 LTras, la SECO le aveva dato la possibilità di inoltrare una domanda di mediazione all'Incaricato, nel caso B._ avesse voluto mantenere il suo dissenso rispetto alle intenzioni della SECO. Rinunciando a presentare una domanda di mediazione (13 cpv. 1 lett. c LTras), B._ tuttavia ha rinunciato ad opporsi all'accesso ai suoi dati. Nella sua presa di posizione nei confronti dell'Incaricato (cfr. n 28) la SECO sostiene, appoggiandosi alla dottrina, che in tali situazioni la persona consultata non perda il diritto a partecipare alla procedura di mediazione ("das Recht, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen"). Da notare che nella dottrina, nella frase seguente a quella citata, si dice che "Nur wenn die betreffende Person auf die Teilnahme am Schlichtungsverfahren verzichtet, verliert sie ihr Beschwerderecht"⁵. L'Incaricato non condivide l'interpretazione della SECO perché questa porterebbe in alcune fattispecie a conseguenze inapplicabili. Difatti, nello stadio della richiesta di accesso, il fatto che la persona consultata rinunci a presentare una domanda di mediazione, ha come conseguenza che rinuncia ad opporsi all'accesso ai suoi dati personali. In questo momento si chiarisce la situazione giuridica rispetto ai dati personali e l'autorità può accordare l'accesso (art. 12 cpv. 3 LTras). Dal momento in cui l'accesso è stato accordato, non è materialmente possibile in un secondo tempo far valere dei diritti di segretezza riguardo a dati già divulgati. Inoltre l'art. 13 cpv. 1 lett. c LTras perderebbe di significato, perché questa disposizione ha proprio lo scopo di dare alla persona consultata la possibilità di partecipare alla mediazione, voluta dal legislatore come fase obbligatoria all'interno della procedura d'accesso globale, al fine di trovare un compromesso fra le parti (art. 12 cpv. 2 OTras) ed evitare una procedura giudiziaria.
37. Le due richieste di mediazione riguardano la stessa richiesta di accesso, in quanto una richiesta di mediazione è stata inoltrata dal richiedente e l'altra dall'azienda consultata (art. 13 cpv. 1 lett. c LTras) per cui è giustificato unire le procedure di mediazione e risolverle in un'unica raccomandazione.
38. La procedura di mediazione può essere svolta 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.⁶ Se la mediazione non ha successo oppure non si intravede la possibilità di giungere ad una soluzione consensuale, in applicazione dell'art. 14 LTras l'Incaricato emana una raccomandazione scritta, fondata sulla propria valutazione della fattispecie.
39. Le due domande di mediazione riunite nella presente procedura sono state presentate una in italiano e l'altra in tedesco. La stessa legge sulla trasparenza non contiene disposizioni sulla lingua della procedura. Conformemente all'art. 33a cpv. 1 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), il procedimento si svolge in una delle quattro lingue ufficiali, di regola quella in cui le parti hanno presentato o presenterebbero le loro richieste. Avendo, nella fattispecie, ricevuto domande di mediazione in due lingue ufficiali per il medesimo caso, la raccomandazione dovrebbe essere emanata in italiano e in tedesco. Con accordo scritto della parte che ha presentato la domanda di mediazione in tedesco questa raccomandazione viene redatta solamente in italiano, mentre il dispositivo (n. 66 - 72) viene redatto anche in tedesco. Determinante resta il testo in lingua italiana, per evitare eventuali contraddizioni o malintesi.

⁵ JÜRIG SCHNEITER / FLORIAN ROTH, in: Roth Basler Kommentar, Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, 4. Auflage, 2024 n. 8 pag. 1200.

⁶ Messaggio del 12 febbraio 2003 concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras), FF 2003 1783 (citato FF 2003), FF 2003 1839.

B. Nel merito

40. Secondo l'art. 12 cpv. 1 OTras, l'Incaricato esamina se l'autorità ha agito in modo lecito e opportuno nel trattare la domanda.⁷
41. In un primo tempo la SECO aveva accordato al richiedente un accesso parziale a differenti documenti (cfr. n. 5). In occasione della seduta di mediazione l'oggetto della procedura è stato limitato ad alcuni annerimenti contenuti in cinque di questi documenti (cfr. n. 16). Nella consultazione che ne è seguita, comprendente tre dei cinque documenti restanti, la SECO aveva annunciato alle due aziende interessate A._ e B._ di voler accordare un accesso più ampio di quello accordato inizialmente (cfr. n. 17). A seguito della consultazione A._ ha infine presentato una domanda di mediazione (cfr. n. 21). Nella domanda, ha dichiarato di non essere d'accordo con le proposte della SECO, ma tuttavia ne accetta una parte.
Riassumendo, l'oggetto della mediazione consiste negli annerimenti contenuti nei seguenti documenti:
Documento 1: e-mail del 9 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 14.25,
Documento 2: e-mail del 15 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 9.11,
Documento 3: modulo "Handelsbewilligung", solamente i prezzi ivi contenuti (4 voci),
Documento 4: contratto (contratto RUAG/RLS del 13 febbraio 2023),
Documento 5: Accordo supplementare (al contratto).
Fa stato la versione fornita al richiedente il 18 luglio 2023 (cfr. n. 5) con i relativi annerimenti. Sono esclusi i dati personali delle persone fisiche, a cui il richiedente ha rinunciato (cfr. n. 14).
42. In base al principio di trasparenza sancito dall'art. 6 LTras, esiste una presunzione legale confutabile a favore del libero accesso ai documenti ufficiali. L'autorità interessata deve rendere accessibili i documenti ufficiali o fornire le informazioni richieste, a meno che non dimostri che è soddisfatta una delle eccezioni di cui all'art. 7 cpv. 1 LTras, che esiste un caso particolare ai sensi dell'art. 8 LTras o che la sfera privata o i dati personali (art. 7 cpv. 2 LTras in combinato disposto con l'art. 9 LTras) devono essere protetti. L'onere oggettivo della prova per confutare la presunzione dell'accesso ai documenti ufficiali spetta all'autorità competente o al terzo (consultato). Se non si riesce a dimostrare una delle fattispecie elencate, l'accesso deve essere generalmente accordato.⁸
43. Per il rifiuto dell'accesso ai singoli passaggi la SECO si è basata sull'art. 7 cpv. 1 lett. d e lett. g LTras. A._ nella sua motivazione si è basata sull'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras. In sede di mediazione la SECO ha quindi richiesto che l'accesso alla totalità delle informazioni fosse differito, motivandolo con il fatto che erano state aperte delle inchieste dal CDF e dal DDPS. Non aveva tuttavia nominato la disposizione a cui intendeva fare capo. Infine, nella risposta all'Incaricato a seguito della seconda domanda di mediazione (cfr. n. 31), la SECO ha concretizzato il differimento avvalendosi dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras. Nell'esame delle disposizioni l'Incaricato procede dapprima ad un'analisi di questa disposizione. In seguito esaminerà l'accessibilità degli annerimenti dei singoli documenti.
44. Affinché si applichino le disposizioni di eccezione ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 LTras, devono essere soddisfatte le seguenti due condizioni cumulative: in primo luogo, l'interesse fatto valere dall'autorità deve essere significativamente compromesso dalla divulgazione delle informazioni; una semplice conseguenza minore o spiacevole non è considerata una compromissione. In secondo luogo, deve sussistere un serio rischio che il pregiudizio si concretizzi. Se tale rischio è solo ipotizzabile o rientra nell'ambito delle possibilità, l'accesso non può essere negato. Il meccanismo di protezione degli interessi alla riservatezza sancito dalla legge sulla trasparenza ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 si basa esclusivamente sull'esistenza o meno di un rischio di danno. Tuttavia, un rischio astratto di mettere a repentaglio gli interessi in gioco non è sufficiente. La dottrina richiede che l'imminente violazione causata dalla divulgazione abbia una certa rilevanza e che vi sia un serio rischio che si verifichi. Tale è da considerarsi il caso quando è vi è un'alta probabilità che il danno si verifichi nel normale corso degli eventi. Secondo il messaggio sulla legge sulla trasparenza, è sufficiente l'esistenza di una certa probabilità che l'accesso a un documento ufficiale

⁷ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [ed.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Berna 2008 (cit. Handkommentar BGÖ), art. 13, n. marg. 8.

⁸ Sentenze TAF A-199/2018 del 18 aprile 2019 consid. 3.2.2 con riferimenti; A-6003/2019 del 18 novembre 2020 consid. 2.1.

pregiudichi uno degli interessi elencati nell'art. 7 cpv. 1 LTras. Secondo il Tribunale federale la violazione dei rispettivi interessi privati o pubblici causata dall'accessibilità del documento deve apparire probabile, per cui non ogni conseguenza minore o spiacevole può essere considerata una lesione.⁹

45. Ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras, l'accesso ai documenti ufficiali è limitato, differito o negato se la sua concessione può perturbare l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità. Questa eccezione garantisce che le informazioni che servono a preparare misure concrete di un'autorità (ad esempio, ispezioni o misure di vigilanza) non debbano venir rivelate. Secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale, l'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras si riferisce a singoli e specifici provvedimenti dell'autorità e vi è richiesto che, al momento dell'esame della richiesta di accesso, l'attuazione di una (o di singole) misure dell'autorità chiaramente definite rischi di essere compromessa.¹⁰ L'imminente violazione degli obiettivi perseguiti dalla misura dell'autorità a causa della concessione dell'accesso deve avere un certo peso¹¹ e la riservatezza delle informazioni deve essere la condizione per il successo della misura corrispondente. In altre parole, la segretezza di queste misure deve essere la chiave del loro successo.¹² In particolare, sono protette le ispezioni, le indagini e i controlli amministrativi volti a garantire che i cittadini rispettino la legge.¹³ Tuttavia, l'adempimento generale dei compiti o le attività di vigilanza di un'autorità nel suo complesso non rientrano nella fattispecie dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras.
46. Cinque giorni prima della seduta di mediazione la SECO ha comunicato all'Incaricato che l'accesso doveva essere differito in seguito all'annuncio dell'imminente conduzione di verifiche da parte del CDF (cfr. n. 13). Nell'accordo di sospensione la SECO ha menzionato un'ulteriore indagine del DDPS in corso, senza tuttavia specificare di quale indagine si trattasse (cfr. n. 15). In seguito più volte l'Incaricato ha chiesto alla SECO di indicargli l'indagine a cui aveva fatto riferimento in seduta di mediazione, ma non ha mai ottenuto una risposta concreta e verificabile. Neanche ricerche dell'Incaricato nel web riguardo ad indagini in corso interne al DDPS o date in mandato dal DDPS in relazione alla conclusione del contratto di vendita RUAG/RLS e alla mancata approvazione del Consiglio federale hanno dato un risultato soddisfacente. Riguardo alle verifiche del CDF, i risultati sono stati pubblicati il 20 febbraio 2024 (cfr. n. 24). Queste verifiche sono quindi da considerarsi concluse. Infine, il 18 aprile 2024, la SECO ha menzionato all'incaricato due ulteriori indagini in corso ed una pianificata (cfr. n. 31):
- “Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG AG durch die EFK (EFK-24143)“. Questa indagine è menzionata nel rapporto del CDF dell'8 febbraio 2024¹⁴, in cui gli organi proprietari (die Eignerstellen, ovvero il DDPS e l'Amministrazione federale delle finanze AFF) a tal proposito affermano che “[wir] sind der Ansicht, dass das Zusammenwirken von Geschäftsleitung, Verwaltungsrat und Eignerstellen noch eingehender geprüft werden muss. Sie begrüßen daher die noch laufende zweite Prüfung der EFK [...]“. Si tratta quindi di una verifica riguardante la governance all'interno di RUAG e l'interazione con gli organi proprietari. La SECO non ha indicato quale(i) informazione(i) e in che modo potrebbe(ro) perturbare l'esecuzione di quale misura concreta ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras. Si è limitata ad alla formulazione generale “all diese Prüfungen im Zusammenhang mit dem Leopard 1-Geschäft stünden.“ D'altronde dal titolo dell'indagine, sola informazione attualmente a sua disposizione, l'Incaricato non è in grado di dedurre una relazione diretta con la problematica dell'acquisto dei carri armati Leopard 1 e la mancata approvazione da parte del Consiglio federale. All'Incaricato non è stata neanche fornita alcuna indicazione sulle possibili tempistiche del differimento.

⁹ DTF 133 II 209 E. 2.3.3; a proposito del rischio di danno vedi COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 4; DTF 142 II 324 E. 3.4.

¹⁰ Sentenza TAF A-4571/2015 del 10 agosto 2016 consid. 6.1.

¹¹ DTF 144 II 77 consid. 4.3.

¹² Sentenze TAF A-3443/2010 del 18 ottobre 2010 consid. 5.2; A-700/2015 del 26 maggio 2015 consid. 5.1.

¹³ Sentenze TAF A-2373/2022 del 30 giugno 2023 consid. 4.4.1 seg.; A-407/2019 del 14 maggio 2020 consid. 6.1; A-4571/2015 del 10 agosto 2016 consid. 6.1; A-683/2016 del 20 ottobre 2016 consid. 5.4.2.

¹⁴ [Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer \(admin.ch\)](#), pag. 15. Consultato l'ultima volta il 30.9.2024.

“Untersuchung der juristischen Aspekte durch die EFK und die Kanzlei [...] in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat der RUAG MRO Holding AG”. Questa verifica è menzionata nel rapporto del CDF dell'8 febbraio 2024¹⁵ assieme alla precedente. La SECO non ha indicato quale(i) informazione(i) e in che modo potrebbe(ro) perturbare l'esecuzione di quale misura concreta ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras. Anche in questo caso si è limitata ad alla formulazione generale “all diese Prüfungen im Zusammenhang mit dem Leopard 1-Geschäft stünden“ e “[b]ei der Untersuchung der juristischen Aspekte seien der Kaufvertrag und die Zusatzvereinbarung gemäss dem Wissenstand des VBS Kernbestandteile der Untersuchung.“ Secondo il testo del rapporto, questa indagine ha lo scopo di analizzare gli aspetti giuridici relativi alla governance all'interno della RUAG e all'interazione con gli organi proprietari. L'Incaricato, in base a queste informazioni, le sole in suo possesso, non è in grado di dedurre una relazione diretta con la problematica dell'acquisto dei carri armati Leopard 1 e la mancata approvazione da parte del Consiglio federale. All'Incaricato non è stata neanche fornita alcuna indicazione sulle possibili tempistiche del differimento.

“Geplante Prüfung der Governance durch die EFK, die im laufenden Jahr stattfinden solle. Es gehe um das Zusammenspiel der Governance zwischen Geschäftsleitung und dem Verwaltungsrat der RUAG MRO Holding AG sowie dem Bund als Eigner.“ In questo caso si tratta di un'indagine che il 18 aprile 2024, data della comunicazione della SECO, non era ancora stata iniziata (“geplantre Prüfung“). Inoltre la SECO neanche in questo caso ha indicato quale(i) informazione(i) e in che modo potrebbe(ro) perturbare l'esecuzione di quale misura concreta ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras. Si è limitata ad alla formulazione generale “all diese Prüfungen im Zusammenhang mit dem Leopard 1-Geschäft stünden.“ All'Incaricato non è stata neanche fornita alcuna indicazione sulle possibili tempistiche del differimento. In mancanza dell'individuazione di misure concrete da parte della SECO che possano rendere verosimile l'adempimento delle condizioni poste dall'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras, l'Incaricato ritiene che questa disposizione non sia applicabile.

47. *Conclusiones intermedia: la SECO non ha finora dimostrato con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza l'applicabilità dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras alle informazioni oggetto della presente procedura. L'Incaricato ritiene che l'accesso non possa essere differito ai sensi di questa disposizione.*
48. Non essendo realizzata, secondo l'Incaricato, l'eccezione ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras, su cui la SECO si era basata per un differimento dell'accesso alle informazioni annerite contenute nell'oggetto della procedura stabilito in seduta di mediazione (cfr. n. 16), si devono ora confrontare la versione messa in consultazione dalla SECO in data 14 dicembre 2023 (cfr. n. 17) con quella accettata da A._ (cfr. n. 19). Come esposto al n. 19, A._ ha accettato di eliminare una parte degli annerimenti presenti nella versione a cui originariamente era stato l'accesso al richiedente, i quali non sono quindi più messi in discussione. Ne consegue che la SECO deve concedere l'accesso a queste informazioni, ovvero a tutte quelle non contestate da A._. La versione dei documenti così annerita a cui dare l'accesso al richiedente è quella fatta pervenire alla SECO da A._ in data 15 gennaio 2014 (cfr. n. 19). Ricapitolando si tratta dei seguenti documenti:
- Documento 2: e-mail del 15 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 9.11. La versione accettata da A._ il 15 gennaio 2024 corrisponde quasi completamente a quella messa in consultazione dalla SECO il 14 dicembre 2023.
 - Documento 4: contratto, versione accettata da A._ il 15 gennaio 2024.
 - Documento 5: Accordo supplementare, versione accettata da A._ il 15 gennaio 2024.
49. *Conclusiones intermedia: la SECO accorda l'accesso ai documenti 2, 4 e 5 così come descritto al n. 48.*
50. Vanno ora esaminati gli annerimenti restanti nei documenti 2, 4 e 5, così come confermati da A._ e trasmessi alla SECO il 15 gennaio 2024. Inoltre restano da esaminare gli annerimenti nei documenti 1 e 3, che non erano stati oggetto della consultazione del 14 dicembre 2023 (cfr. n. 17).

¹⁵ [Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer \(admin.ch\)](#), pag. 15. Consultato l'ultima volta il 30.9.2024.

51. Nella risposta alla domanda di accesso la SECO ha indicato al richiedente la base giuridica di ogni annerimento apportato, individuata negli art. 7 cpv. 1 lett. d e art. 7 cpv. 1 lett. g LTras (cfr. n. 5). Nella risposta all'Incaricato (cfr. n. 10) la SECO ha dichiarato in merito all'art 7 cpv. 1 lett. g LTras che "tutte le informazioni censurate nei documenti in questione riguardano i dettagli contrattuali tra le parti commerciali (valore dei beni interessati, termini di pagamento, procedure di esecuzione del contratto, società diverse [...] coinvolte nell'esecuzione di parte del contratto". In risposta alla consultazione, A._ ha dichiarato che le informazioni contenute nei passaggi di cui aveva richiesto l'annerimento, costituirebbero segreti d'affari (cfr. n. 19). Riguardo al nominativo dell'azienda C._, se inizialmente la SECO l'aveva annerito, in seguito ha cambiato posizione (cfr. n. 28).
52. L'eccezione di cui all'art. 7 cpv. 1 lett. d LTras si applica nei casi in cui la divulgazione dell'informazione potrebbe compromettere gli interessi di politica estera o le relazioni internazionali della Svizzera. Ciò vale anche per le informazioni scambiate con altri Stati o provenienti da altri Stati e per le quali questi ultimi possono avere un interesse alla segretezza.¹⁶ In linea di principio, possono essere inclusi tutti i settori delle relazioni con l'estero in cui sussistono informazioni ufficiali che la Confederazione non ha interesse a divulgare. Ciò può riguardare relazioni giuridiche, politiche, economiche, culturali, sociali o militari (ecc.). Oltre che dei propri documenti, si può trattare anche di quelli di autorità, aziende o cittadini stranieri. Il pregiudizio può derivare direttamente dalla divulgazione delle informazioni o indirettamente dal fastidio di uno Stato per la pubblicazione di informazioni che lo riguardano o che riguardano i suoi cittadini.¹⁷ Tuttavia, il pregiudizio temuto dalla divulgazione dei dati deve essere significativo e deve esserci un serio rischio che si verifichi.¹⁸
53. Secondo l'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras l'accesso può essere limitato, differito o negato se la divulgazione di documenti ufficiali potrebbe rivelare segreti professionali, di fabbricazione o di affari. Il termine "segreto d'affari" non è definito dalla legge. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, per segreto si intende qualsiasi fatto relativo all'oggetto del segreto che non sia di dominio pubblico né generalmente accessibile (non conoscenza relativa), che il titolare del segreto desideri mantenere segreto (interesse soggettivo al segreto) e per cui il titolare del segreto abbia un interesse legittimo a mantenere riservato (interesse oggettivo al segreto).¹⁹
54. Tuttavia, non tutte le informazioni commerciali rientrano nel concetto di segretezza, ma solo i dati essenziali, la cui conoscenza da parte dei concorrenti causerebbe distorsioni del mercato e porterebbe l'azienda interessata a essere privata di un vantaggio competitivo o a subire uno svantaggio competitivo e quindi a subire un danno. L'oggetto del segreto d'affari deve riguardare informazioni commercialmente rilevanti. Ciò può includere, in particolare, informazioni relative alle fonti di acquisto e di approvvigionamento, all'organizzazione aziendale, al calcolo dei prezzi, alle strategie commerciali, ai piani aziendali, agli elenchi e alle relazioni con i clienti, nonché a informazioni di natura commerciale o imprenditoriale. Il fattore decisivo è se queste informazioni possono avere un impatto sui risultati aziendali, o in altre parole, se queste informazioni avrebbero un impatto sulla competitività dell'azienda nel caso in cui venissero divulgate. Non è sufficiente un rischio di pericolo astratto.²⁰ La violazione del segreto d'affari deve apparire probabile a causa dell'accessibilità del documento o dell'informazione in questione; non è sufficiente che il pericolo sia solamente ipotizzabile o (lontanamente) possibile. Inoltre, non tutte le conseguenze minori o spiacevoli date dall'accesso al documento ufficiale richiesto, come il lavoro supplementare o l'attenzione pubblica indesiderata, possono essere considerate un danno. L'imminente violazione deve essere grave e pesante.²¹ Inoltre non si può sostenere che esista un interesse legittimo alla riservatezza se gli interessi privati sono in conflitto con l'ordinamento giuridico.²²

¹⁶ DTF 1C_462/2018 del 17 aprile 2019 consid. 5.2.

¹⁷ Raccomandazione IFPDT del 10 novembre 2014: BJ / Korrespondenz, n. 40.

¹⁸ Sentenza TAF A-4494/2020 del 20 aprile 2021 consid. 5.2 con riferimenti.

¹⁹ DTF 1C_665/2017 del 16 gennaio 2019 consid. 3.3.

²⁰ DTF 1C_665/2017 del 16 gennaio 2019 consid. 3.3; sentenza TAF A-3367/2017 del 3 aprile 2018 consid. 7.4.

²¹ Sentenza TAF A-199/2018 del 18 aprile 2019 consid. 3.2.2.

²² SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. edizione., München 2016, § 6 Rz 96 ff.

55. Poiché il segreto d'affari è un interesse privato, il detentore del segreto deve fornire all'autorità una spiegazione specifica e dettagliata del motivo per cui le informazioni aziendali in questione sono da considerarsi degne di protezione. L'autorità responsabile della trattazione della richiesta di accesso deve esaminare nel caso concreto l'esistenza dei segreti rivendicati dal detentore del segreto, per cui una dichiarazione generica da parte dell'azienda non è sufficiente. Inoltre, l'autorità non può limitarsi ad avallare la dichiarazione dell'azienda, ma deve valutare in modo indipendente se esiste un interesse legittimo a proteggere le informazioni aziendali.²³
56. Documento 1: e-mail del 9 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 14.25 (cfr. n. 41). A parte i dati personali delle persone fisiche a cui il richiedente ha rinunciato, gli annerimenti di questo documento consistono nel nominativo di C._, ormai pubblicamente noto e a cui la SECO intende accordare l'accesso (cfr. n 28). Alla fine della frase "vorhandene Ersatzteile, Baugruppen und Sonderwerkzeuge" è stato annerito il contenuto di una parentesi. La SECO ha sostenuto nei confronti del richiedente che si tratta di un segreto d'affari, ma non ha mai motivato con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza. L'Incaricato è dell'opinione che questo passaggio non rappresenti un segreto d'affari e ne raccomanda l'accesso.
57. *Conclusione intermedia: la SECO accorda l'accesso al documento 1 dopo aver annerito i dati personali delle persone fisiche ivi contenuti.*
58. Documento 2: e-mail del 15 febbraio 2023 di RUAG alla SECO, ore 9.11 (cfr. n. 41). La versione accettata da A._ il 15 gennaio 2024 corrisponde quasi completamente a quella messa in consultazione dalla SECO. Anneriti sono stati parte di due righe del secondo paragrafo dopo "Vertragskette – Kunden" e i nominativi di due "Unterauftragnehmer" alla fine della prima e all'inizio della seconda pagina. La SECO si era richiamata agli art. 7 cpv. 1 lett. d e g LTras, senza tuttavia motivare ulteriormente (cfr. n 5). Non avendo la SECO motivato con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza e non essendoci per l'Incaricato alcuna motivazione evidente (offensichtlich), egli ritiene che l'accesso a questi passaggi debba essere accordato, ad esclusione dei due "Unterauftragnehmer" in applicazione dell'art. 9 cpv. 1 LTras. A._ ha poi proposto un ulteriore annerimento del nominativo dell'azienda C._ (cfr. n 19), che però, al più tardi con la pubblicazione dei risultati della verifica del CDF del 20 febbraio 2024, è diventato di dominio pubblico (cfr. n 28). Questo nominativo deve quindi essere reso accessibile. Ai dati personali delle persone fisiche il richiedente ha rinunciato.
59. *Conclusione intermedia: la SECO accorda l'accesso al documento 2 dopo aver annerito i dati dei due "Unterauftragnehmer" e i dati personali delle persone fisiche ivi contenuti.*
60. Documento 3: modulo "Handelsbewilligung", solamente i prezzi ivi contenuti (cfr. n. 41). Si tratta del prezzo totale, contenuto anche nel contratto (documento 4), e dei prezzi distinti, ovvero 1. dei carri armati, 2. dei pezzi di ricambio, moduli supplementari e utensili specifici e 3. della tecnologia. Queste informazioni verranno esaminate assieme alla cifra 2.2 del documento 4.
61. Documento 4: contratto (cfr. n. 41). Come descritto al n. 48 la versione così come accettata da A._ non è più in discussione. Restano da esaminare i passaggi anneriti in questa versione: "Pharapierung" nelle singole pagine del contratto. Avendo il richiedente rinunciato ai dati personali delle persone fisiche, questi passaggi possono essere anneriti.
- Annerimenti effettuati dalla SECO. A._ sostiene tutti questi annerimenti, ma non fornisce una motivazione supplementare propria.
- Una parola nel terzo paragrafo della "Präambel". La SECO si era richiamata all'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras, senza tuttavia specificarne il motivo (cfr. n 5). Non avendo né la SECO né A._ argomentato con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza e non essendoci per l'Incaricato alcuna motivazione evidente (offensichtlich), egli ritiene che l'accesso a questa parola debba essere accordato.
- Intera cifra 2.4. La SECO si era richiamata all'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras, senza tuttavia specificarne il motivo (cfr. n 5). Non avendo né la SECO né A._ argomentato con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza e non essendoci per l'Incaricato alcuna motivazione evidente (offensichtlich), in ulteriore considerazione del fatto

²³ Sentenza TAF A-6/2015 del 26 luglio 2017 consid. 4.5.1.2.

che il contratto non si è mai realizzato, l'incaricato ritiene che l'accesso a questa cifra debba essere accordato.

Prezzo nella cifra 2.2 e prezzi distinti nel modulo "Handelsbewilligung". La cifra 2.2 del contratto contiene il prezzo totale netto stabilito per l'intero pacchetto. Al momento del rifiuto dell'accesso, la SECO si era richiamata all'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras, senza argomentare ulteriormente (cfr. n. 5). In seguito l'autorità si è limitata ad una dichiarazione generale secondo cui "tutte le informazioni censurate nei documenti in questione riguardano i dettagli contrattuali tra le parti commerciali (valore dei beni interessati, termini di pagamento, procedure di esecuzione del contratto, società diverse [...] coinvolte nell'esecuzione di parte del contratto" (cfr. n. 10). A._ non si è espressa né al momento della richiesta di mediazione, né quando l'Incaricato l'ha informata che la procedura si sarebbe svolta per iscritto e le ha dato l'occasione di esprimersi (cfr. n. 30). In particolare non è stato argomentato il motivo per cui la conoscenza del prezzo totale da parte dei concorrenti causerebbe distorsioni del mercato e porterebbe A._ a essere privata di un vantaggio competitivo o a subire uno svantaggio competitivo e quindi a subire un danno (interesse oggettivo al segreto, cfr. n. 54). L'Incaricato constata quindi che né la SECO né A._ hanno argomentato con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza e rammenta quanto già enunciato al n. 55 sull'obbligo del detentore del segreto di fornire all'autorità una spiegazione specifica e dettagliata del motivo per cui la divulgazione del prezzo totale avrebbe un impatto sulla competitività dell'azienda e che quindi debba considerarsi degno di protezione. Non hanno neanche spiegato in che misura la conoscenza del prezzo di vendita dei carri armati Leopard 1 da parte di un ipotetico concorrente potrebbe permettergli di vendere la stessa merce ad un prezzo inferiore e quindi estromettere A._ in occasione di una futura vendita. Resta fermo il fatto che l'onere oggettivo della prova resta a carico dell'autorità e che è compito della SECO argomentare in modo plausibile che l'informazione richiesta costituisce un segreto d'affari.

In mancanza degli elementi di valutazione che avrebbero dovuto essergli forniti da A._ e dalla SECO, l'Incaricato formula le seguenti osservazioni: in primo luogo, il prezzo come risultato di un calcolo di componenti (*Preiskalkulation*) – per il quale, secondo la giurisprudenza, può sussistere un interesse oggettivo alla riservatezza²⁴ - deve essere distinto dal calcolo dello stesso e costituisce un'informazione differente. Il calcolo del prezzo è un processo mentre il prezzo è il risultato di quel processo.²⁵ In secondo luogo la compravendita dei carri armati Leopard 1 non è mai stata portata a termine in mancanza dell'approvazione del Consiglio federale, il quale in una simile situazione continuerebbe a non approvarla, poiché contraria alle disposizioni legali svizzere. La possibilità di vendere questi carri armati in un futuro prossimo si dimostra quindi cosa assai improbabile. In terzo luogo, il prezzo di questo tipo di prodotto dipende essenzialmente da fattori esterni e meno dalla concorrenza in senso stretto. Il prezzo è dato piuttosto dalla situazione geopolitica esistente al momento della vendita. Nell'arco di un paio di anni la situazione geopolitica europea, o anche mondiale, potrebbe diametralmente cambiare e così la richiesta di carri armati ed il prezzo che un ipotetico cliente sarebbe disposto a pagare.

Con le informazioni finora fornitigli dalla SECO e sulla base delle osservazioni da lui formulate, l'Incaricato giunge alla conclusione che finora la SECO non è stata in grado di dimostrare con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza che il prezzo di vendita totale costituisce un segreto d'affari ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras e ritiene che l'accesso a questa informazione contenuta sia nel contratto (documento 4) che nel modulo "Handelsbewilligung" (documento 3) debba essere accordato. Per ciò che concerne le altre tre voci nel modulo "Handelsbewilligung" (documento 3), ovvero i prezzi distinti 1. dell'insieme dei carri armati, 2. dell'insieme dei pezzi di ricambio, dei moduli supplementari e degli utensili specifici e 3. della tecnologia (cfr. n. 60), valgono essenzialmente le stesse considerazioni descritte per il prezzo totale. Bisogna però annotare che queste informazioni non sono state oggetto di consultazione da parte della

²⁴ Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3; Urteil des BVer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4; ISABELLE HÄNER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, 4. Auflage, 2024 n. 36 pag. 1152.

²⁵ TSCHERRIG, Preise als Geschäftsgeheimnisse nach dem Öffentlichkeitsgesetz, in sui-generis 2019, pag. 214 ss., pag. 222, Rz. 24.

SECO. Materialmente, l'unica differenza col prezzo totale consiste nel fatto che ci si potrebbe chiedere se i singoli prezzi rappresentino il calcolo del prezzo totale. L'Incaricato è dell'opinione che le tre voci non costituiscano la base di calcolo del prezzo totale, essenzialmente perché ogni voce rappresenta un prodotto a sé stante. Un segreto aziendale per una singola categoria potrebbe essere ad esempio una condizione a cui la vendita dei prodotti di questa categoria è stata sottoposta e che si differenzi dalle condizioni poste al pacchetto generale (ad es. un'autorizzazione differente rispetto a quella stabilita per i 96 carri armati), o i criteri che hanno portato a definire un certo prezzo o condizioni di sconto. Per essere considerati segreti aziendali, i prezzi delle tre categorie di prodotti, dovrebbero a loro volta essere significativi per la competitività di A._. Anche per le altre tre voci del modulo "Handelsbewilligung", l'Incaricato giunge alla conclusione che, con le informazioni finora a sua disposizione, questi prezzi non costituiscono un segreto d'affari ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras. Ad ogni modo la SECO non ha finora potuto dimostrare il contrario con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza. L'Incaricato ritiene che l'accesso a questi prezzi debba essere accordato dopo consultazione di A._.

Prezzi e data nella cifra 2.5. A parte una ripetizione del prezzo totale, a cui l'Incaricato raccomanda di accordare l'accesso, la cifra 2.5 del contratto contiene un accordo particolare riguardante i prezzi dei pezzi di ricambio. L'accordo prevede una strategia che dipende tra l'altro da fattori non ancora verificatisi, quindi incerti. Anche riguardo a queste informazioni, né la SECO né A._ hanno fornito un'argomentazione utile a dimostrare che costituiscano un segreto d'affari ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. g LTras. Ciò nonostante l'Incaricato non può escludere che questo accordo riveli una strategia di mercato adottata dalle parti contraenti specificamente per i pezzi di ricambio e non può neanche escludere che potrebbe rivelarsi utile in occasione di una prossima vendita, anche se si trattasse di altri prodotti non sottoposti a limitazioni. È quindi possibile che la divulgazione di queste informazioni possa avere un impatto sulla competitività di A._ se fossero rese disponibili a terzi. L'Incaricato raccomanda quindi di annerire questi prezzi e la data.

Annerimenti richiesti da A. (cfr. n. 19).

Annerimenti nelle cifre 1.1, 2.2, 2.3 e 4.3. Si tratta di accordi puntuali sulla responsabilità, sui termini di pagamento e su lavori eseguiti sul prodotto. A._ in sostanza sostiene che si tratti di regole contrattuali particolari e che costituiscano segreti d'affari, poiché la conoscenza delle informazioni metterebbe le parti contraenti in una situazione di svantaggio in caso di negoziati futuri. La SECO da parte sua sostiene che l'argomentazione non sia sufficiente a giustificare l'annerimento di questi passaggi. Altrimenti dovrebbe essere accordato l'accesso solamente a contratti standard, ciò che sarebbe contrario al principio di trasparenza. L'incaricato condivide l'opinione della SECO e ritiene che l'accesso a questi passaggi debba essere accordato.

Annerimenti nelle cifre 1.2 e 4.2. Si tratta di passaggi che concernono regolamentazioni con l'azienda C._. Secondo A._ il nominativo di C._ non è abbastanza conosciuto pubblicamente. Inoltre vi è il rischio che la concorrenza possa approfittare delle ulteriori informazioni contenute. La SECO da parte sua sostiene che la divulgazione delle informazioni in questione rientri nella sfera del rischio commerciale di A._. L'incaricato condivide l'opinione della SECO, aggiungendo che il nominativo di C._ è ormai pubblicamente noto (cfr. n. 56) e ritiene quindi che l'accesso a questi passaggi debba essere accordato.

Annerimenti nella cifra 1.3. Si tratta di informazioni riguardo ad un eventuale scostamento insignificante dello stock effettivo del materiale. A._ sostiene che il livello di queste informazioni sia da equiparare al prezzo di vendita e che la loro divulgazione potrebbe avere una conseguenza diretta sul prezzo di vendita. La SECO è dell'opinione che visto che il prezzo di vendita deve essere annerito, l'osservazione di A._ non sia rilevante. L'incaricato constata che, equiparando l'informazione al prezzo di vendita, A._ faccia valere un segreto d'affari. A suo avviso si tratta invece di informazioni puntuali sull'eventuale scostamento dello stock effettivo del materiale non coperte dal segreto d'affari e ritiene quindi che l'accesso a queste informazioni debba essere accordato.

62. *Conclusione intermedia: la SECO accorda l'accesso ai prezzi (4 voci) nel documento 3 dopo consultazione di A._. La SECO inoltre accorda l'accesso al documento 4 dopo aver annerito i*

dati personali delle persone fisiche ivi contenuti e gli importi e la data contenuti nella cifra 2.5, ad eccezione del prezzo totale.

63. Documento 5: Accordo supplementare (cfr. n. 41). Nella versione messa in consultazione (cfr. n. 17), la SECO ha annerito la cifra 1.2 e un importo nella cifra 1.3. La SECO aveva sostenuto nei confronti del richiedente che si tratta in entrambi i casi di un segreto d'affari, ma non ha mai motivato con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza. L'Incaricato è dell'opinione che la cifra 1.2 non rappresenti in alcun modo un segreto d'affari e ne raccomanda l'accesso. Per l'importo di cui alla cifra 1.3 valgono le stesse constatazioni ed osservazioni concernenti il prezzo nella cifra 2.2 del contratto (cfr. n. 61). L'Incaricato ne raccomanda quindi l'accesso.
La versione accettata da A._ si discosta da quella messa in consultazione dalla SECO solamente in un punto, ovvero l'annerimento supplementare della "Pharapierung" nelle singole pagine del documento. Avendo il richiedente rinunciato ai dati personali delle persone fisiche, questi passaggi possono essere anneriti.
64. *Conclusione intermedia: la SECO accorda l'accesso al documento 5 dopo aver annerito i dati personali delle persone fisiche ivi contenuti.*
65. *Per riassumere, l'Incaricato giunge alle seguenti conclusioni:*
l'accesso alle informazioni oggetto della presente procedura non può essere differito ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. b LTras, poiché la SECO non ha finora dimostrato l'applicabilità di questa disposizione con la sufficiente densità di argomentazione richiesta dalla giurisprudenza (cfr. n. 47);
la SECO accorda l'accesso al documento 1 dopo aver annerito i dati personali delle persone fisiche ivi contenuti (cfr. n. 57);
la SECO accorda l'accesso al documento 2 dopo aver annerito i dati dei due "Unterauftragnehmer" e i dati personali delle persone fisiche ivi contenuti (cfr. n. 59);
la SECO accorda l'accesso ai prezzi (4 voci) nel documento 3 dopo consultazione di A._ (cfr. n. 62);
la SECO accorda l'accesso al documento 4 dopo aver annerito i dati personali delle persone fisiche ivi contenuti e gli importi e la data contenuti nella cifra 2.5, ad eccezione del prezzo totale (cfr. n. 62);
la SECO accorda l'accesso al documento 5 dopo aver annerito i dati personali delle persone fisiche ivi contenuti (cfr. n. 64).

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

66. La Segreteria di Stato dell'economia accorda l'accesso ai documenti 1, 2, 4 e 5 (cfr. n. 41) così come descritto al n. 65.
67. La Segreteria di Stato dell'economia accorda l'accesso ai prezzi (4 voci) nel documento 3 (cfr. n. 41) dopo consultazione di A._.
68. Se non sono d'accordo con questa raccomandazione, il richiedente e A._ possono richiedere alla Segreteria di Stato dell'economia, entro 10 giorni dalla ricezione della presente raccomandazione, l'emanazione di una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021) (art. 15 cpv. 1 LTras).
69. La Segreteria di Stato dell'economia pronuncia una decisione se non è d'accordo con la presente raccomandazione (art. 15 cpv. 2 LTras).
70. La Segreteria di Stato dell'economia pronuncia la decisione entro 20 giorni dalla ricezione della presente raccomandazione o dalla ricezione della richiesta di decisione (art. 15 cpv. 3 LTras).
71. La presente raccomandazione è pubblicata. Per garantire la protezione dei dati personali dei partecipanti alla procedura di mediazione i nomi del richiedente e delle aziende consultate sono resi anonimi (art. 13 cpv. 3 OTras)).

72. La presente raccomandazione è notificata mediante:

lettera raccomandata con avviso di ricevimento a
X._

lettera raccomandata con avviso di ricevimento a
Segreteria di Stato dell'economia SECO
3003 Berna

lettera raccomandata con avviso di ricevimento a
A._

Reto Ammann
Responsabile Ambito direzionale
Principio della trasparenza

Alessandra Prinz
Giurista Ambito direzionale
Principio della trasparenza