

Divulgazione di rapporti d'inchiesta amministrativa e protezione dei dati

Finalità, principi e modalità alla luce del caso
dei cosiddetti “permessi facili”

*Michele Albertini**

I. Introduzione

II. Liceità della divulgazione

- A. L'inchiesta amministrativa nel contesto normativo della protezione dei dati
- B. Il principio della divulgazione fra esigenze d'informazione e tutela della personalità
- C. Soluzioni prospettabili alla luce del principio della proporzionalità

III. Criteri e modalità di divulgazione in forma anonimizzata

- A. Significato, scopo e limiti dell'anonimizzazione
- B. Criteri generali di anonimizzazione
- C. Modalità specifiche (formule di anonimizzazione e di oscuramento)

IV. Conclusione

I. Introduzione

Negli ultimi anni si è registrato a livello svizzero un significativo incremento delle inchieste amministrative nel settore pubblico. Predisposte per elucidare casi spesso complessi e delicati, esse hanno assunto una posizione di rilievo tra gli strumenti di vigilanza a disposizione dell'Ente pubblico, poiché rivelatesi agili ed efficaci. Questa loro importanza pratica non trova tuttavia un riscontro normativo generale e consolidato che ne disciplini lo scopo, il contenuto, le modalità e la procedura. Al di là di direttive e di norme isolate nel contesto degli ordinamenti sul personale pubblico (quest'ultime perlopiù di recente emanazione), rimane preponderante la concezione tradizionale, che vuole l'inchiesta amministrativa come uno strumento particolare e informale dell'attività di vigilanza per chiarire fatti e decorso delle prese di decisione. Talvolta i compiti investigativi vengono affidati a organi d'inchiesta esterni, pubblici o privati, i cui accertamenti – che possono risultare molto impegnativi – confluiscono in un rapporto rassegnato all'attenzione dell'organo pubblico mandante. Può succedere che un'indagine co-

* Dott. iur., responsabile cantonale per la protezione dei dati e consulente giuridico del Gran Consiglio. Il presente contributo esprime l'opinione personale dell'autore e non impegna in alcun modo quella del Consiglio di Stato.

involga vari servizi dello Stato e numerose persone, assumendo quindi un'ampia portata, anche di risonanza pubblica. Riconosciuta l'importanza pratica – invero incontestabile – dell'inchiesta amministrativa come strumento d'accertamento, si avverte però anche un potenziale conflitto tra il legittimo interesse del pubblico all'informazione su determinate risultanze e l'altrettanto legittimo interesse delle persone coinvolte alla tutela della personalità e alla protezione dei dati, soprattutto laddove le inchieste amministrative si muovono "zu einem erheblichen Teil in einer rechtlichen Grauzone ab"¹.

Nel Cantone Ticino questo tema ha assunto un rilievo particolare in relazione all'inchiesta amministrativa ordinata dal Consiglio di Stato il 22 agosto 2000 per far luce sul caso dei cosiddetti "permessi facili", le cui vicende, di grande impatto emotivo e mediatico, vedevano interessati, d'acchito, servizi dello Stato, dipendenti pubblici e persone private. Nel contesto di allora si riteneva che il disagio avesse un'estensione accresciuta. Per far luce sulla situazione, il Governo aveva deciso di affidare il mandato d'accertamento ad una Commissione d'inchiesta amministrativa esterna ad hoc (in seguito: Commissione esterna), composta di tre avvocati di provata esperienza, che ha rassegnato il suo rapporto finale il 5 novembre 2002. Questo documento, di complessive 376 pagine, costituisce il risultato di un'indagine esperita a tutto campo, in cui sono stati esaminati, oltre all'incarto di riferimento, anche altri casi emersi all'interno dell'Amministrazione cantonale e nel cui contesto sono stati sentiti numerosi funzionari e persone non più alle dipendenze dello Stato, mettendo in risalto le anomalie riscontrate. In sintesi, esso contiene un preambolo in cui è illustrato l'ambito d'intervento dei commissari, considerazioni giuridiche d'ordine generale, gli accertamenti concreti (riferiti ai settori esaminati, con particolare riferimento alla gestione degli incarti, agli aspetti procedurali, organizzativi e di controllo), le risposte ai quesiti peritali e le conclusioni (che sintetizzano gli aspetti salienti e le risultanze) e, in appendice, le cronistorie del caso di riferimento, le tabelle di ricostruzione d'incarto, fonti documentarie e riferimenti statistici. Il documento reca nomi, riferimenti e azioni concrete di singole persone, come pure estratti di deposizioni e di verbali relativi a procedimenti tuttora pendenti.

In vista della definizione delle modalità di un'eventuale divulgazione, il rapporto finale è stato esaminato, su incarico del Consiglio di Stato, dal responsabile cantonale per la protezione dei dati, relativamente ad indicazioni o fatti che potrebbero risultare lesivi della personalità. Le relative valutazioni sono confluite in due pareri del 29 novembre 2002 e del 24 febbraio 2003, che hanno ispirato il presente contributo. È parso in effetti utile, dal profilo scientifico, raccogliere l'esperienza tratta dal caso, che ha fornito chiavi di lettura importanti per illustrare quali costanti e variabili reggono il delicato rapporto tra esigenze di divulgazione e necessità di tutela della personalità e della protezione dei dati in un ambito finora poco esplorato, come quello dell'inchiesta amministrativa.

¹ *Bernhard Ehrenzeller*, prefazione, in: Bernhard Ehrenzeller [curatore], *Administrativuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung*, San Gallo 1999.

II. Liceità della divulgazione

Nell'esercizio delle proprie funzioni lo Stato non può prescindere dall'applicazione, e quindi dal rispetto, dei principi generali che reggono il suo rapporto con il cittadino. Anche l'avvio, la gestione e la conclusione di un'inchiesta amministrativa non sfuggono, di per sé, alla regola. In quest'ambito si pone anche il quesito di sapere se e in che misura la disciplina della protezione dei dati sia di rilievo nel contesto particolare della divulgazione di rapporti d'inchiesta amministrativa.

A. *L'inchiesta amministrativa nel contesto normativo della protezione dei dati*

1. La protezione dei dati – quale componente della libertà personale – ha valenza di diritto fondamentale, consacrato esplicitamente sia dalla Costituzione federale (Cost.²; art. 13 cpv. 2), sia da quella ticinese (Cost.TF³; art. 8 cpv. 2 lett. d). Entrambe le norme si fondano sul concetto secondo cui ciascun individuo deve poter gestire in modo autonomo i dati che lo riguardano (cosiddetto *diritto all'autodeterminazione informativa*; "*Recht auf informationelle Selbstbestimmung*")⁴. Questo precetto, che rientra nella tutela della personalità e della sfera privata garantite anche dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁵, è ripreso nelle legislazioni federali e cantonali in materia di protezione dei dati, e in particolare dalla relativa legge ticinese (LPDP)⁶. Quest'ultima, al pari della normativa federale (LPD⁷), enuncia espressamente di avere come scopo quello di "proteggere i diritti fondamentali, in particolare la personalità e la sfera privata, delle persone i cui dati vengono elaborati dagli organi pubblici" ai sensi della normativa (art. 1 LPDP).

2. Con l'adozione della normativa cantonale, il Legislatore ha sottoposto a precisi vincoli l'elaborazione di dati personali effettuata, segnatamente, dagli enti pubblici (tra cui il

² Costituzione della Confederazione Svizzera, del 18 aprile 1999 (RS 101).

³ Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino, del 14 dicembre 1997 (RL 1.1.1.1).

⁴ Sul tema cfr. DTF 128 II 259 consid. 3 pag. 268 e rinvii; *Rainer J. Schweizer*, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [curatori], *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, San Gallo 2002, n. 38 pag. 204 ad art. 13 Cost.; *Jörg Paul Müller*, *Grundrechte in der Schweiz*, 3^a ed., Berna 1999, pag. 44 segg.; *Adriano Previtali*, *La Carta sanitaria: fra protezione dei dati, principio della legalità, surrogazione della legge e sperimentazione*, in: *RDAT II-2002*, pag. 481 seg.

⁵ Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali, del 4 novembre 1950 (RS 0.101); su questa e altre garanzie tutelate da convenzioni internazionali v. anche *Rainer J. Schweizer/Dean Kradolfer/Patrick Sutter*, *Das Verhältnis von datenschutzrechtlichen Persönlichkeitsrechten, Verfahrensgerechtigkeit und Amtsöffentlichkeit zueinander*, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [curatori], *Perspektive Datenschutz – Praxis und Entwicklungen in Recht und Technik*, Zurigo 2002, pag. 237.

⁶ Legge sulla protezione dei dati personali, del 9 marzo 1987 (RL 1.6.1.1).

⁷ Legge federale sulla protezione dei dati, del 19 giugno 1992 (RS 235.1).

Cantone e i suoi organi), e ciò indipendentemente dagli scopi, dai modi e dalle procedure utilizzati (art. 2 cpv. 1 e 2 LPDP). Da questo profilo, è indubbio che un'inchiesta amministrativa in cui siano elaborati dati personali, ordinata dal Consiglio di Stato ed eseguita materialmente da periti (privati) esterni, rientri nel *campo d'applicazione* della legge⁸.

Occorre però anche considerare l'art. 3 cpv. 1 LPDP, il quale stabilisce che quando una procedura civile, penale o amministrativa è in corso, la protezione della persona interessata è garantita dalle legislazioni speciali. Questo disposto sancisce il cosiddetto principio della sussidiarietà della normativa generale sulla protezione dei dati rispetto alle procedure speciali. Tale principio non è tuttavia assoluto: per essere determinante occorre che quest'ultime non prevedano una protezione sostanzialmente migliore⁹. Nel contesto di un'inchiesta amministrativa ci si potrebbe invero chiedere se la protezione dell'individuo non sia già sufficientemente tutelata dalle garanzie procedurali, in particolare dal diritto di essere sentito. Per risolvere positivamente il quesito, occorrerebbe però riconoscere che tutte le garanzie contemplate dalla legge sulla protezione dei dati, determinanti nel contesto, siano convenientemente assicurate dalle procedure speciali. Ora, pur riconoscendo una manifesta prossimità tra alcune garanzie tipicamente procedurali (come il diritto di consultare gli atti) e altre proprie del diritto della protezione dei dati (come il diritto d'accesso)¹⁰, non risulta con certezza – né dalla dottrina né dalla giurisprudenza – che le garanzie procedurali abbiano valenza completa e compiuta nell'ambito delle procedure d'inchiesta amministrativa, almeno per quanto attiene al quesito specifico della divulgazione. Neppure la legislazione speciale – in ogni caso quella ticinese che, in proposito, è silente – fornisce risposte certe¹¹. Ad ogni modo, l'inchiesta

⁸ In termini generali: sentenza del Tribunale federale 1A.225/2002 del 27 maggio 2003, destinata a pubblicazione in DTF, consid. 1.2; v. anche *Jean-Baptiste Zufferey*, *Les règles de la procédure administrative face à la protection des données – Combat ou complémentarité?*, in: *Le droit en mouvement – numéro spécial "RFJ 10 ans"*, Friburgo 2002, pag. 180.

⁹ La normativa cantonale sulla protezione dei dati è comunque sempre applicabile quando la procedura civile, penale o amministrativa comporti la creazione di archivi di dati (art. 3 cpv. 2 LPDP).

¹⁰ Sul rapporto fra le due garanzie cfr. ad esempio DTF 126 I 7 consid. 2 pag. 9 segg., 125 II 473 consid. 4c/cc pag. 478, 123 II 534 consid. 2e pag. 538/539; *Alexander Dubach*, in: *Urs Maurer/Nedim Peter Vogt* [editori], *Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz*, Basilea/Francoforte, n. 55 pag. 144 ad art. 8; *Alfred Kötz/Isabelle Häner*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^a ed., Zurigo 1998, n. 132 pag. 47/48 e n. 307 segg. pag. 112 segg.; *Schweizer/Kradolfer/Sutter*, op. cit., pag. 240 segg., 248.

¹¹ La tendenza recente a livello nazionale è tuttavia quella di codificare, perlomeno sommariamente, questi aspetti, come ad esempio l'art. 97 dell'ordinanza sul personale federale, del 3 luglio 2001 (OPers; RS 172.220.111.3) e l'art. 60 dell'ordinanza sul personale del Tribunale federale, del 27 agosto 2001 (OPersTF; RS 172.220.114); queste due disposizioni (rispettivi cpv. 4) dichiarano applicabili all'inchiesta amministrativa le regole generali di procedura secondo la legge federale sulla procedura amministrativa, del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021). Cfr. inoltre a livello cantonale l'art. 129 della nuova legge friborgese sul personale dello Stato, del 17 ottobre 2001 [LPers/FR; RSF 122.70.1]).

amministrativa è priva di effetti giuridici diretti per le persone coinvolte, nella misura in cui – come di norma – non sfocia in un atto d'imperio con cui l'autorità crea, modifica, sopprime o accerta un determinato rapporto giuridico tra il cittadino e lo Stato¹² e nella misura in cui "öffnet sich kein Rechtsmittelweg für die betroffenen Mitarbeiter, wenn sie mit einer belastenden Aussage konfrontiert sind"¹³. La procedura d'inchiesta amministrativa non è pertanto assimilabile ad una procedura amministrativa in senso stretto. In realtà, dal profilo della tutela della personalità, sono piuttosto i dati assunti, rispettivamente i contenuti del rapporto finale, a costituire motivo d'interesse per le persone coinvolte. In simili condizioni si può ritenere a giusto titolo la normativa cantonale sulla protezione dei dati applicabile alla fattispecie, e precisamente a partire dal momento in cui nell'incarto d'inchiesta sono elaborati dati concernenti persone fisiche e giuridiche (art. 1 e 4 cpv. 1 LPDP), ivi compresi i dati relativi "au comportement d'agents publics individuels"¹⁴, indipendentemente dal fatto che quest'ultimi siano, o possano essere, in un rapporto di diritto speciale con l'Ente pubblico¹⁵. Tutt'al più, per i dipendenti dello Stato, possono variare i modelli di protezione, come si illustrerà successivamente¹⁶.

3. a) La legge ticinese sulla protezione dei dati considera *dati personali* "le indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica" (art. 4 cpv. 1 LPDP). Sono invece *dati personali meritevoli di particolare protezione* (cosiddetti *dati sensibili*) – in un'enumerazione non esaustiva – "le informazioni sulle opinioni o sulle attività religiose, filosofiche o politiche, la sfera intima, lo stato psichico, mentale o fisico, come pure quelle sui reati commessi, le relative pene inflitte e i provvedimenti adottati" (art. 4 cpv. 2 LPDP). È generalmente riconosciuto che i dati personali attinenti a inchieste penali, amministrative e disciplinari costituiscono dati meritevoli di particolare protezione¹⁷. Come si vedrà, essi beneficiano di tutela accresciuta. La legge precisa poi il concetto di *elaborazione di dati personali*, includendovi "ogni operazione intesa, segnatamente, a raccogliere, conservare, utilizzare, modificare, trasmettere o distruggere i dati personali" (art. 4 cpv. 3 LPDP).

¹² Cfr. sentenza del Tribunale federale 1A.225/2002 del 27 maggio 2003, destinata a pubblicazione in DTF, consid. 2. Sulla nozione di decisione v. *Marco Borghi/Guido Corti*, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, pag. 9 segg., e riferimenti.

¹³ *René Bacher*, Grundsatzfragen der Administrativuntersuchungen – Probleme und Erfahrungen im Bund aus der Sicht des Beauftragten, in: Bernhard Ehrenzeller [curatore], Administrativuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung, San Gallo 1999, pag. 11.

¹⁴ *Zufferey*, op. cit., pag. 180.

¹⁵ Per legge sono infatti sottoposte alle norme di protezione, indistintamente, le "persone fisiche e giuridiche", senza eccezioni di principio per determinate categorie.

¹⁶ Cfr. *infra* pag. 534 seg.

¹⁷ Cfr. *Urs Belser*, in: Urs Maurer/Nedim Peter Vogt [curatori], Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basilea/Francoforte, pag. 78 n. 17 ad art. 3, riferito alla normativa federale, che al riguardo, segue la stessa impostazione della LPDP; cfr. anche il 4. rapporto di attività dell'*Incaricato federale per la protezione dei dati* (1996/1997), Communication d'un rapport d'enquête administrative aux commissions de gestion, pag. 181.

La divulgazione, che può essere definita come la trasmissione diffusa o la messa a disposizione ad una cerchia indeterminata di persone (non sottoposte a un preciso obbligo di segretezza), rientra – al pari dell'allestimento del documento – nel concetto di elaborazione di dati personali¹⁸.

La legge indica poi i principi che reggono l'elaborazione di dati personali da parte di organi pubblici ai sensi dell'art. 2 LPDP. Anzitutto, i dati personali possono essere elaborati qualora esista una base legale o se l'elaborazione serve all'adempimento di un compito legale (art. 6 cpv. 1 LPDP). In applicazione del principio della proporzionalità, i dati personali e il modo della loro elaborazione devono essere idonei e necessari all'adempimento del compito (art. 6 cpv. 2 LPDP). Inoltre, secondo il principio della conformità allo scopo, essi non possono essere utilizzati o trasmessi per una finalità che, secondo la buona fede, sarebbe incompatibile con quella per la quale originariamente erano stati raccolti (art. 6 cpv. 3 LPDP). Questi principi – che valgono per l'elaborazione di dati personali generici ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 LPDP – sono evidentemente applicabili anche ai dati personali meritevoli di particolare protezione, ma con esigenze accresciute quanto alla liceità dell'elaborazione, come stabilito dall'art. 6 cpv. 4 LPDP: tali dati possono essere elaborati soltanto se (a) lo prevede esplicitamente una legge o lo esige, in modo perentorio, l'adempimento di un compito legale, oppure (b) la persona interessata vi ha acconsentito esplicitamente o il suo consenso può essere presunto siccome essa beneficia di prestazioni pubbliche.

Queste massime hanno valenza generale anche in materia di divulgazione di dati personali¹⁹. Il Legislatore cantonale – al pari di quello federale – ha però ritenuto opportuno, giustamente, di predisporre regole supplementari: alla cosiddetta *trasmissione (o comunicazione) di dati personali*, quale forma particolare di elaborazione di dati personali (art. 4 cpv. 3 LPDP), sono consacrati gli art. 10 segg. LPDP. Questo tema disciplina specificamente anche la trasmissione di dati personali a persone private, nel cui novero è va inserita la divulgazione di un rapporto d'inchiesta amministrativa. Nel contesto è di rilievo l'art. 11 cpv. 1 LPDP, il quale precisa che, rispettate le prescrizioni in materia di segreto d'ufficio, dati personali possono essere comunicati – per quanto qui d'interesse – quando (a) l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge (che può essere intesa in senso materiale²⁰). Inoltre è determinante anche l'art. 14

¹⁸ Cfr. *Marco Fey/Bruno Baeriswyl*, Die Publikation von Daten im Internet – Aktuelle Rechtslage in bezug auf Personendaten, in: *Fakten* 2/1998, pag. 4; v. anche *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* (D), *Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Pressearbeit öffentlicher Stellen*, pubblicato nel sito <<http://www.datenschutzzentrum.de/material/themen/divers/pressearb.htm>>.

¹⁹ Questa conclusione è di per sé logica, almeno fintanto che nel sistema giuridico attuale vige il cosiddetto "principio della segretezza con riserva della pubblicità" (su tutti: DTF 107 Ia 304 consid. 4b pag. 308).

²⁰ Cfr. messaggio 2975 del 2 ottobre 1985 concernente il progetto di legge sulla protezione dei dati personali, pag. 12 ad art. 10 lett. a del disegno.

LPDP, il quale dispone che la trasmissione di dati personali può essere limitata o sottoposta a condizioni qualora vi ostino importanti interessi pubblici o i dati si rivelino meritevoli di particolare protezione per la persona interessata (cpv. 1), e che dati personali oggetto di norme particolari di segretezza possono essere trasmessi solo se il destinatario è a sua volta assoggettato a un corrispondente obbligo di segreto oppure se egli si assume un tale obbligo, rimanendo peraltro riservate le norme legali che prevedono il consenso della persona interessata (cpv. 2).

Il rispetto di questi principi incombe al cosiddetto *organo responsabile*, ossia all'autorità amministrativa che decide sul contenuto e sul tipo di utilizzazione dei dati, assicurandone il controllo come pure la gestione (art. 4 cpv. 5 LPDP) e che, in tale veste, elabora o fa elaborare dati personali per lo svolgimento dei suoi compiti legali. Tale organo è responsabile della protezione dei dati (art. 8 LPDP).

b) Nel caso in rassegna è pacifico che l'organo responsabile ai sensi della LPDP sia il Consiglio di Stato. L'Esecutivo, ordinando un'inchiesta amministrativa, ha esercitato una facoltà che rientra nel quadro della sua competenza di vigilanza – quale autorità governativa ed esecutiva del Cantone (art. 65 cpv. 1 Cost.TI) – sull'Amministrazione cantonale e nel suo dovere di assicurare che la relativa attività sia conforme al diritto (art. 70 lett. d Cost.TI combinato con l'art. 5 del regolamento organico del Consiglio di Stato [ROCdS]²¹). In questi combinati disposti possono essere ravvisate le *basi legali* per un'inchiesta amministrativa e quindi per l'elaborazione di dati personali, del resto necessaria per perseguire gli obiettivi dell'indagine. Il fatto che l'inchiesta sia stata affidata ad una Commissione esterna non riduce la responsabilità dell'organo mandante (cfr. art. 8 cpv. 1 LPDP)²², ritenuto peraltro che anche in caso di cosiddetta "elaborazione su mandato", la protezione dei dati secondo la LPDP dev'essere comunque garantita (art. 16 cpv. 1 LPDP). All'occorrenza, senza autorizzazione derogante, il mandatarario può utilizzare dati personali soltanto per il mandante e trasmetterli solo a quest'ultimo (art. 16 cpv. 2 LPDP). Già per queste ragioni si spiega perché l'organo esecutivo sia stato, nel caso specifico, e in assenza di autorizzazione derogante, l'unico interlocutore istituzionale della Commissione esterna. Al Consiglio di Stato, nella sua qualità di organo responsabile, compete anche la definizione del principio e delle modalità di diffusione del rapporto finale d'inchiesta²³, ritenuto peraltro che non sussiste una norma di diritto speciale che consenta al Governo di autorizzarne la divulgazione completa e integrale senza procedere ad un'attenta ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco.

²¹ Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione, del 26 aprile 2001 (RL 2.4.1.5).

²² In termini generali: *Marco Fey/Esther Knellwolf*, Datenbearbeitungen durch Dritte, in *Fakten 1/97* pag. 4; *Beat Rudin*, Outsourcing von Informatikdienstleistungen, in *Fakten 4/99* pag. 50.

²³ Cfr. anche *Jean Nicolas Druey/Caroline Flühmann*, Staatliche Untersuchungen und ihre Veröffentlichung, in *medialex 1/2002*, pag. 16; *Bacher*, op. cit., pag. 6.

c) Il quesito di sapere se, come, quando e in qualche forma il rapporto della Commissione amministrativa possa essere validamente divulgato va affrontato, per molte ragioni, con circospezione: per la natura dei dati contenuti nel documento, per l'eventuale diffusione ad una cerchia indeterminata di persone, per le diverse tipologie di interessi in gioco e, non da ultimo, per il fatto che il rapporto si intreccia con elementi determinanti anche in altre procedure, tuttora pendenti e, per certi versi, sovrapposte all'indagine della Commissione esterna²⁴.

Questi elementi vanno poi inseriti nel contesto particolare dell'*inchiesta amministrativa*²⁵, la cui motivazione di fondo risiede generalmente nell'esigenza di accertare e chiarire fatti, di determinare le cause all'origine delle carenze riscontrate nel funzionamento e nell'organizzazione dell'amministrazione, come pure di definire i possibili rimedi²⁶. Benché il comportamento umano – azioni e omissioni di agenti pubblici – sia inevitabilmente di rilievo, l'inchiesta amministrativa non è però direttamente rivolta contro determinate persone – per perseguirle sono previsti altri strumenti – bensì è intesa, in definitiva, ad evidenziare situazioni oggettive nell'interesse pubblico²⁷. Una simile constatazione può, tuttavia, apparire piuttosto teorica, nella misura in cui – come nel caso specifico – la procedura d'inchiesta amministrativa si sovrappone, di fatto, a procedimenti penali e disciplinari paralleli, e dalla quale traspare che determinate persone risultano, più di altre, all'origine di determinate disfunzioni²⁸. Ma nel complesso del discorso questa sovrapposizione di elementi e procedimenti può anche risultare inevitabile: "Das ist stets dann der Fall wenn innerhalb eines komplexeren Sachverhaltes administrativer Natur lediglich einzelne Vorkommnisse einen strafrechtlich relevanten Aspekt haben und das Ergebnis der [Administrativuntersuchung] vom Ausgang des Strafverfahrens voraussehbar nicht berührt wird"²⁹. Già per queste ragioni si pongono quesiti delicati quanto all'opportunità e – soprattutto – alla legittimità e alle modalità della divulgazione del rapporto finale al pubblico e ai media, le cui conseguenze vanno vagliate alla luce della tutela della sfera privata delle persone coinvolte negli accerta-

²⁴ Questi delicati aspetti e le relative conseguenze sono del resto ben evidenziati nel rapporto finale.

²⁵ Per una panoramica sugli scopi, sull'esecuzione e sulle modalità delle inchieste amministrative a livello federale cfr. anche le direttive emanate dal Consiglio federale il 18 novembre 1981 (FF 1981 III 963).

²⁶ *Druet/Flühmann*, op. cit., pag. 14; *Bacher*, op. cit., pag. 10.

²⁷ A livello federale cfr. anche il nuovo art. 97 cpv. 1 e 2 OPers e 60 cpv. 1 e 2 OPersTF; sentenza del Tribunale federale 1A.225/2002 del 27 maggio 2003, destinata a pubblicazione in DTF, consid. 1.2.

²⁸ Cfr. anche *Bacher*, op. cit., pag. 12/13.

²⁹ *Bacher*, op. cit., pag. 8. D'altro canto, neppure le indicazioni e valutazioni contenute nel rapporto d'inchiesta amministrativa sono vincolanti nell'ambito di una procedura disciplinare o penale; non si può però oggettivamente escludere che l'eventuale edizione degli atti dell'inchiesta amministrativa in questi procedimenti possa comportare, di fatto, un peggioramento della posizione dell'interessato (v. anche *Bacher*, op. cit., pag. 10).

menti³⁰, confrontandole con le manifeste esigenze di informazione e trasparenza. Certo, non tutti i dati contenuti nel rapporto devono essere qualificati come sensibili. Sennonché, siccome inseriti nel contesto di un'inchiesta ad ampio respiro, in cui fatti e momenti sono enunciati spesso con dovizia di particolari, i dati nel loro complesso possono essere collegati tra di loro, per cui – formando un aggregato unico – si giustifica di trattarli alla stessa stregua, nel senso di considerare di principio il documento completo come meritevole di particolare protezione e quindi di tutela accresciuta. Evidentemente da questa risultanza vanno escluse le parti, a sé stanti, che in nessun modo presentano problemi dal profilo della protezione dei dati, come le parti generali in cui è ripercorso, e spiegato, il diritto determinante.

B. Il principio della divulgazione fra esigenze d'informazione e tutela della personalità

1. Nel quadro delle inchieste attuate, nelle susseguenti decisioni e nelle modalità della loro divulgazione al pubblico e ai media, il Consiglio di Stato, quale organo istituzionale detentore di potere pubblico (art. 65 Cost.TI) e soprattutto nella sua qualità di organo responsabile, deve – alla luce degli interessi generali – tutelare convenientemente la personalità delle persone coinvolte, rispettando i diritti conferiti loro dalla legge e, più in generale, dalla Costituzione federale e da quella cantonale, e determinarsi conformemente al principio della proporzionalità. Queste esigenze si confondono del resto con quelle generali in materia di restrizioni dei diritti fondamentali di cui all'art. 36 Cost., nella misura in cui la fattispecie rientra nel campo d'applicazione dei precetti costituzionali già richiamati che garantiscono, in particolare, il diritto all'autodeterminazione informativa³¹.

2. Nel Cantone Ticino la norma determinante in materia di *informazione del pubblico* ha valenza costituzionale: l'art. 56 Cost.TI è del tenore seguente: "ogni autorità informa adeguatamente sulla propria attività. Non devono essere lesi interessi pubblici o privati preponderanti". Per quanto attiene specificamente all'Esecutivo cantonale tale concetto è ribadito sostanzialmente nell'art. 4 ROCdS, che stabilisce quanto segue: "il Consiglio di Stato informa il pubblico sulle sue decisioni nella misura in cui queste informazioni rispondano ad un interesse generale e non vi si oppongano importanti interessi pubblici o privati degni di particolare protezione". Questi combinati disposti sanciscono senz'altro basi legali ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 lett. a LPDP per la trasmissione di dati personali e assorbono, in buona sostanza, anche le cautele stabilite all'art. 14 LPDP. Il solo fatto che il Governo cantonale abbia avviato inchieste o accertamenti non significa quindi che gli elementi o le risultanze debbano automaticamente essere rese di pubblico

³⁰ *Druey/Flühmann*, op. cit., pag. 15; *Bacher*, op. cit., pag. 6.

³¹ Sul tema in generale cfr. *Druey/Flühmann*, op. cit., pag. 15; *J.P. Müller*, op. cit., pag. 44 segg.; *Rainer J. Schweizer*, Verfassungsrechtlicher Persönlichkeitsschutz, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [curatori], Verfassungsrecht der Schweiz, Züri-gero 2001, pag. 691 segg.

dominio. L'Esecutivo deve riservarsi il diritto-dovere di valutare caso per caso se esiste un interesse pubblico preminente atto a giustificare la comunicazione verso l'esterno delle sue decisioni³². Certo, se la comunicazione (completa e in testo integrale) del rapporto ad organi dello Stato – istituzionalmente investiti di attività di controllo su altri organi pubblici³³ e sottoposti ad un rigoroso obbligo di discrezione³⁴ – appare sostenibile, e talora indispensabile, per comprendere non solo gli elementi essenziali ma anche i dettagli delle cronistorie, rilevanti per l'esercizio della potestà di controllo³⁵, il discorso è sostanzialmente diverso per quanto attiene all'informazione della popolazione.

3. Le inchieste amministrative possono riguardare casi eccezionali di ampia portata che hanno investito l'Amministrazione. È facile immaginarsi l'interesse generale che esse suscitano e la pressione cui sono legittimamente sottoposte da parte dei cittadini e dei media, che si attendono chiarimenti a breve termine: "Die Öffentlichkeit hat ein Anrecht auf Klärung von Sachverhalten, die das Funktionieren der Verwaltung tangieren, und sie erwartet, dies werde innerhalb nützlicher Frist geschehen"³⁶. Inoltre, "je grösser

³² Il Governo è del resto sensibile a questa problematica (v. ad esempio la risposta del Direttore del Dipartimento delle istituzioni Luigi Pedrazzini all'interpellanza dei deputati Maurizio Albisetti e Fabio Regazzi "Permessi facili: il silenzio non basta più", resa davanti al Gran Consiglio il 15 maggio 2002).

³³ Nella fattispecie, questo è stato il caso della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio. Nel quadro dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare (art. 18 della vecchia legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, del 7 novembre 1984 [vLGC], combinato con gli art. 57 cpv. 2 Cost.TI e 1 cpv. 2 vLGC), era stata istituita quale Sottocommissione della Gestione una Commissione parlamentare d'inchiesta. Essa ha rassegnato il suo rapporto finale il 6 marzo 2003 a cui è seguito, il 24 marzo 2003, il dibattito nel plenum del Gran Consiglio. Con l'entrata in vigore (il 1° aprile 2003) della nuova Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, del 17 dicembre 2002 (nLGC; RL 2.4.1.1), il Parlamento si è dotato di norme più strutturate in materia di alta vigilanza, stabilendo, in particolare, basi legali esplicite per la Commissione parlamentare d'inchiesta (art. 36 segg. nLGC).

³⁴ Vedi ad esempio l'art. 65 cpv. 1 nLGC: "I parlamentari sono vincolati al segreto d'ufficio per quanto vengano a conoscenza di fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale a tutela di interessi preponderanti pubblici o privati, segnatamente per la protezione dei dati personali o per riguardo a un procedimento in corso". Quest'obbligo si confonde peraltro con il segreto d'ufficio stabilito all'art. 29 LPDP: "l'organo che elabora i dati, l'autorità di vigilanza e i loro membri e funzionari, sono sottoposti all'obbligo di mantenere il segreto, riservati i casi in cui la trasmissione dei dati è prevista dalla presente legge" (cpv. 1); "la trasgressione a questo obbligo è punita conformemente all'art. 320 del Codice penale" (cpv. 2).

³⁵ In questa misura si possono ritenere adempiti i requisiti dell'assistenza tra organi pubblici in materia di trasmissione di dati personali, anche in assenza di una base legale specifica (cfr. art. 10 lett. b LPDP).

³⁶ *Daniel Vischer*, Rechtsstellung der von einer Untersuchung Betroffenen in der Administrativuntersuchung (AU) und in der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) oder – Die Angst vor der "Verrechtlichung von Verfahrensabläufen" im "Hoheitsgebiet von Politik und Verwaltung", in: Bernhard Ehrenzeller [curatore], *Administrativuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung*, San Gallo 1999, pag. 43.

der Skandal, je pikanter die Details und je klarer die Schuldzuweisung, desto grösser ist die mediale Wirkung. Das mediale Bedürfnis lautet mithin: möglichst schnell und öffentlich"³⁷. L'oggetto dell'inchiesta amministrativa in rassegna rientra perfettamente in questo quadro, per cui l'*interesse pubblico* ad una divulgazione celere ed esaustiva delle risultanze è senz'altro manifesto. Per di più, l'ipotesi di mantenere il riserbo su determinati elementi potrebbe produrre effetti negativi: "Transparenz ist auch in solchen Fällen wichtig: Werden Fehler publik, eine Untersuchung eingeleitet, jedoch das Ergebnis nicht ausreichend offengelegt, nimmt die Öffentlichkeit immer an, es sei noch schlimmer als behauptet gewesen"³⁸, oppure che l'autorità abbia inteso occultare qualcosa.

Nondimeno occorre chiedersi sino a che punto possa estendersi l'interesse pubblico alla divulgazione. Questo tema delicato va definito considerando gli obiettivi della procedura specifica. Già si è illustrato – ed è determinante in questo contesto – che l'inchiesta amministrativa è volta alla determinazione delle cause all'origine delle disfunzioni riscontrate nell'attività dei servizi dello Stato e sui rimedi prospettabili. Essa non è quindi direttamente rivolta contro determinate persone. Di conseguenza, l'interesse pubblico non va indirizzato di per sé ai singoli casi né – tantomeno – alle singole persone, bensì al contesto più generale del funzionamento e dell'organizzazione dell'amministrazione, ponendo l'accento sugli eventi³⁹. In altri termini, nel quadro specifico di un'inchiesta amministrativa, l'interesse pubblico non può estendersi fino alla pur legittima curiosità di scoprire cosa abbia detto o come abbia agito una determinata persona, ma – piuttosto – limitarsi agli accertamenti generali e alle risultanze del rapporto finale, rispettivamente ai rimedi concreti per ovviare alle carenze riscontrate. D'altra parte, il solo fatto che un'inchiesta abbia sollevato, per così dire, un pubblico risentimento, non basta a giustificare una divulgazione del rapporto senza distinzioni: "das Bedürfnis, über gewisse Sachverhalte mehr zu erfahren, [kann] nicht von vornherein mit einem öffentlichen Interesse im Rechtssinne gleichgesetzt werden, namentlich nicht der blosse Umstand, dass eine Angelegenheit Staub aufgewirbelt hat"⁴⁰. Per di più, oltre a questo aspetto, occorre considerare che un'inchiesta amministrativa non è pubblica⁴¹, per cui non obbedisce automaticamente ai criteri di pubblicità propri ad esempio delle udienze e sentenze giudiziarie⁴². Del resto, anche a livello federale, la pubblicazione delle versioni

³⁷ *Vischer*, op. cit., pag. 43.

³⁸ *Keller*, op. cit., pag. 38.

³⁹ *Druey/Flühmann*, op. cit., pag. 17.

⁴⁰ *Druey/Flühmann*, op. cit., pag. 17.

⁴¹ *Vischer*, op. cit., pag. 43.

⁴² Cfr. ad esempio l'art. 30 cpv. 3 Cost., secondo cui l'udienza e la pronuncia della sentenza sono pubbliche. D'altro canto la pubblicità non è un fattore assoluto, potendo la legge prevedere eccezioni; e ciò qualora vi siano interessi pubblici o privati da proteggere (v. anche il messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, del 20 novembre 1996, FF 1997 I 172); sul tema, *Emilio Catenazzi*, Pubblicità del procedimento giudiziario e protezione della personalità, in: *Il diritto pubblico ticinese nel terzo millennio*, RDAT I-2000, pag. 111 segg.

integrali di rapporti finali concernenti inchieste amministrative non sembra essere la regola⁴³.

Nell'ottica della ponderazione degli interessi in gioco sono poi di rilievo, nel contesto concreto, importanti *interessi privati* alla tutela della personalità e alla protezione dei dati delle persone coinvolte, in misura diversa, nell'indagine. Dagli accertamenti effettuati, una o più persone appaiono inevitabilmente come responsabili qualificati o perlomeno come corresponsabili del malessere. Considerato che l'inchiesta amministrativa non è rivolta contro determinate persone, è importante, per motivi di tutela personalità e di protezione dei dati, che in vista della divulgazione si considerino questi elementi, soprattutto se il rapporto contiene anche apprezzamenti sulle persone⁴⁴, come tali, suscettibili di ledere la reputazione sociale degli interessati e quindi la loro personalità, rilevante anche dal profilo costituzionale⁴⁵. In effetti, e indipendentemente dai rimproveri che possono essere mossi a determinate persone, "die verfassungsrechtliche Garantie der Persönlichkeit schützt den Einzelnen besonders davor, dass er in seinem sozialen Ansehen beeinträchtigt oder gar der Lächerlichkeit preisgegeben wird"⁴⁶. D'altra parte si dovrebbe anche considerare che uno scadimento della buona reputazione non produce effetti solo sull'interessato ma anche sui suoi familiari, in particolare moglie e figli⁴⁷. Non appare invece determinante il fatto che qualche interessato rivesta o abbia rivestito una posizione dirigenziale all'interno dell'Amministrazione pubblica e, quindi, debba assumersi almeno parzialmente un ruolo maggiormente esposto alla critica, siccome "persona pubblica"⁴⁸, per sottrarlo, di per sé, alla tutela della sua personalità. Inoltre,

⁴³ Cfr. *Bacher*, op. cit., pag. 11 e gli esempi indicati da pag. 16. Quale eccezione si può menzionare l'inchiesta amministrativa sulle relazioni del Servizio informazioni svizzero con il Sudafrica – misure esecutive, il cui rapporto finale è stato rassegnato il 16 agosto 2002 ed è apparso in internet.

⁴⁴ Cfr. *Druey/Flühmann*, op. cit., pag. 15.

⁴⁵ I valori essenziali della personalità, come l'onore (diritto alla considerazione sociale, protezione dal discredito sociale) e la protezione della sfera privata mediante il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 13 cpv. 1 Cost. e art. 8 CEDU), sono giustamente ritenuti i perni della protezione dei dati, come traspare anche dal messaggio n. 02.047 del 29 maggio 2002 del Consiglio federale concernente la legge sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (Stranieri 2000) (FF 2002 pag. 4184/4185).

⁴⁶ *J.P. Müller*, op. cit., pag. 49.

⁴⁷ Il Tribunale federale ha per esempio ritenuta lesiva della libertà personale dell'interessato e dei suoi familiari la pubblicazione sul Foglio ufficiale del nome di un debitore contro il quale è stato eseguito un pignoramento infruttuoso (DTF 107 Ia 52 consid. 3c e d pag. 57 e 58).

⁴⁸ Il Tribunale federale ha già avuto modo di determinarsi su concetti analoghi: nel caso di cosiddette "Persönlichkeiten des öffentlichen Interesses" o "relativ prominente Personen" può apparire giustificata "je nach der konkreten Interessenlage auch eine Berichterstattung unter Namensnennung" (DTF 126 III 305 consid. 4b/aa pag. 307), considerato in ogni caso che "auch in der Öffentlichkeit stehende Personen brauchen sich nicht gefallen zu lassen, dass die Massenmedien mehr über sie berichten, als durch ein legitimes Informationsbedürfnis gerechtfertigt ist; ihrem Schutzbedürfnis ist ebenfalls Rechnung zu tragen" (DTF 127 I 145 consid. 5c/aa pag. 161).

occorre considerare il fatto che il clima generale può risultare talora assai rovente, come nel caso in rassegna, ed accrescere di fatto l'esposizione di determinate persone⁴⁹. Come interessi privati vanno inoltre annoverati anche quelli di terzi, "coinvolti" solo nella misura in cui una persona chiamata a dare informazioni abbia citato, ad esempio, il loro nome in un contesto suscettibile di nuocere alla loro reputazione. Altri interessi degni di menzione riguardano i singoli casi esaminati, o di riflesso assurti agli atti, che nel rapporto in rassegna prendono il nome della persona che ha avviato la procedura di base, la quale, pertanto, risulta (perlomeno indirettamente) coinvolta. Il tema è ancor più delicato laddove il documento originale, come nella fattispecie, reca elementi della cronistoria dell'interessato.

Oltre alla qualità dei dati (sensibili) contenuti nel rapporto – che qui basta rilevare nella loro tipologia – occorre considerare nella ponderazione anche *altri interessi pubblici*, segnatamente gli *interessi delle procedure penali pendenti* (esigenze d'inchiesta), che possono porre limiti specifici alla divulgazione⁵⁰, e ciò a tutela delle persone coinvolte, che potrebbero subire un pregiudizio in caso di pubblicazione. Nella misura in cui, come nel caso concreto, il rapporto contiene anche elementi fiscali dedotti da procedure specifiche, occorre poi tenere in debita considerazione l'obbligo del *segreto fiscale* stabilito all'art. 183 della legge tributaria (LT⁵¹). Alla stessa stregua vanno anche considerati eventuali dati assoggettati al *segreto medico*. Discende già da queste considerazioni che una valutazione degli interessi in gioco – che compete al solo organo responsabile – dovrebbe imporre riserbo quanto alla diffusione capillare del rapporto completo e in testo integrale. Certo, talune persone coinvolte sono già note al grande pubblico per determinati fatti. Tuttavia anche per loro dovrebbe valere il principio secondo cui "was im Zeitpunkt der Publikation unvermeidbar ist, soll nicht mit der Nennung von Par- teinamen auf unbestimmte Zeit hinaus perpetuiert werden"⁵².

C. Soluzioni prospettabili alla luce del principio della proporzionalità

1. Il *principio della proporzionalità* consente l'elaborazione (e quindi la divulgazione) solo delle informazioni oggettivamente necessarie per conseguire un determinato scopo e a condizione che siano in un rapporto ragionevole con l'ingerenza nella personalità⁵³.

⁴⁹ Sul tema v. *Druey/Flühmann*, op. cit., pag. 17.

⁵⁰ Cfr. anche il 4. rapporto di attività dell'incaricato federale per la protezione dei dati (1996/1997), *Autres Thèmes I*, punto 4.4. – *Communication d'un rapport d'enquête administrative aux commissions de gestion*, pag. 181.

⁵¹ Legge tributaria, del 21 giugno 1994 (RL 10.2.1.1). L'art. 183 LT stabilisce peraltro, al capoverso 2, che "l'informazione è ammessa nella misura in cui esista un fondamento legale nel diritto federale o cantonale".

⁵² *Hans Bättig*, in: Urs Maurer/Nedim Peter Vogt [curatori], *Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz*, Basilea/Francoforte, n. 34 pag. 298 ad art. 22 della legge federale sulla protezione dei dati, che, al riguardo, segue la stessa impostazione della LPDP; v. anche *infra*, pag. 533 seg.

⁵³ Su tale principio in generale in materia di protezione dei dati: *Urs Maurer*, in: Urs Mau-

2. In prima analisi si pone il tema dell'*estensione* e della *forma della divulgazione* del rapporto finale, ricercando, tra le numerose possibilità, le modalità maggiormente rispettose del suddetto principio. L'esperienza raccolta da esperti nel campo delle inchieste amministrative li ha condotti ad affermare – a titolo del tutto generale – che "eine 1:1 Publikation [...] meistens mit der Privatsphäre Betroffener nicht vereinbar [ist]"⁵⁴. Nel caso specifico, considerati i delicati elementi menzionati in precedenza, appare difficile sostenere la legittimità di una pubblicazione del rapporto finale in forma completa e in testo integrale. L'adozione di questa modalità potrebbe far accrescere, da sola, l'intensità degli eventi e, combinata con i molti dettagli contenuti nel documento, far risaltare ancor più le singole persone anziché il quadro generale del funzionamento e dell'organizzazione dei servizi dello Stato⁵⁵.

Come già evidenziato, occorre anzitutto appurare se dal punto di vista dell'informazione dei cittadini non sia sufficiente rendere pubbliche le sole parti neutre e le risultanze del rapporto, rispettivamente un condensato dei punti principali. In effetti – a prescindere dalla legittima curiosità quanto ai nominativi delle persone coinvolte e alle azioni di cui sono state protagoniste – non sembra necessario che la popolazione debba essere imperativamente informata su fatti precisi o persone specifiche che in sé non la riguardano, né direttamente, né indirettamente. Qualora, dopo un'attenta ponderazione degli interessi, si ritenesse opportuna una pubblicazione, occorre rilevare che il principio della proporzionalità richiede modalità di divulgazione più tenui di quella completa e in testo integrale, assodato che, in ogni caso, neppure la via della "censura" totale del documento appare percorribile.

In questo quadro sono concepibili diverse varianti intermedie, che presuppongono tutte l'*anonimizzazione* del documento, ossia l'oscuramento di indicazioni riferite o riferibili ad una persona specifica⁵⁶. Le varianti possono configurarsi nel modo seguente: divulgazione totale del rapporto, previa anonimizzazione integrale o parziale (persone coinvolte e/o casi e/o unità amministrative, altri elementi sensibili), divulgazione parziale del rapporto, previa anonimizzazione integrale o parziale (persone coinvolte e/o casi e/o unità amministrative, altri elementi sensibili), allestimento di una versione del rap-

rer/Nedim Peter Vogt [curatori], Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basilea/Francoforte, n. 10 segg. pag. 91 seg. ad art. 4 riferito alla normativa federale, che in merito segue la stessa impostazione della LPDP; Ivo Schwegler, Datenschutz im Polizeiwesen von Bund und Kantonen, tesi Berna 2001, pag. 28 seg.; v. anche DTF 128 II 259 consid. 3.6 pag. 275 segg., 125 II 473 consid. 4b pag. 476 e relativi richiami.

⁵⁴ Martin Farner, Checkliste für "Beauftragte", in: Bernhard Ehrenzeller [curatore], Administrativuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung, San Gallo 1999, pag. 78.

⁵⁵ In questo senso anche Druey/Flühmann, op. cit., pag. 17.

⁵⁶ La tendenza generale di rendere anonimi i documenti ufficiali è del resto ribadita anche nel messaggio n. 03.013 del Consiglio federale, del 12 febbraio 2003, concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (FU 2003 pag. 1783 segg.). Il disegno di legge prevede infatti che "i documenti ufficiali che contengono dati personali devono, se possibile, essere resi anonimi prima che siano consultati (art. 9 cpv. 1 del disegno).

porto nella forma di una scheda riassuntiva più o meno estesa dei casi e in una forma da stabilire, oppure una combinazione di queste varianti. In merito occorrerebbe poi chiedersi quale potrebbe essere la forma più adeguata di divulgazione (documento in forma cartacea e/o in forma elettronica). Rimane in ogni caso riservata l'informazione del pubblico mediante conferenza o comunicato stampa e la facoltà dei membri dell'Esecutivo di rispondere ad eventuali atti parlamentari⁵⁷.

Ritenuti la natura e gli obiettivi dell'inchiesta amministrativa, l'interesse pubblico alla trasparenza e all'informazione, i contrapposti interessi (pubblici e privati) ad una certa discrezione, può anche apparire sostenibile, alla luce del principio della proporzionalità, una pubblicazione anonimizzata del rapporto finale, in una modalità tale da rendere però ancora possibile la comprensione del testo⁵⁸. A tale scopo occorrerebbe pertanto chiedersi se non sia più indicato divulgare il testo completo dei singoli capitoli (dovutamente anonimizzato), piuttosto che un testo amputato di taluni passaggi. A prescindere dalla definizione, difficile, dei criteri di stralcio di determinati passaggi, la variante amputata pone il problema delicato della parità di trattamento delle persone menzionate e un rischio accresciuto di frammentazione della logica discorsiva e di incomprendimento di singoli contesti, che nel testo completo risultano invece armonici. Eventualmente, per alleggerire il volume, potrebbe essere concepibile limitare la pubblicazione delle parti delicate al solo testo base, senza le note a piè di pagina, nella misura in cui queste ultime servono solo a precisare talune constatazioni, senza apportare elementi determinanti per la comprensione del testo. Questa soluzione, assai dispendiosa, non pare tuttavia particolarmente utile, poiché, nel caso specifico, le note a piè di pagina forniscono sovente elucidazioni supplementari che contribuiscono a chiarire il contesto.

Appare invece più importante stabilire se la divulgazione debba riguardare il testo integrale, oppure singole parti, alla condizione che non sia intaccata la continuità del discorso. Considerati tutti gli elementi in gioco si può senz'altro sostenere che l'interesse generale del pubblico ad essere informato sarebbe ampiamente soddisfatto già con la pubblicazione del preambolo, del compendio giuridico, degli accertamenti concreti e delle conclusioni, accompagnati, eventualmente, dai dati statistici che figurano in calce al documento originale, escludendo quindi le cronistorie del caso di riferimento e le tabelle di ricostruzione d'incarto. Del resto, queste ultime parti contemplano una moltitudine di dati personali (sensibili) che l'anonimizzazione non consente sufficientemente di salvaguardare, rendendo per di più disagiata la comprensione del testo.

⁵⁷ Su queste possibilità in generale cfr. *Bacher*, op. cit., pag. 11; *Druey/Flühmann*, op. cit., pag. 18.

⁵⁸ Questo aspetto problematico del rapporto tra anonimizzazione e comprensione del testo è peraltro noto in materia di pubblicazione di sentenze giudiziarie: "Hier steht der Zweck der Publikation einer Aggregation der Einzeldaten entgegen, und eine genaue Schilderung der Sachumstände des konkreten Streitfalles ist für das Verständnis des einzelnen Urteils von entscheidender Bedeutung" (*Bättig*, op. cit., n. 34 pag. 298 ad art. 22).

3. Per quanto attiene al *supporto della divulgazione*, occorre considerare con dovuta prudenza l'opportunità di un'eventuale diffusione del documento in forma elettronica su internet. Una pubblicazione nel web costituisce, dal profilo qualitativo, una modalità diversa, e più incisiva, rispetto alla pubblicazione mediante strumenti, per così dire, convenzionali⁵⁹. Internet configura una piattaforma globale che consente teoricamente a chiunque, in ogni tempo e da ogni parte del mondo, di accedere ai dati contenutivi. Inoltre essa permette agevolmente di registrare, analizzare e combinare le informazioni pubblicate, consentendo così l'allestimento di profili. Gli specialisti possono inoltre modificare, completare o addirittura cancellare determinati contenuti. Le informazioni che finiscono nella rete non possono più essere ristornate. Non a torto si afferma che "die papiergebundene Aufbewahrung und erschwerte Zugänglichkeit [...] auch zu einem langsamen, aber stetigen 'Vergessen' [führen]. Das Internet ist dagegen ein 'ewiges Gedächtnis'"⁶⁰. I pericoli legati al potenziale abuso della rete non devono quindi essere sottovalutati. A differenza di altri Cantoni⁶¹, il diritto ticinese non contiene poi una base legale specifica per la pubblicazione in internet, che preveda cautele a dipendenza della tipologia dei dati contenuti nella versione cartacea. Qualora si optasse per tale forma di divulgazione, si imporrebbe, anche per questa ragione, un'alta qualità di dissimulazione, quale risultato di un'attenta ponderazione degli interessi alla luce del principio della proporzionalità.

4. Quanto ai *tempi della divulgazione*, si ritiene non solo opportuno, ma anche necessario, qualora non sussistessero esigenze preponderatamente superiori di informazione del pubblico anche alla luce del principio della proporzionalità, che una diffusione del rapporto al pubblico sia predisposta solo dopo l'eventuale esercizio del diritto di consultazione degli atti delle persone interessate. Rimane evidentemente riservato il tema dell'opportunità di rendere pubblico il rapporto prima della conclusione delle procedure parallele pendenti.

5. In generale, il destino del rapporto d'inchiesta in merito all'estensione e alle modalità di una sua (futura) divulgazione dovrebbe preferibilmente essere definito – nelle grandi

⁵⁹ Sul tema, compiutamente, *Fey/Baeriswyl*, op. cit., pag. 4 segg.; sui rischi legati alla pubblicazione di dati personali in internet v. anche *Markus Siegenthaler*, *Das Internet als Gefahrenquelle für den Datenschutz?*, in Michael Gisler/Dieter Spahni [curatori], *eGovernment – Eine Standortbestimmung*, 2^a ed., Berna 2001, pag. 187 segg.

⁶⁰ *Fey/Baeriswyl*, op. cit., pag. 5.

⁶¹ Cfr. ad esempio il § 6 cpv. 3 della legge sulla pubblicazione delle leggi e del Foglio ufficiale del Canton Zugo, del 29 gennaio 1981 (BSG 152.3), nella versione modificata in seguito all'adozione della legge cantonale sulla protezione dei dati personali, del 28 settembre 2000 (BSG 157.1), che recita: "[Das Amtsblatt] erscheint in der Regel wöchentlich einmal. Die Veröffentlichung im Internet oder durch andere elektronische Kommunikationsmittel sind für beide Teile [amtlicher Teil, nichtamtlicher Anzeigeteil] zulässig. Davon ausgenommen sind im Amtlichen Teil besonders schützenswerte Daten. Die Veröffentlichung des Amtlichen Teils ist nach einer bestimmten Frist, die der Regierungsrat festsetzt, zu löschen."

linee e nella misura dell'esito prevedibile – già al momento dell'attribuzione del mandato ai periti esterni: "Die Information der Öffentlichkeit ist [...] schon bei der Auftragserteilung zu überlegen, weil der Schlussbericht bei vorgesehener Publikation sehr unterschiedlich abgefasst wird als bei einer rein internen Berichterstattung, z.B. werden möglichst keine Namen genannt; bei Nichtpublikation kann dagegen auf eine Anonymisierung verzichtet werden"⁶². Nel contempo si renderebbe più agevole ai periti, sin dall'inizio, il compito di allestire il rapporto in una forma idonea alla pubblicazione, qualora fosse prevista⁶³. Infine, occorre sempre considerare che "bei einer Veröffentlichung nicht nur bestimmte Empfänger Angaben erfahren, sondern [...] ein grosser, nicht näher bestimmbarer Kreis, der die erhaltenen Daten für jedweden Zweck weiternutzen kann"⁶⁴ e che "mit der öffentlichen Darstellung eines Verwaltungsvorganges [...] praktisch immer eine Zweckänderung verbunden [ist]"⁶⁵.

6. Un ultimo appunto concerne la diffusione del rapporto tramite canali non istituzionali, in particolare a seguito di fughe di notizie dovute ad insufficiente sicurezza nella gestione del documento oppure a divulgazioni non autorizzate dall'organo responsabile. A questo proposito l'art. 17 LPDP stabilisce che chi elabora dati personali deve prendere misure appropriate di sicurezza contro la perdita, il furto, l'elaborazione e la consultazione illecita. D'altro canto è risaputo che più il numero dei destinatari di un documento è elevato, più il rischio di un uso improprio – e comunque, di fatto, possibile per qualsiasi scopo – aumenta. L'esperienza non solo recente insegna che documenti classificati o informazioni riservate, e comunque coperte dal segreto d'ufficio, siano diffuse, soprattutto quando si tratta di cosiddette "causes célèbres", sottoposte ad alta pressione mediatica. In ogni caso, il fatto che il documento oppure suoi estratti appaiano su organi di comunicazione – parzialmente o in forma integrale – senza autorizzazione, non libera l'organo responsabile dall'onere di predisporre adeguate modalità di diffusione ufficiale, conformi alle norme di tutela della personalità.

⁶² *Martin Keller*, *Administrativuntersuchungen – Die zentralen Fragen aus der Sicht der auftraggebenden Behörden*, in: Bernhard Ehrenzeller [curatore], *Administrativuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung*, San Gallo 1999, pag. 31; cfr. anche *Bacher*, op. cit., pag. 14/15.

⁶³ Questi principi collimano del resto con le recenti disposizioni dell'ordinanza federale concernente la pubblicazione elettronica di dati giuridici, dell'8 aprile 1998 (RS 170.512.2), applicabile ai dati giuridici della Confederazione, che all'art. 7 (Protezione dei dati) stabilisce quanto segue: "All'atto dell'elaborazione, della costituzione e dell'aggiornamento di sistemi interni d'informazione, la Confederazione provvede affinché i dati che devono essere protetti e quelli non destinati a essere pubblicati possano essere facilmente separati o resi anonimi in occasione di una futura pubblicazione".

⁶⁴ *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* (D), op. cit., punto III.

⁶⁵ *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* (D), op. cit., punto II.

III. Criteri e modalità di divulgazione in forma anonimizzata

Con nota a protocollo del 13 dicembre 2002 il Consiglio di Stato ha disposto l'anonimizzazione dei dati personali (sensibili) contenuti nel rapporto finale, risolvendo inoltre la messa a disposizione del documento, con gli adattamenti precisati, alle persone direttamente colpite per consultazione, previa richiesta, secondo le modalità indicate dal Responsabile per la protezione dei dati, e riservando in un secondo tempo la decisione sulla pubblicazione del rapporto adattato.

Gli adattamenti al testo si fondano sui criteri e sulle modalità definiti e precisati nel presente capitolo. Essi riguardano il testo originale integrale del rapporto finale e sono indipendenti dal tipo di divulgazione (estensione e forma del supporto) che l'organo responsabile riterrà opportuno ordinare.

A. *Significato, scopo e limiti dell'anonimizzazione*

Come già accennato, anonimizzazione significa, in sostanza, oscuramento di indicazioni riferite o riferibili ad una persona specifica, in particolare nomi e luoghi, come pure elementi che, se connessi, consentono un'identificazione (ad esempio date di nascita, numeri di telefono, mappali). L'anonimizzazione è uno strumento generalmente efficace per la tutela della personalità e di ampia applicazione, soprattutto nell'ambito giudiziario⁶⁶. L'esistenza di questa possibilità rende sovente possibile la comunicazione di un documento ufficiale, che altrimenti sarebbe inconciliabile con i precetti di protezione della sfera privata personalità. In definitiva, l'anonimizzazione concorre a rendere effettivo il principio della proporzionalità, concorrendo ad elaborare unicamente i dati personali assolutamente necessari⁶⁷.

Nel caso specifico, la finalità dell'esercizio di anonimizzazione del rapporto finale dev'essere posta in stretta connessione con la natura dell'inchiesta amministrativa, per contribuire a rendere l'identificazione o l'identificabilità delle persone coinvolte la più difficile possibile, e di conseguenza a porre l'accento sui fatti anziché sulle persone. È però evidente che tale esercizio, predisposto per tutto il documento, oltre ad essere complesso per la quantità rilevante di dati da oscurare, potrebbe risultare – d'acchito – non pienamente efficace, poiché riguarda in parte elementi (e nomi) già ampiamente diffusi nell'opinione pubblica, e quindi, in questa misura, ma anche per la struttura del documento, potenzialmente, ma inevitabilmente, identificabili. Già da queste considerazioni si avvertono le difficoltà del processo: inserito nel contesto delicato di un'inchiesta svolta a largo raggio, l'esercizio richiede, dopo un'attenta valutazione, l'adozione

⁶⁶ Cfr. *Catenazzi*, op. cit., pag. 115; sul tema in generale v. anche *Rainer Metschke/Rita Wellbrock*, *Datenschutz in Wissenschaft und Forschung*, 3^a ed., Berlino 2002, pag. 19 segg.; anche in <http://www.datenschutz-berlin.de/infomat/dateien/mat_28.pdf>.

⁶⁷ Così anche *Walter*, op. cit., pag. 114.

di criteri pratici e suscettibili di minimizzare il rischio di lesioni della personalità che qualsiasi divulgazione al pubblico comporta.

Gli elementi che militano a sostegno di un'anonimizzazione qualificata sono molteplici e di rilievo. Essi si fondano, in buona sostanza, sulla massima, generalmente riconosciuta, secondo cui ciò che è inevitabile al momento della divulgazione o quantomeno dei fatti, ossia la notorietà e il ruolo di determinate persone in un preciso contesto, non dev'essere perpetuato con l'indicazione dei loro nomi. E ciò tantomeno in un documento ufficiale concernente un'inchiesta amministrativa. Come già accennato, l'intento principale ricercato con l'anonimizzazione è quello di far risaltare i fatti, ponendo le singole persone in un secondo piano, per favorire un'attenuazione, con il trascorrere del tempo, della loro conoscenza pubblica in merito agli elementi riscontrati e per attenuare il rischio di riferimenti incrociati attinenti a singole persone, quindi d'allestimento di profili della personalità. In definitiva, si tratta di rendere effettiva una sorta di "*diritto all'oblio*", inteso come un'aspettativa legittima delle persone coinvolte ad essere viepiù scordate per quei fatti assurti, altrettanto legittimamente, in una dimensione pubblica. In altri termini, si tratta "d'éviter d'attacher aux personnes des étiquettes définitives"⁶⁸, quindi di evitare di segnarle a vita per un determinato avvenimento. Del resto, in assenza di neutralizzazione dei nomi, l'eventuale richiamo in futuro di una catena di eventi già da tempo trascorsi (ad esempio mediante semplice lettura del rapporto), attualizzerebbe nuovamente, oltre che il fatto stesso, anche la singola persona, che si vedrebbe riproposta, fuori contesto, nelle azioni di allora, ossia in una realtà che non è più quella attuale. Inoltre, il solo fatto che una persona sia menzionata in un rapporto che nell'opinione pubblica ha anche valenza di "libro nero" potrebbe soggettivamente – e indipendentemente dal contesto – far sorgere (infondati) sospetti circa la sua integrità. In simili condizioni è importante rendere l'identificazione dei soggetti la più difficile possibile, sia per favorire una diminuzione progressiva della loro conoscenza pubblica, sia per agevolare l'anonimato di terzi interessati solo marginalmente.

D'altra parte, è indubbio che sussista un interesse pubblico legittimo ed importante alla diffusione degli accertamenti e delle conclusioni contenuti nel rapporto e, di conseguenza, alla loro comprensione. Un esercizio di anonimizzazione troppo composto potrebbe rendere vana, o eccessivamente ardua, proprio la comprensione del testo e quindi lo scopo primario della divulgazione, ossia l'informazione ufficiale del pubblico sugli elementi di rilievo.

⁶⁸ CNIL – Commission nationale de l'informatique et de la liberté (F), commento all'art. 28 (droit à l'oubli) della loi n. 78-17 del 6 gennaio 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, in <<http://www.cnil.fr/textes/text02.htm>>, con particolare riferimento all'elaborazione informatica di dati; v. anche *Michel Gentot*, La protection des données personnelles à la croisée des chemins, in: Pierre Tabatoni [curatore], La protection de la vie privée dans la société d'information, tome 3, Parigi 2001, pag. 42 segg., anche in <<http://www.asmp.fr>>.

Occorre poi osservare che l'inevitabile reperibilità di determinate persone potrebbe stimolare nel pubblico (media, privati, ecc.) un procedimento d'identificazione, con il rischio che l'attenzione possa essere maggiormente rivolta a questo processo che non agli accertamenti che hanno condotto alle conclusioni peritali. Questo è un rischio insito in ogni testo divulgato in forma anonimizzata, la cui utilizzazione sfugge, oggettivamente, al controllo dello Stato, al pari peraltro di ogni testo pubblicato. Nessuno sa come le informazioni, una volta rese pubbliche, possono essere – lecitamente o illecitamente – utilizzate né sa in che misura dati oramai "liberi" possono essere combinati. Ma, a ben vedere, questo problema non è più di stretta spettanza dello Stato, nella misura in cui – proponendo un testo dissimulato – l'organo responsabile adempie il suo dovere istituzionale di coniugare nel modo più adeguato le esigenze d'informazione con quelle di tutela della personalità, evitando quindi la menzione superflua di nomi.

Il fatto, infine, che l'interesse generale alla divulgazione del rapporto finale abbia perso d'attualità con il trascorrere del tempo, non libera l'organo responsabile dal dovere di predisporre adeguate modalità di diffusione ufficiale, conformi alle norme di tutela della personalità.

B. Criteri generali di anonimizzazione

Le difficoltà principali che emergono dagli argomenti illustrati riguardano essenzialmente i criteri di anonimizzazione. Partendo dal presupposto che il testo deve rimanere leggibile e comprensibile, occorre definire forme flessibili a dipendenza della tipologia delle persone coinvolte, fermo restando che un sistema di occultamento perfetto non esiste. Ad ogni modo, le misure devono anche concorrere ad affievolire il rischio di confusione di ruoli, che potrebbe essere latente ove a una persona sia rimproverato – a torto – un comportamento tenuto, in realtà, da un'altra.

1. La categoria più delicata è senza dubbio quella dei *dipendenti dello Stato* (per praticità da intendersi in senso molto ampio, quasi in contrapposizione a quella delle persone private, e comprendente quindi anche i magistrati dell'ordine esecutivo e giudiziario). È delicata poiché oggetto dell'inchiesta amministrativa è stato precisamente il campo d'attività di determinati servizi amministrativi. È necessario quindi, per la comprensione del testo e del contesto delle azioni, che non siano completamente occultati né i servizi né – di riflesso – le funzioni dei singoli dipendenti pubblici, pur nella consapevolezza che ciò potrebbe condurre ad una – inevitabile – identificabilità di taluni agenti. D'altro canto va rilevato che l'inchiesta ha pur sempre riguardato informazioni attinenti a un complesso di azioni, non svolte da chiunque, ma da titolari di una funzione statale nell'ambito dell'esercizio di tale funzione. In questo senso il soggetto riveste – almeno fino a un certo punto – un ruolo di "persona pubblica"⁶⁹; per forza di cose non può rimanere completamente anonimo. Il discorso vale poi, a maggior ragione, per i

⁶⁹ Cfr. anche *supra*, pag. 526 seg.

funzionari dirigenti e i magistrati: più è alta la posizione nella gerarchia amministrativa, più le costanti in tema di anonimizzazione si riducono dal profilo giuridico e pratico a motivo della responsabilità che la funzione istituzionale comporta nei confronti del pubblico. D'altra parte i fatti sono notori, per cui anche un'anonimizzazione più strutturata non potrebbe oggettivamente evitare una certa identificabilità dei soggetti. In un simile contesto, vagliati tutti gli elementi in gioco e le finalità della procedura può risultare equo e sufficiente alla luce del principio della proporzionalità concepire un sistema in cui i nomi dei dipendenti dello Stato siano sostituiti con la funzione da loro rivestita, seguendo l'impostazione in parte già attuata nel rapporto finale. Un'anonimizzazione più qualificata non renderebbe, dal profilo pratico, gli agenti pubblici coinvolti maggiormente indeterminabili, ma solamente più ostica la lettura del testo. In vista della divulgazione ufficiale del rapporto, pare quindi sufficiente dal profilo della tutela della personalità e della protezione dei dati che i nominativi concreti siano oscurati.

2. Per quanto riguarda la categoria delle *persone private* coinvolte (fisiche e giuridiche), è parso sufficiente anonimizzarle secondo un criterio univoco. Certo, per le persone semplicemente chiamate a dare informazioni oppure per i terzi semplicemente nominati, senza che risulti già in prima analisi un loro documento, il problema di adottare provvedimenti particolari di tutela della personalità potrebbe anche non porsi. Tuttavia, è parso opportuno renderle anonime per coerenza di testo e per prevenire ogni potenziale sospetto di partecipazione attiva agli eventi.

3. Infine, il documento contiene *riferimenti di per sé neutri*, ma che divengono sensibili nella misura in cui sono combinati con quelli riferiti alla persona. Per tali ragioni, anche queste indicazioni sono state oscurate.

C. Modalità specifiche (formule di anonimizzazione e di oscuramento)

1. Le modalità specifiche di adattamento del testo (anonimizzazione e oscuramento) sono state impostate sui criteri generali illustrati, considerando in ogni caso due importanti massime: il testo originale dev'essere adattato solo in quanto necessario ai fini della tutela della personalità e della protezione dei dati; inoltre, per assicurare la leggibilità del rapporto devono essere applicati criteri semplici e pratici, di riconosciuta efficacia.

2. Di principio sono stati oscurati tutti i *nomi* figuranti nel rapporto, esclusi evidentemente i nominativi degli autori dottrinali e delle ulteriori persone, le quali, manifestamente, hanno svolto un ruolo eminentemente tecnico, che è apparso opportuno indicare (come ad esempio i periti medesimi; i deputati che hanno presentato atti parlamentari e i media). Di per sé, il discorso d'anonimizzazione concerne anche la denominazione della Commissione esterna, rispettivamente del rapporto, che reca il cognome del cittadino straniero del caso di riferimento, preferendo una formulazione più neutra, che sia comunque altrettanto facilmente riconoscibile: nel linguaggio comune, giornalistico e anche parlamentare, il caso in questione è noto, ad esempio, come quello dei "permessi

facili"⁷⁰. Ove possibile e facilmente eseguibile, si è avuto riguardo a sostituire nomi o funzioni con pronomi, per evitare inutili ripetizioni e per aumentare la scorrevolezza del testo. Sono invece stati mantenuti in forma originale i riferimenti a singoli organi o unità dell'Amministrazione dello Stato (Divisioni, Sezioni, Uffici, ecc.). Ad ogni singolo nominativo non specificato dalla sola funzione è stata attribuita un'abbreviazione fittizia univoca e di agevole lettura, analogamente alla forma utilizzata nell'anonimizzazione di sentenze giudiziarie, con la differenza che nel caso specifico, a ragione dell'alto numero di persone coinvolte, è risultato necessario predisporre una sigla di due lettere. In merito, si è optato per un'abbreviazione in ordine alfabetico crescente seguita da una sottolineatura, assegnata alle persone senza distinzioni, in ordine di apparizione nel rapporto, in una modalità del resto anche impiegata costantemente dal Tribunale federale (es. AA__, AB__, AC__), evitando nel contempo sigle ambigue o altrimenti utilizzate (come CH, CO, CP, DI, EU, FL, ecc.). Nel contesto specifico dovrebbe risultare chiaro che le abbreviazioni utilizzate non corrispondono alle abbreviazioni reali di nome e cognome. La formule adottate hanno anche permesso di neutralizzare la stessa persona, ove appaia con il nome e il cognome, o con il solo cognome, o con la funzione rivestita o con una combinazione di questi elementi, e stralciando i termini "signor" e "signora".

Per le singole categorie di nominativi (privati, casi, politici, dipendenti dello Stato), si è ritenuto opportuno predisporre delle formule d'anonimizzazione specifiche.

Per quanto riguarda i *privati*, i nomi delle singole *persone fisiche* sono stati oscurati con l'abbreviazione fittizia standard (es. AA__, AB__, AC__). I nomi dei *liberi professionisti* (medici, avvocati), indicati nel rapporto nella loro veste professionale (medici curanti, patrocinatori), sono stati oscurati con esplicitazione della funzione rivestita, accompagnata dall'abbreviazione fittizia standard (es. avv. AA__; medico AA__). Le *ditte private*, da intendersi in senso ampio, hanno seguito di principio la medesima impostazione, con qualche distinzione. Per facilitare la comprensione del testo, le società o ditte (individuali) legate ai casi di stranieri sono state anonimizzate con l'inserimento sistematico del prefisso "società" (es: società AA__), ove il testo originale non contenga già analoga menzione (es. ditta, nel qual caso si è aggiunta semplicemente l'abbreviazione fittizia standard), evitando poi – evidentemente – di non attribuire ad una società un'abbreviazione già utilizzata per le persone fisiche. Altre società o istituti che hanno avuto un ruolo neutro e non ricorrente (banche, ospedali, cliniche, ecc.) sono stati trattati non come nomi bensì come riferimenti sensibili, per cui hanno seguito le rispettive regole, indicate più sotto.

Poiché concernono persone specifiche, ai *casi* è stata attribuita la medesima abbrevia-

⁷⁰ Una soluzione analoga è stata segnalata, per un altro caso, da *Druey/Flühmann* (op. cit., pag. 18): questi autori proponevano la "Weglassung der Rubrizierung des Berichts als Angelegenheit [seguita dal cognome dell'interessato]", salvo poi, nel loro contributo dottrinale pubblicato, richiamarne ripetutamente il cognome.

zione della persona straniera di riferimento, con l'inserimento sistematico del prefisso "caso" (es.: caso AA__).

Ai *politici coinvolti analogamente alle persone private* (richiamati in questo ruolo e non come dipendenti dell'Amministrazione cantonale) è stata attribuita l'abbreviazione fittizia standard, esattamente come per le persone private (es. AA__, AB__, ecc.), rinunciando ad esplicitare la loro funzione specifica, siccome irrilevante ai fini dell'inchiesta e della comprensione del rapporto.

I nomi dei *dipendenti dello Stato* sono stati dissimulati a favore dell'indicazione della funzione (rispettivamente abbreviazione) svolta all'epoca dei fatti, seguendo l'impostazione nel rapporto. Inoltre, allo scopo di evitare spiacevoli ambiguità, si è ritenuto determinante – ove necessario – completare l'indicazione con il prefisso "ex", per sottolineare che la persona in questione all'epoca della stesura del rapporto non era più titolare della funzione. Invero, si potrebbe anche immaginare di indicare, anche in sede separata (per esempio nell'indice), sino a quando l'ex funzionario ha rivestito la funzione, per non creare in futuro un – invero improbabile – pregiudizio al titolare subentrato. Infine, per chiarificare i singoli membri dell'Esecutivo cantonale senza nominarli – analogamente ai funzionari, semplicemente per coerenza di testo – è parso opportuno indicarli come Direttori dei rispettivi Dipartimenti. Per più funzionari posti sullo stesso piano gerarchico, è stata utilizzata un'abbreviazione analoga a quella delle persone fisiche private, con esplicitazione della funzione rivestita, completata con l'abbreviazione fittizia standard.

3. Sono poi stati oscurati tutti i *referimenti sensibili*, in quanto suscettibili di costituire elementi d'identificazione. Così, le indicazioni di *località* (luoghi, indirizzi), poste in stretta relazione con una determinata persona (es. domicilio), sono state semplicemente oscurate utilizzando la seguente formula neutra e standard: [...]. Questa modalità è stata impiegata anche per i *dati numerici* (per esempio cifre attinenti a dati fiscali e di reddito, numeri telefonici, numeri di passaporto, date di nascita, ecc.), per i dati concernenti *sanzioni penali e disciplinari* (anni e mesi di detenzione, ecc.) e, come già accennato, anche per *società e istituti non riferiti ad un caso specifico* (ad esempio banche, ospedali, o determinate ditte). Quest'ultimi sono stati oscurati con l'esplicitazione del tipo di società o istituto, utilizzando la seguente formula neutra e standard: banca [...]; ospedale [...]; clinica [...]; fondazione [...], hotel [...]; scuola [...]; ditta [...]. Analoga soluzione è stata adottata per gli *enti pubblici che hanno avuto un ruolo neutro* (ad esempio Comuni o loro organi): anch'essi sono stati oscurati con l'esplicitazione del tipo di ente pubblico, utilizzando la seguente formula neutra e standard: Comune di [...]; Municipio di [...].

IV. Conclusione

Il tema esaminato evidenzia in modo eloquente il delicato rapporto tra la gestione di documenti pubblici e la protezione dei dati in materia d'inchiesta amministrativa. Que-

sto strumento d'indagine, molto diffuso nella pratica e paradossalmente poco regolamentato, è comunque sempre suscettibile di ledere la personalità dei soggetti coinvolti negli accertamenti, ancorché sia incentrato proprio su quest'ultimi e non sulle persone. E ciò tantopiù – come nel caso in rassegna – se fatti e momenti si intrecciano, spesso con dovizia di particolari, e si collegano tra loro formando un aggregato unico. Il rapporto finale, che lo condensa, costituisce in realtà un atto interno destinato agli organi istituzionali per le loro incombenze di verifica e non un documento allestito all'attenzione del pubblico. La sua divulgazione non può essere ordinata senza che si sia proceduto a cercare e ponderare attentamente gli interessi pubblici e privati in gioco. Neppure può essere ordinata senza determinare quali forme e modalità siano maggiormente conformi al principio della proporzionalità. Spesso, ma non sempre, una protezione adeguata può essere assicurata anonimizzando i dati personali e oscurando i riferimenti suscettibili di creare pregiudizio, scegliendo, tra le varie modalità immaginabili, quelle che meglio si adattano al contesto specifico. Nel caso in rassegna si è optato per una qualità differenziata di anonimizzazione e di oscuramento delle informazioni riferite a persone, in una modalità tale da rendere però ancora possibile la comprensione del testo e del contesto. L'adattamento consente di ritenere soddisfatte le esigenze minime in materia di tutela della personalità e della protezione dei dati in vista dell'eventuale pubblicazione parziale del documento, come stabilito nel principio dall'organo responsabile, ai fini della riconosciuta necessità d'informare il pubblico. Eccettuati casi assolutamente non problematici, nel rapporto così adattato non figurano più nomi di persone, con particolare riferimento ai dipendenti pubblici e ai terzi coinvolti. Considerate le imprescindibili esigenze di comprensione del testo e la responsabilità che comporta la funzione pubblica, si è suggerito di sostituire sistematicamente i nomi dei singoli dipendenti dello Stato con l'indicazione della funzione rivestita, seguendo l'impostazione nel rapporto. Vista la notorietà dei fatti, ogni ulteriore misura non sarebbe stata verosimilmente più efficace.

In definitiva, l'esercizio di analisi e di adattamento, così compiuto, può apparire dispendioso e, per taluni, fors'anche inadeguato o addirittura inutile. Ma di fronte alle ipotesi antitetiche della divulgazione totale senza riserve (suscettibile di alimentare una "memoria indelebile") e della "censura" pura e semplice, solo una via intermedia sembra oggettivamente percorribile. Quali siano le motivazioni e i risultati migliori, o più giusti, del processo, è questione sempre empirica. Determinante è che gli elementi siano attentamente ponderati e le soluzioni ragionate. In definitiva, nel contesto dell'anonimizzazione come modalità viepiù universale, si tratta di "scoprire" il giusto equilibrio – mai palese – tra elaborazioni necessarie di dati personali e legittime esigenze di protezione nell'ambito specifico, al fine ultimo di accrescere – oltre alla tutela dei diritti fondamentali – anche la fiducia reciproca tra Stato e cittadini.