

Dr. iur. Michele Albertini  
Residenza governativa  
Via Canonico Ghiringhelli 1  
6501 Bellinzona

Marzo 2004

Tel. 091 814 45 02  
Fax 091 814 45 09  
E-Mail [protezionedati@ti.ch](mailto:protezionedati@ti.ch)  
Web <http://www.ti.ch/protezionedati>

# **Accesso agli archivi a scopo di ricerca**

## **Considerazioni generali e linee guida**

### **Sommario**

- I. Premessa
- II. Cenni generali
- III. Vincoli generali sanciti dalle norme sulla protezione dei dati
- IV. Consultazione di atti a scopo di ricerca
- V. Conclusioni
- VI. Linee guida

### **I. Premessa**

Con parere congiunto del 23 gennaio 2003 la Sezione degli Enti locali (SEL) e il Servizio per la protezione dei dati (SPD) avevano esposto e precisato alcuni principi dedotti dall'art. 105 LOC<sup>1</sup> della in materia di consultazione di atti degli organi legislativi ed esecutivi comunali. Per la soluzione del caso alla base di quel parere non è stato necessario approfondire il tema generale dell'accesso ai complessi di archivi, contenenti dati personali, predisposti o predisponibili per l'identificazione delle persone interessate, o la cui struttura permette di ricercare i dati secondo le persone interessate ai sensi dell'art. 4 cpv. 4 LPDP<sup>2</sup>. Questa problematica è ancora aperta. Il presente documento persegue, appunto, lo scopo di fornire ulteriori elementi di valutazione,

<sup>1</sup> Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (RL 2.1.1.2).

<sup>2</sup> Legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (RL 1.6.1.1).

parzialmente già emersi in occasione di una precedente riunione tenutasi il 14 novembre 2002, promossa dal Servizio protezione dati, a cui avevano partecipato anche l'avvocata G. Branca della SEL, il dottor A. Ghiringhelli e il signor M. Poncioni dell'Archivio di Stato e il signor M. Taminelli dell'Ufficio di vigilanza sullo stato civile. In conclusione di quella seduta si era concordata la redazione di linee guida con particolare riferimento alla protezione dei dati, a cui è dato seguito con il presente documento, approvato dalle unità menzionate.

## II. Cenni generali

1.- Il quadro giuridico attuale in tema di accesso agli archivi (comunali) è assai carente e del tutto insoddisfacente. In effetti, la legislazione cantonale, fatta eccezione di eventuali normative comunali<sup>3</sup>, non contempla una legge settoriale sull'archiviazione e le norme di diritto materiale che si riscontrano in talune leggi non sembrano finalizzate a regolare l'accesso e la consultazione di archivi (cantonali e comunali), né tanto meno prevedono distinzioni secondo la natura dell'archivio (archivio storico, archivio intermedio o di deposito, archivio corrente). Né esistono atti normativi che si riferiscano esplicitamente ai dati d'interesse prevalentemente storico. Neppure esiste un regolamento sull'Archivio di Stato (cantonale), nel suo doppio ruolo di organo che conserva documenti per ragioni storiche e giuridiche. Queste constatazioni sono importanti poiché, come considerato dal Tribunale federale, l'accesso agli archivi dev'essere disciplinato da disposizioni legali<sup>4</sup>, la cui corretta applicazione deve peraltro poter essere oggetto di verifica di costituzionalità, nel caso in cui fosse interposto un ricorso<sup>5</sup>. Va osservato, in questo contesto, che l'accesso ai dati dell'archivio federale è sempre stato regolamentato con atti normativi (si citano per esempio il regolamento del 1852 che autorizzava in particolare l'accesso dei ricercatori alla documentazione e il regolamento per l'archivio federale del 15 luglio 1966). Il tema è ora disciplinato dalla nuova LAr<sup>6</sup> e dalle relative ordinanze d'applicazione.

---

<sup>3</sup> Cfr. ad es. l'ordinanza municipale sull'archivio della Città di Locarno del 10 maggio 1990.

<sup>4</sup> Sentenza del 23 dicembre 1992 in plädoyer 4/1994 pag. 55 segg.

<sup>5</sup> JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 288/289.

<sup>6</sup> Legge federale sull'archiviazione del 26 giugno 1998 (RS 152.1).

Nella seduta del 14 novembre 2002 si era appunto sottolineata l'indiscussa necessità di adottare con una certa urgenza le basi legali che regolino l'archiviazione quale diritto settoriale e che stabiliscano, in particolare, i principi e le cautele da porre in materia di gestione degli archivi e dei documenti, di accessibilità ai medesimi, nonché i principi sull'organizzazione e il funzionamento della struttura. Dal profilo della protezione dei dati questa necessità è importante considerato il carattere trasversale delle leggi generali che disciplinano questa materia. Quali "Querschnittsgesetze", le leggi sulla protezione dei dati predispongono principi direttori generali validi per tutti i settori del diritto e contengono norme valide, in principio, per tutte le attività d'informazione private e pubbliche<sup>7</sup>. A questo proposito, la LPDP stabilisce il principio basilare - valido peraltro anche per le autorità archivistiche - che un'elaborazione di dati personali deve poggiare su una base legale specifica (art. 6 cpv. 1 e 4 LPDP). In altri termini, solo con l'adozione delle necessarie basi legali è possibile determinare il principio della libera consultazione degli archivi almeno per quanto riguarda il complesso dei documenti per i quali, da molti anni ormai, non esiste più un interesse corrente. In questo senso è essenziale che tali norme indichino, tra l'altro, i termini di protezione e le restrizioni alla consultazione. In attesa di tale auspicata normativa, rimangono determinanti in particolare - e nei limiti dei rispettivi campi d'applicazione - le norme generali sulla protezione dei dati e le disposizioni speciali (per esempio contenute nella legge organica comunale e nell'ordinanza federale sullo stato civile del 1° giugno 1953 [OSC; RS 211.112.1]).

2.- Occorre ancora rilevare che qualora gli organi pubblici versassero definitivamente agli archivi gli atti contenuti nelle loro cartoteche, nei loro registri o in archivi intermedi, i relativi documenti - la cui conservazione non sarebbe più giustificata da speciali ed obiettive esigenze di utilizzazione - non servirebbero più allo scopo primario per il quale erano stati raccolti, bensì allo scopo secondario dell'archiviazione, inteso ad assicurare la memoria storica. Anche da questo profilo si impone l'adozione di una normativa specifica che ne disciplini i principi e le modalità, poiché per la protezione dei dati e del segreto d'ufficio in relazione agli atti archiviati divengono competenti le autorità preposte all'archiviazione. In caso di rilascio a terzi dell'autorizza-

---

<sup>7</sup> Cfr. messaggio n. 88.032 del 23 marzo del Consiglio federale concernente la legge federale sulla protezione dei dati; FF 1988 II pag. 371 e 384.

zione d'accesso a documenti archiviati sono esclusivamente quest'ultime a detenere le relative responsabilità, anche in materia di tutela della sfera privata<sup>8</sup>.

L'organo responsabile in materia di archivi potrebbe tuttavia, a rigore, desumere dalle garanzie costituzionali, segnatamente da quella federale (Cost.)<sup>9</sup>, un diritto d'accesso diretto alle fonti fondato ad esempio sulle libertà di opinione e d'informazione (art. 16 Cost.), nonché sulle libertà della scienza e della ricerca (art. 20 Cost.), anche in assenza di una base legale specifica. Questi precetti sono di grande rilevanza in tema di archiviazione, come attesta il fatto che la legge federale sugli archivi e le relative ordinanze d'applicazione non sono inserite nel capitolo "Scuola - scienza - cultura" della raccolta sistematica del diritto federale (come le precedenti normative), bensì in quello dei diritti fondamentali (libertà d'opinione e d'informazione). Per fondare un accesso diretto agli archivi direttamente in base a tali precetti l'organo responsabile dovrebbe però riconoscere l'archivio come fonte liberamente accessibile, riservati in ogni caso limiti giustificati da oggettive necessità di protezione, ravvisate in particolare nella tutela della personalità o in interessi preponderanti d'altra natura. Certo, nel contesto, la giurisprudenza più recente del Tribunale federale sembra manifestare una certa apertura; l'Alta Corte non omette però di rilevare che negli ambiti della libertà d'informazione e della scienza spetta in prima linea al legislatore cantonale definire l'accesso alle fonti a scopo di ricerca<sup>10</sup>. D'altra parte, anche il quesito a monte, ossia a sapere se una fonte sia da considerare liberamente accessibile, dipende "weitgehend nach der entsprechenden Umschreibung und Wertung durch Verfassungs- und Gesetzgeber"<sup>11</sup>. Con riferimento a fonti non liberamente accessibili (poiché ad esempio rientranti in un termine di protezione), il Tribunale federale ha in ogni caso sostenuto che un diritto d'accesso fondato direttamente sui precetti costituzionali non può essere agevolmente riconosciuto: al riguardo occorrerebbe "eines spezifischen Forschungsansatzes und einer sich daraus ergebenden forschungsmässigen Notwendigkeit, Einsicht in Akten (wie etwa in Daten, Statistiken oder Reihenuntersuchungen) zu nehmen. Andernfalls würde die Wissenschaftsfreiheit hinsichtlich der Frage des Quellenzugangs für eine nur schwer abzugrenzende Gruppe von Personen zu einem kaum begrenz-

---

<sup>8</sup> DTF 127 I 145 consid. 4c/bb pag. 155.

<sup>9</sup> Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101).

<sup>10</sup> DTF 127 I 145 consid. 4d/aa pag. 156.

<sup>11</sup> DTF 127 I 145 consid. 4c/aa pag. 154.

baren und daher konturlosen Anspruch gegenüber dem Staat"<sup>12</sup>. Inoltre, occorrerebbe considerare - avuto riguardo alle circostanze del caso concreto - la protezione della sfera privata e dei dati (art. 13 Cost.), come pure il principio della parità di trattamento disciplinata all'art. 8 cpv. 1 Cost.<sup>13</sup>. Spetta comunque sempre e solo all'organo responsabile in materia di archiviazione soppesare questi elementi, procedendo alle necessarie valutazioni, e prendere la propria decisione in merito.

3.- Le considerazioni che precedono sono importanti poiché, in definitiva, le normative generali sulla protezione dei dati non sono state concepite per disciplinare il tema dell'archiviazione a fini storici, in particolare l'accesso agli archivi e, come tali, non sono pertanto di grande ausilio in merito, soprattutto quando si tratti di documenti d'interesse esclusivamente storico. Nondimeno, come si vedrà, l'effettività di tali normative comporta dei vincoli generali che vanno comunque rispettati, nella misura in cui il complesso strutturato di documenti a cui fosse chiesto l'accesso contenesse raccolte di dati personali ai sensi della legge. Per tutti gli altri documenti, evidentemente, non si imporrebbero restrizioni fondate sulla tutela della sfera privata.

L'esposto seguente non può pertanto avere che *valenza sussidiaria ed indicativa*.

### **III. Vincoli generali sanciti dalle norme sulla protezione dei dati**

1.- La legge cantonale sulla protezione dei dati - cui sono sottoposti il Cantone, i Comuni, le altre corporazioni e istituti di diritto pubblico e i loro organi come pure le persone fisiche e giuridiche di diritto privato cui siano demandati compiti pubblici (art. 2 cpv. 2 LPDP) - contiene, oltre alle consuete massime generali (cfr. in particolare l'art. 6 LPDP), anche principi relativi all'archiviazione (art. 21 LPDP). Quest'ultimo disposto non è tuttavia di grande ausilio in concreto, limitandosi a ribadire che, riservati i termini di conservazione determinati dall'applicazione di norme di leggi federali o cantonali o da speciali ed obiettive esigenze di utilizzazione, l'organo responsabile stabilisce, per ogni archivio di dati quando i dati personali devono essere distrutti. La

---

<sup>12</sup> DTF 127 I 145 consid. 4d/aa pag. 156.

<sup>13</sup> DTF 127 I 145 consid. 4d/aa pag. 156/157.

disposizione è, anzi, per certi versi limitativa, poiché impone in prima linea - a tutela del rischio di possibili lesioni della personalità - la *distruzione* di dati personali non più necessari ai fini dello scopo primario per i quali erano stati raccolti, ossia a beneficio dell'attività amministrativa ordinaria. In questo senso, i termini di conservazione in funzione di speciali ed obiettive esigenze di utilizzazione definite dall'organo responsabile si riferiscono solo allo scopo primario della raccolta e vanno applicati a titolo eccezionale e "con particolare rigore", come espressamente indicato nel messaggio LPDP<sup>14</sup>.

Evidentemente il concetto di distruzione mal si concilia con quello di archiviazione storica. In realtà il rapporto tra queste due nozioni non traspare in modo sufficientemente chiaro nel disposto menzionato. Meglio sarebbe adottare una norma simile ai combinati art. 21 cpv. 2 LPD<sup>15</sup> e 27 OPD<sup>16</sup>. Il primo disposto stabilisce il principio generale secondo cui i dati personali dei quali gli organi federali non hanno più bisogno devono essere anonimizzati o distrutti, sempreché i dati non debbano essere consegnati all'Archivio federale. Dal canto suo l'art. 27 OPD - richiamando espressamente la LAr - stabilisce che gli organi federali offrono all'archivio federale di riprendere tutti i dati personali di cui non hanno più bisogno in modo permanente, sempre che non siano competenti essi stessi per la loro archiviazione (cpv. 1); distruggono i dati personali che l'Archivio federale ha definito privi di valore archivistico, salvo se (a) sono stati resi anonimi o (b) devono essere conservati a titolo di prova o per motivi di sicurezza. Il messaggio LPD del Consiglio federale stabilisce peraltro il principio, giusto, che la legge sull'archiviazione *prevale* sulle norme concernenti la distruzione dei dati<sup>17</sup>.

Giova infine rilevare che l'assenza di una base legale in materia di archiviazione rende problematica anche l'applicazione effettiva dell'art. 21 cpv. 3 LPDP, il quale riserva "in tutti i casi [...] le disposizioni concernenti la conservazione presso l'archivio cantonale di dati di interesse storico", che al momento non esistono!

---

<sup>14</sup> Messaggio n. 2975 del 2 ottobre 1985 concernente il progetto di legge sulla protezione dei dati personali, ad art. 21 del disegno.

<sup>15</sup> Legge federale sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992 (RS 235.1).

<sup>16</sup> Ordinanza relativa alla legge federale sulla protezione dei dati del 14 giugno 1993 (RS 235.11).

<sup>17</sup> Messaggio n. 88.032 del 23 marzo 1988 del Consiglio federale concernente la legge federale sulla protezione dei dati, ad art. 18 del disegno, FF 1988 II pag. 413.

2.- La LPDP contempla un diritto d'accesso delle persone interessate (cosiddetto diritto d'informazione ai sensi degli art. 23 e 24 LPDP), ma unicamente in relazione ai *propri* dati. Tale facoltà - riferita essenzialmente all'ordinaria gestione amministrativa degli organi pubblici - è volta in primo luogo al *rilascio* di informazioni sull'eventuale elaborazione di dati e non alla consultazione diretta. Certo, quest'ultima è anche prevista, alla condizione tuttavia che importanti motivi non lo impediscano (art. 23 cpv. 3 LPDP). Il diritto d'accesso non è comunque assoluto: l'informazione può essere infatti limitata o rifiutata, ove lo esigano interessi pubblici importanti o interessi particolarmente meritevoli di tutela (art. 24 cpv. 1 LPDP). Addirittura, se l'istante non è in grado di mostrare un interesse meritevole di tutela, l'informazione può essere limitata o rifiutata quando i dati personali sono definitivamente archiviati (art. 24 cpv. 3 lett. c).

Come traspare da queste considerazioni, il diritto d'accesso ai sensi degli art. 23 segg. LPDP non è uno strumento del tutto idoneo a disciplinare la consultazione di archivi ai fini di una ricerca storica.

3.- La LPDP si applica ad ogni elaborazione di dati personali, ossia ad ogni operazione intesa, segnatamente, a raccogliere, conservare, utilizzare, modificare, trasmettere o distruggere le indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica (art. 4 cpv. 1 e 3 LPDP), e indipendentemente dagli scopi, dai modi e dalle procedure utilizzati (art. 2 cpv. 1 LPDP). Ne deriva che gli atti riprodotti su qualsiasi tipo di supporto, elettronico o no (fotocopia, scanner, CD-Rom o altro) soggiacciono di principio ai medesimi criteri, purché contengano dati personali.

Dal profilo archivistico - ma non solo - un aspetto particolarmente delicato è quello di sapere se i dati personali di persone decedute siano sottoposti come tali alle norme di tutela della sfera privata. In effetti, i cosiddetti dati personali si riferiscono in prima analisi alle *persone vive*, perché quest'ultime possano far valere i propri diritti. Fondamento della legge è infatti il diritto dell'individuo, sancito costituzionalmente all'art. 13 cpv. 2 Cost., di gestire in modo autonomo le informazioni che lo riguardano (cosiddetto "*diritto all'autodeterminazione informativa*"): il correlato di questa pretesa è l'obbligo per l'autorità che detiene informazioni di carattere personale di attenersi alle

regole precise che disciplinano l'elaborazione dei dati. Ora, è evidente che la facoltà di far valere i diritti sanciti dalle normative sulla protezione dei dati non può essere esercitata da un defunto, poiché la sua personalità, come recita l'art. 31 cpv. 1 CC<sup>18</sup>, finisce con la morte. Non è quindi del tutto certo se nel concetto di "*persona*" ai sensi dell'art. 1 LPDP rientrano anche le persone decedute o se invece ne siano escluse. In ogni caso, nella LPDP non esiste un'espressa disposizione volta a proteggere la riservatezza post mortem né, peraltro, una norma che la escluda o permetta all'autorità di comunicare dati concernenti una persona defunta in base ad un suo consenso presunto o al consenso di terzi (cfr. l'art. 11 LPDP, precisato più sotto). Non si può ad ogni modo sottacere il fatto che la diffusione di determinati dati concernenti una persona deceduta potrebbe produrre nocimento non solo alla sua stessa memoria, ma anche a quella delle persone a lei legate o ai suoi familiari: si pensi ad esempio al tema dell'onorabilità o a quello delle malattie ereditarie<sup>19</sup>. È vero che dopo la morte e la fine della personalità (art. 31 CC) quest'ultima non è di principio protetta. Tuttavia, come stabilito dal Tribunale federale, l'ordinamento giuridico svizzero riconosce un'estensione della protezione, a motivo della dignità del defunto e del sentimento di pietà dei suoi familiari<sup>20</sup>. Questa tutela trova riscontro in ambiti normativi specifici: nel diritto penale (si pensi alla punibilità del turbamento della pace dei defunti) e anche in settori in cui la protezione dei dati e della personalità rivestono un ruolo comunque rilevante, come in materia di archivi e di registri (si pensi ad esempio ai termini di protezione per la consultazione degli archivi federali e le disposizioni che reggono l'accesso ai dati personali contenuti nei registri dello stato civile). Secondo la concezione vigente, il rispetto della personalità del defunto è però interamente subordinato all'intervento dei familiari o di altri aventi diritto, poiché il titolare non è più, evidentemente, in grado di agire<sup>21</sup>. Una simile concezione trova poi riscontro anche nell'ambito della protezione dei dati a livello federale. Così, l'art. 1 cpv. 7 OPD prevede, in tema di modalità del diritto d'accesso, che "informazioni su dati di persone decedute sono rilasciate se il richiedente prova di avervi interesse e non vi si oppongono interessi pre-

---

<sup>18</sup> Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210).

<sup>19</sup> Cfr. CRISTINA LO SURDO, Dati personali e strumenti di tutela del soggetto "interessato", in: *Danno e Responsabilità*, n. 2/2003, pag. 145.

<sup>20</sup> DTF 127 I 115 consid. 6a pag. 122; 127 I 145 consid. 5c/cc pag. 162.

<sup>21</sup> Cfr. DTF 127 I 115 consid. 6a pag. 123; PIERRE TERCIER, *Le nouveau droit de la personnalité*, Zuri-go 1984, n. 406 segg.



ponderanti di congiunti della persona deceduta o di terzi" (prima frase); "l'interesse è presunto in caso di stretta parentela o di matrimonio con la persona deceduta" (seconda frase). Questo disposto determina le condizioni alle quali una persona può accedere ai dati concernenti una persona deceduta, garantendo nel contempo la protezione della personalità dei familiari<sup>22</sup>. In definitiva, la valenza delle normative sulla protezione dei dati non va d'acchito esclusa, ancorché sia chiaro che il bisogno di tutelare i dati personali di una persona deceduta è generalmente inferiore a quello riferito alle persone viventi, se non nullo, a dipendenza dei casi<sup>23</sup>.

4.- La LPDP precisa, tra i criteri generali, anche la massima di fondamentale importanza secondo cui "i dati personali devono possibilmente essere raccolti presso la persona interessata" (art. 9 cpv. 1 LPDP). La normativa sulla protezione dei dati fa quindi obbligo a chi intendesse raccogliere dati personali, per esempio con riferimento a persone specifiche, di rivolgersi in primo luogo direttamente alle persone interessate (rispettivamente ai loro familiari o discendenti) e solo sussidiariamente far capo a dati contenuti negli archivi.

5.- Per quanto riguarda l'accesso a dati personali contenuti negli archivi sono poi di rilievo le norme che disciplinano la *trasmissione o comunicazione di dati personali*, quale forma particolare di elaborazione di dati. Per trasmissione di dati si intende generalmente il fatto di renderli accessibili a una cerchia determinata o indeterminata di persone, non necessariamente sottoposte a vincoli di segreto. Sono trasmissioni di dati ad esempio la divulgazione, la pubblicazione (quindi la diffusione a molte persone), oppure anche - qui d'interesse - la semplice consultazione di dati personali. A questo proposito l'art. 11 LPDP, che definisce i requisiti per la trasmissione di dati personali a persone private, stabilisce (al cpv. 1) che, rispettate le prescrizioni in materia di

---

<sup>22</sup> INCARICATO FEDERALE PER LA PROTEZIONE DEI DATI, Commentario OPD, Berna 1993, pag. 2/3.

<sup>23</sup> La concezione secondo cui i dati personali non sarebbero più protetti a partire dal momento della morte dell'interessato non convince affatto: occorrerebbe del resto attendersi una notevole reticenza dei cittadini a fornire le proprie informazioni personali se fossero a conoscenza che i propri dati divenissero più o meno accessibili con la morte (decisione del 20 novembre 2002 del Consiglio di Stato del Canton Argovia, in: ZBI 104/2003 pag. 600 segg.; MARCO FEY, Aktuelle Entscheide zum Datenschutz, in: digma 2004.1 pag. 40, ESTHER KNELLWOLF, Datenschutz über den Tod hinaus?, in: Fakten 4/1998, pag. 23 segg.; THILO WEICHERT, Datenschutz contra Archivrecht?, pubblicato nel sito [www.datenschutz](http://www.datenschutz)

segreto d'ufficio, la trasmissione può essere effettuata se l'organo responsabile vi è obbligato o autorizzato dalla legge, oppure se la trasmissione, nel singolo caso, è fatta nell'interesse della persona interessata e la stessa vi abbia esplicitamente acconsentito. Queste condizioni sono poi completate dagli ulteriori requisiti stabiliti all'art. 14 LPDP: così, la trasmissione di dati personali può essere limitata o sottoposta a condizioni particolari qualora vi ostino importanti interessi pubblici o i dati si rivelino meritevoli di particolare protezione per la persona interessata (cpv. 1); inoltre, 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 (cpv. 2 prima frase); sono riservate le norme legali che prevedono il consenso della persona interessata (cpv. 2 seconda frase).

Come si può facilmente notare, questi disposti del tutto generali si prestano poco a disciplinare il tema dell'accesso agli archivi (storici) a scopo di ricerca.

L'art. 11 cpv. 2 LPDP è invece più utile, poiché prevede un'importante deroga a favore della pubblicità: esso stabilisce che i dati contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a tutti possono essere trasmessi nella stessa misura e secondo gli stessi criteri utilizzati nella pubblicazione. A questa tipologia sono poi assimilati i dati che le norme del diritto speciale definiscono pubblici o liberamente consultabili (cfr. art. 3 LPDP).

6.- Inoltre può essere di rilievo l'art. 16 LPDP nella misura in cui l'organo responsabile dovesse farsi promotore di una ricerca. In questo caso potrebbe conferire ad un terzo (un ricercatore) il mandato di svolgerla dal profilo operativo, con facoltà d'accesso agli atti d'archivio, in quanto necessario. Il disposto - che disciplina la cosiddetta "*elaborazione su mandato*" - esige in ogni caso che la protezione dei dati "dev'essere garantita da condizioni, convenzioni o in altro modo" (cpv. 1), fermo restando che, senza esplicita autorizzazione derogante, il servizio mandatario può utilizzare dati personali solo per il mandante e trasmetterli solo a quest'ultimo (cpv. 2).

Per garantire convenientemente le esigenze di tutela stabilite al cpv. 1, è stato elaborato un modello di convenzione, che si ispira ai principi stabiliti dall'art. 10 del regolamento di applicazione della LPDP del 6 dicembre 2000 (RLPDP; RL 1.6.1.1.1).

7.- In definitiva - ad esclusione dei menzionati art. 9, 11 cpv. 2 e 16 LPDP, come pure dell'art. 15 LPDP (che verrà illustrato successivamente) - la legge cantonale sulla protezione dei dati non costituisce uno strumento sufficientemente duttile per fornire risposte utili in tema di accessibilità degli archivi (storici) a scopo di ricerca. Più utile è invece richiamare altre normative.

#### **IV. Consultazione di atti a scopo di ricerca**

1.- Come già illustrato, l'accesso a documenti può essere disciplinato dal diritto speciale. Esso può prevedere principi e modalità specifici, che possono valere anche ai fini di una ricerca, che dipendono dalla particolare natura degli atti. Il diritto speciale prevale, in questo contesto, su quello generale della protezione dei dati.

2.- Per quanto riguarda l'accesso agli **atti degli organi legislativi ed esecutivi comunali**, rispettivamente il rilascio di loro estratti, è determinante l'art. 105 LOC. Questo disposto - che persegue in parte fini analoghi a quelli della protezione dei dati e, come tale, è applicato anche in ambito di ricerca - pone un principio e dei limiti, specificati nel già menzionato parere congiunto SEL-SPD del 23 gennaio 2003, destinato a pubblicazione in *Conoscere per deliberare X 2003*. È utile richiamarne i contenuti, poiché riassumono, in merito, la posizione ufficiale della SEL, preposta all'applicazione del disposto.

Il principio, secondo il quale "ogni cittadino può ottenere gli estratti delle risoluzioni municipali, di quelle dell'assemblea comunale e del consiglio comunale" (art. 105 cpv. 4 LOC), dev'essere inteso nei limiti di un ragionevole aggravio per la Cancelleria e per prassi esteso anche ai documenti diventati pubblici o di carattere generale. Il cittadino può quindi ottenere degli estratti delle risoluzioni del Consiglio Comunale - rispettivamente dell'Assemblea - i verbali delle discussioni una volta approvati, i mes-

messaggi municipali (ad esclusione quindi dei verbali dell'Esecutivo), i rapporti delle Commissioni (che sono pubblici una volta depositati in Cancelleria) e altri documenti pubblicati all'albo comunale. Per quanto riguarda invece gli estratti delle risoluzioni municipali ai sensi dell'art. 105 cpv. 4 LOC, essi possono essere richiesti a condizione che trattino argomenti di carattere generale. Nell'ambito di una ricerca è quindi possibile avere accesso ai documenti testé citati: questo in generale, sia che si tratti di atti recenti, sia che essi risalgano a più addietro nel tempo, perché si tratta di atti pubblici. È invece di per sé esclusa dalla consultazione la corrispondenza. Naturalmente le modalità di consultazione dovranno essere concordate con l'autorità comunale, che rimane in ogni caso responsabile. Anche altri importanti fattori di ordine pratico, quali l'ordine dell'archivio, dovranno essere tenuti adeguatamente in considerazione. Come giustamente rilevato nel fascicolo curato da ANDREA GHIRINGHELLI e MARCO PONCIONI, "dove regna il caos, consultazione e prestiti non dovrebbero entrare in considerazione, a meno che non siano finalizzati al lavoro di riordinamento dell'archivio"<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda specificamente il tema dei dati personali, l'art. 105 cpv. 6 LOC, ed è questa l'eccezione, stabilisce che "gli estratti riferentesi a deliberazioni di carattere strettamente personale sono rilasciati se il richiedente dimostra un interesse diretto".

In definitiva, l'interpretazione data all'art. 105 LOC - a prescindere dalla pubblicità di determinati atti - non consente di definire libero l'accesso a tutti i documenti d'esclusivo interesse storico contenuti negli archivi comunali. A questo riguardo pare giustificato - nel contesto dell'adozione di una legge sull'archiviazione e della prospettata revisione della LOC - ponderare la modifica dell'art. 105, nel senso di dichiarare applicabile l'eventuale normativa cantonale, per analogia, anche agli archivi comunali, oppure, in assenza di una tale legge, inserire una regola che imponga ai Comuni di adottare disposizioni specifiche.

3.- L'accesso agli **atti dello stato civile** è disciplinato dall'Ordinanza sullo stato civile, che provvede, in tal modo, anche a rendere effettiva in quest'ambito la tutela della personalità e dei diritti fondamentali delle persone i cui dati sono oggetto di elabora-

---

<sup>24</sup> ANDREA GHIRINGHELLI/MARCO PONCIONI, L'archivio comunale - guida minima alla gestione e conservazione dei documenti, pag. 35.

zione, come sancito dall'art. 40 cpv. 3 CC. Secondo l'art. 27 OSC, per ogni ufficio dello stato civile svizzero sono tenuti i registri particolari (nascite, matrimoni, morti e riconoscimenti) - così designati siccome per ciascuno di essi viene iscritto un solo tipo di evento accaduto sul territorio del circondario di stato civile al quale il registro appartiene - e il registro delle famiglie. In relazione alla consultazione dei dati relativi allo stato civile a scopo di ricerca è determinante l'art. 29a OSC, rilevato che - come sostiene OLIVER WAESPI dell'Ufficio federale dello stato civile - non occorre nessuna autorizzazione per consultare registri che hanno più di 120 anni: quest'ultimi possono essere esaminati "con i dovuti riguardi"<sup>25</sup>. In realtà questo disposto stabilisce che gli originali dei registri non più in possesso degli uffici dello stato civile e che risalgono almeno all'anno 1850 siano conservati in luogo sicuro e che le persone interessate possano prenderne conoscenza con i dovuti riguardi. Su indicazione dell'Ufficio di vigilanza sullo stato civile, nel Cantone Ticino i registri particolari sono stati introdotti il 1° gennaio 1855. Per fatti prodottisi prima di questa data in Ticino sono di rilievo i "ruoli della popolazione" dei singoli Comuni, copia dei quali è depositata presso l'Archivio di Stato, e che hanno continuato ad esistere in parallelo e successivamente fors'anche aggiornati. Trattasi di volumi in cui venivano annotati le nascite, i matrimoni e le morti dei domiciliati, come pure il movimento arrivi-partenze della popolazione e l'indicazione del genere di "appartenenza" dell'interessato al suo Comune ("patrizio", "ticinese", "confederato" o "estero"). La consultazione di questi registri, rispettivamente dei registri di stato civile ed ecclesiastici anteriori al 1876, quindi precedenti l'unificazione delle disposizioni cantonali da parte della Confederazione con l'entrata in vigore della relativa legge federale del 24 dicembre 1874, è retta dal diritto cantonale<sup>26</sup>. Ma a questo riguardo il diritto ticinese speciale è silente.

L'art. 29a cpv. 1 OSC consente all'autorità di vigilanza sullo stato civile di autorizzare la divulgazione di dati personali contenuti nei registri degli ultimi 120 anni (art. 7 cpv. 2 OSC) ai fini di una "ricerca scientifica" *non riguardante persone* a condizione che non sia possibile ottenere i dati dalla persona interessata o non si possa ragionevolmente pretenderlo. L'Ufficio federale dello stato civile sostiene una prassi differenzia-

---

<sup>25</sup> OLIVER WAESPI, Ricerca di dati personali e relativa protezione presso lo stato civile, in: RSC 2001 pag. 62, con riferimento all'art. 7 cpv. 2 OSC.

<sup>26</sup> Decisione dell'Ufficio federale dello stato civile del 5 febbraio 1992, in RSC 1992 pag. 85; decisione ricorsuale del Dipartimento delle costruzioni del Canton Soletta, in: GER 1997 n. 8 consid. 3.1.

ta a dipendenza se la persona interessata sia ancora in vita o se non lo sia più, ritenuto che la protezione della personalità cessa con la scomparsa della persona (art. 31 CC<sup>27</sup>). D'altro canto occorre rilevare, come già illustrato, che la trasmissione di dati personali concernenti un defunto potrebbe anche ledere la personalità dei familiari e quindi può anche giustificarsi una certa cautela<sup>28</sup>. Chiamato a determinarsi sul diritto di consultazione di atti penali archiviati di una nota personalità deceduta, il Tribunale federale ha ad esempio stabilito che può sussistere, in generale, un bisogno giustificato di tutelare la personalità dei defunti, affinché dati sconvenienti che li riguardano non siano resi pubblici a posteriori. Queste considerazioni possono essere importanti anche nel contesto dell'autorizzazione a consultare registri ai fini di una ricerca scientifica non riguardante persone; la relativa valutazione spetta tuttavia unicamente all'autorità preposta. A questo proposito, a norma dell'art. 29a cpv. 1 OSC l'autorità di vigilanza impone gli oneri previsti dal diritto in materia di protezione dei dati, obbligando in particolare i destinatari a (1) anonimizzare i dati non appena lo permette lo scopo del trattamento, (2) a comunicare i dati soltanto con il consenso dell'autorità di vigilanza e (3) a pubblicare i risultati del trattamento in una forma che non permetta d'identificare le persone interessate.

L'art. 29a cpv. 2 OSC consente invece all'autorità di vigilanza sullo stato civile di autorizzare la divulgazione di dati personali ai fini di una "ricerca" *riguardante persone*, sempre a condizione che non sia possibile ottenere i dati dalla persona interessata o non si possa ragionevolmente pretenderlo. Anche in questo caso l'autorizzazione è vincolata a oneri allo scopo di garantire la protezione dei dati. In merito all'interpretazione del concetto indeterminato "ricerca", OLIVER WAESPI afferma che "questa può essere definita come il fatto di ricercare delle informazioni nuove in modo sistematico e allo scopo preciso di allargare nuove conoscenze. Pure i ricercatori non professionisti, ossia senza una qualifica scientifica particolare, sono tenuti a rendere verosimile la veridicità dello scopo della loro ricerca e a esporre in modo convincente alle autorità dello stato civile i motivi della loro domanda, come pure i mezzi escogitati per conseguire lo scopo voluto. Un minimo di sistematica e di metodo deve essere richiesto; l'art. 29a, cpv. 2 OSC non privilegia colui che vorrebbe «sfogliare» i regi-

---

<sup>27</sup> WAESPI, op. cit., pag. 62.

<sup>28</sup> BELSER, op. cit., pag. 104.

stri dello stato civile per pura curiosità<sup>29</sup>. A ben vedere questi criteri possono valere, nell'ambito specifico, anche nel quadro di una ricerca non riguardante persone, che risulterebbe peraltro meno invasiva di quella riferita a persone specifiche. Non vi è motivo di esigere necessariamente una qualifica universitaria nel campo d'esame, come potrebbe dedursi da una semplice lettura dell'art. 29a cpv. 1 OSC. In realtà, la qualificazione scientifica del progetto può rivestire un ruolo importante in relazione alla protezione dei dati. Così, WAESPI sostiene che più un progetto si presta ad arrecare pregiudizio ai diritti della personalità delle persone sulle quali è diretta la ricerca o ai diritti di terzi (si pensi all'elaborazione di dati sensibili), più le garanzie di una protezione dei dati devono essere efficaci e le esigenze sull'affidabilità del ricercatore elevate, con riferimento particolare alle sue competenze scientifiche, come ad esempio la formazione, la conoscenza della materia, i metodi di ricerca o l'eventuale sostegno di istituzioni, mentre l'importanza dell'apporto scientifico del progetto non dev'essere valutata con eccessivo rigore<sup>30</sup>.

In sostanza, ed è ciò che più importa dal profilo della tutela della personalità, entrambe le ipotesi stabilite dall'art. 29a OSC impongono l'adozione di misure (oneri) a tutela della protezione dei dati, che possono essere definiti in ragione delle esigenze del caso specifico. Il disposto non persegue evidentemente lo scopo di ostacolare inutilmente la ricerca, ma di garantire una protezione dei dati effettiva ed adeguata<sup>31</sup>. Ad ogni modo si sottolinea che l'autorità di vigilanza, sia per quanto riguarda il principio della divulgazione di dati personali sia per quanto attiene alla definizione degli oneri, dispone di un ampio margine di apprezzamento, desunto dalla formula potestativa utilizzata in entrambi i capoversi del disposto<sup>32</sup>.

L'art. 30 OSC disciplina le forme di divulgazione di dati personali, determinanti anche in materia di ricerca scientifica. Ai sensi del capoverso 1 del disposto la divulgazione avviene - per quanto qui d'interesse - mediante comunicazioni, estratti, copie, iscri-

---

<sup>29</sup> WAESPI, op. cit., pag. 60.

<sup>30</sup> WAESPI, op. cit., pag. 60.

<sup>31</sup> Si veda anche MICHEL MONTINI, Protezione dei dati di stato civile: prime esperienze a seguito della revisione dell'Ordinanza federale dello stato civile, entrata in vigore il 1. gennaio 1998, in RSC 1999 pag. 244.

<sup>32</sup> Cfr. anche sentenza del Tribunale federale 5A.13/2001 del 15 ottobre 2001 consid. 3a/aa; MONTINI, op. cit., pag. 244/245.

zioni nel libretto di famiglia e informazioni scritte (quest'ultime nelle modalità stabilite all'art. 138 cpv. 2 - 4 OSC, come indica l'art. 30 cpv. 2 OSC). A norma dell'art. 30a OSC, la consultazione dei registri può essere eccezionalmente permessa per iscritto dall'autorità cantonale di vigilanza se la divulgazione di dati giusta l'art. 30 OSC non può essere ragionevolmente pretesa (cpv. 1). Anche in questo caso l'autorizzazione è vincolata agli oneri richiesti per garantire la protezione dei dati (cpv. 2). Il principio della sussidiarietà è stato peraltro recentemente confermato dal Tribunale federale<sup>33</sup>.

Va infine osservato che nell'ipotesi in cui il ricercatore ottenga l'autorizzazione di consultare i registri dello stato civile, essa conterrà, con la comminatoria d'applicazione delle misure penali (art. 292 CP<sup>34</sup>), l'obbligo di mantenere segreti i dati esaminati e ciò, in un primo tempo, pure nei confronti di un eventuale mandante<sup>35</sup>.

4.- Relativamente all'accessibilità ai **dati del catasto**, sono di rilievo nell'ambito delle ricerche storiche i catastrini comunali antecedenti l'entrata in vigore del codice civile, tuttavia vincolanti ancora oggi per i Comuni in cui manca una misurazione ufficiale. Trattasi essenzialmente di documenti di carattere fiscale istituiti per il censimento dei fabbricati e dei terreni le cui basi legali risalgono agli inizi dell'800, affermatasi come documenti attestanti i rapporti di proprietà. Ciò malgrado, a conoscenza della Sezione del registro fondiario e di commercio, gli esemplari più antichi reperibili risalgono agli anni attorno al 1860 coincidenti con il Decreto governativo che obbligava i Comuni all'allestimento delle mappe catastali e in seguito più volte ritrascritti in occasione delle revisioni generali delle stime. Il loro contenuto si completa con l'elenco delle partite (ossia di una rubrica alfabetica dei proprietari), con una descrizione sommaria dei beni immobili, con il valore di stima e, in alcuni casi, del valore di perequazione. Nel passato gli estratti di questi registri servivano a documentare la facoltà di disporre del registro fondiario e quindi dovevano essere presentati agli uffici dei registri in concomitanza di una transazione immobiliare. Dal punto di vista della Sezione del registro fondiario e di commercio, l'importanza dal profilo storico può consistere da un lato nella determinazione della sequenza dei proprietari (o famiglie)

---

<sup>33</sup> Sentenza 5A.13/2001 del 15 ottobre 2001 consid. 3a/aa

<sup>34</sup> Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311).

<sup>35</sup> WAESPI, op. cit., pag. 62.



succedutisi nella proprietà e dall'altro nella conoscenza dei valori di stima dei fabbricati e dei terreni in una determinata epoca. A titolo di paragone, si può affermare che i dati contenuti nei vecchi catastrini corrispondono all'incirca alla descrizione tecnica, al valore di stima e al titolare del diritto reale oggi riportati nei fogli indicativi del libro mastro. Ad ogni modo, la Sezione esclude, per contro, ogni riferimento a diritti particolari costituibili secondo il vecchio diritto cantonale e ad eventuali debiti ipotecari.

Per quanto riguarda l'accessibilità ai dati fondiari correnti, o quantomeno sottoposti alla pubblicità del registro fondiario, l'art. 970 CC - che stabilisce l'estensione e i limiti della comunicazione di informazioni e della consultazione - prevede espressamente il diritto di ognuno di sapere chi è iscritto come proprietario di un fondo nel registro fondiario (cpv. 1). Inoltre può chiedere di sapere, anche senza motivo particolare, se una determinata persona sia proprietaria di un fondo nel comprensorio e di quale mappale si tratti: in conformità all'art. 970a CC, di queste persone può essere comunicato il nome, il cognome e l'indirizzo<sup>36</sup>. La norma menzionata stabilisce infatti che gli acquisti di proprietà fondiaria, riservate le eccezioni, devono essere pubblicati e ciò concerne, segnatamente, il numero e la natura del fondo, come pure il nome e il domicilio delle persone che lo alienano e lo acquistano (cfr. art. 970a cpv. 2 lett. a e b CC). In caso di richieste più approfondite della conoscenza del solo dato relativo ai rapporti di proprietà di fondi o persone determinati, è invece applicabile l'art. 970 cpv. 2 CC. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, chi chiede - ai sensi di tale disposto - di consultare il registro fondiario o di farsi rilasciare estratti, deve in linea di principio giustificare un interesse degno di protezione anche quando l'informazione si riferisca a dati che sono stati pubblicati in virtù dell'art. 970a CC, mentre la semplice curiosità non basta<sup>37</sup>. Nella prassi costante, l'interesse scientifico alla ricerca (per esempio genealogica, sociostorica, geografica o socioeconomica) è finora stato riconosciuto legittimo ai sensi dell'art. 970 cpv. 2 CC<sup>38</sup>. Il Tribunale federale ha per esempio rilevato che l'interesse scientifico di un genealogista giustifica, in linea di principio, la consultazione di iscrizioni e di documenti giustificativi non concernenti

---

<sup>36</sup> Si veda il parere dell'Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario (UFRF), in ZBGR 77/1996 pag. 409.

<sup>37</sup> DTF 126 III 512 consid. 3a e 5a pag. 514, 518/519.

<sup>38</sup> Si veda DIETER ZOBL, Grundbuchrecht, Zurigo 1999, e riferimenti.

soltanto la sua famiglia<sup>39</sup>. In generale, l'Alta Corte - premettendo che l'eventuale accesso deve essere assicurato solo in quanto necessario per soddisfare l'interesse invocato - esige che il progetto perseguito sia serio<sup>40</sup>. Per quanto riguarda l'accesso a dati personali non più recenti (in concreto risalenti a 50 anni), ha poi aggiunto che per negare o limitare l'accesso a documenti giustificativi occorre che le esigenze di protezione debbano sostanzialmente prevalere sull'invocato interesse per la ricerca<sup>41</sup>.

A questo specifico proposito va rilevato che gli art. 970 e 970a CC sono stati integrati nel quadro della FiEle<sup>42</sup>, adottata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 2003 e sottoposta a referendum con scadenza l'8 aprile 2004. Con la novella è prospettata un'*apertura* in materia di comunicazioni di informazioni e di consultazione del registro fondiario. In sostanza, all'obbligo di pubblicazione degli acquisti di proprietà fondiaria stabilito all'art. 970a CC è stato preferito il riconoscimento di un diritto di consultazione. Le nuove disposizioni sono del tenore seguente. Per quanto riguarda l'art. 970 CC, il cpv. 1 dispone che "chi rende verosimile un interesse ha diritto di consultare il registro fondiario o di farsene rilasciare estratti"; il cpv. 2 stabilisce, dal canto suo, che "anche senza far valere un interesse, ognuno ha diritto di essere informato sui dati seguenti del libro mastro: (1) la designazione e la descrizione del fondo; (2) il nome e l'identità del proprietario; (3) la forma di proprietà e la data d'acquisto", a norma del cpv. 3 "il Consiglio federale stabilisce quali altre indicazioni in materia di servitù, di oneri fondiari e di menzioni possono essere messe a disposizione del pubblico senza che si debba rendere verosimile un interesse. Esso tiene conto della protezione della personalità". A sua volta l'art. 970a dispone quanto segue: "i Cantoni possono prevedere la pubblicazione degli acquisti di proprietà fondiaria" (cpv. 1), "non possono però pubblicare la controprestazione in caso di divisione ereditaria, acconto della quota ereditaria, convenzione matrimoniale o liquidazione dei rapporti patrimoniali tra i coniugi (cpv. 2)<sup>43</sup>. Sotto l'imperio del nuovo diritto i rilievi giurispru-

---

<sup>39</sup> DTF 117 II 151, regesto.

<sup>40</sup> Cfr. DTF 117 II 151 consid. 3 pag. 154/155.

<sup>41</sup> DTF 117 II 151 consid. 4 pag. 155.

<sup>42</sup> Legge federale sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica del 19 dicembre 2003 (FF 2003 7121 segg.).

<sup>43</sup> La novella è integrata, infine, da una modifica dell'art. 949a CC, concernente la tenuta informatizzata del registro fondiario, che prevede tra l'altro la competenza del Consiglio federale a disciplinare

denziali illustrati in precedenza non dovrebbero in ogni caso divenire più restrittivi, semmai più favorevoli (anche) alla ricerca storica.

Oltre a queste indicazioni tratte dall'art. 970 CC, le normative determinanti non si esprimono sull'accesso ai dati del catasto anteriori all'introduzione del diritto fondiario: in merito alle registrazioni catastali il regolamento per le tenuta dei catastrini<sup>44</sup> si limita a disciplinare le modalità di tenuta a giorno nonché le relative sportule per il rilascio di estratti. D'altro canto non è certo che i principi stabiliti dall'art. 970 CC siano applicabili tali e quali a questi dati, poiché non è propriamente in gioco il principio della pubblicità del registro fondiario. Né - al pari dei dati di stato civile anteriori al 1855 - si esprimono sulla consultabilità da parte di ricercatori. Preferibilmente occorrerebbe, da un profilo prettamente formale, procedere alla modifica del diritto applicabile, per armonizzarlo con quello federale. Comunque sia, occorre rilevare che i vecchi atti e registri nei Comuni in cui è stato introdotto il registro fondiario definitivo dovrebbero essere verosimilmente caduti in disuso. I loro rilievi, in base al diritto applicabile, contenuti nelle vecchie mappe comunali di catasto e nei relativi sommarioni erano del resto sottoposti ad una regolare procedura di approvazione, in particolare mediante pubblica esposizione. Analogamente è avvenuto, secondo le indicazioni della Sezione, per i successivi catastrini censuari al momento del rispettivo rifacimento generale. In simili condizioni, un'eventuale richiesta d'accesso - inoltrata al Comune, in quanto competente per il rilascio di informazioni sulla situazione e sulla tipologia specifica dei fondi, la cui ricerca non è esperibile presso gli uffici dei registri - dovrebbe perlomeno essere vagliata, secondo lo spirito perseguito con la novella suindicata, in modo più aperto, soprattutto laddove non traspaiono assolutamente esigenze di tutela della personalità. Per il resto possono trovare applicazione i criteri enunciati in seguito.

5.- Il sommario esame cui sono stati sottoposti i settori più rilevanti dal profilo della ricerca storica ha evidenziato importanti lacune legislative nel diritto speciale quanto all'accesso agli atti: nella misura in cui gli archivi, in particolare quelli comunali, dovessero contenere raccolte di dati sottoposte alla legge cantonale sulla protezione

---

se e a quali condizioni i dati del libro mastro consultabili senza dover far valere un interesse sono messi a disposizione del pubblico (cpv. 2 n. 4).

<sup>44</sup> Regolamento per la tenuta dei catastrini censuari ufficiali dei comuni con il regime del registro fondiario provvisorio del 13 maggio 1958 (RL 4.1.4.3).

dei dati, una risposta valida al quesito della consultabilità può essere fornita solo dall'art. 15 LPDP, riservato in ogni caso il rilascio di informazioni nei termini dell'art. 11 cpv. 1 e 2 LPDP.

Quale norma speciale, l'art. 15 cpv. 2 - 4 LPDP dà facoltà all'organo responsabile, a determinate condizioni, di trasmettere dati personali a persone o organizzazioni private che intendano elaborare queste informazioni **senza alcun riferimento a persone specifiche**, segnatamente per scopi statistici, pianificatori, scientifici e di ricerca. Le condizioni dettate dalla legge sono comunque restrittive: la trasmissione è possibile unicamente se nessun obbligo al segreto o altra disposizione la vieta, se l'identificazione delle persone interessate è resa particolarmente difficile e, infine, se è garantito che i dati non saranno trasmessi a terzi e che sarà provveduto alla loro sicurezza. Soddisfatti questi requisiti, l'autorità non è più tenuta ad osservare i principi della compatibilità degli scopi e i limiti imposti alla trasmissione stabiliti dagli art. 10 e 11 LPDP.

Questi principi, di portata generale, non contemplano la fattispecie particolare della consultazione diretta degli archivi e quindi dei dati contenutivi, bensì si riferiscono al rilascio attivo di singoli documenti o dati personali. In effetti, anche l'esigenza dedotta dal capoverso 2 del disposto di rendere l'identificazione delle persone interessate "particolarmente difficile" *prima* della trasmissione dei dati personali, che sancisce così il principio del vincolo al documento e non al ricercatore, può essere sostenibile se riferita alla mera consegna di (precisi) documenti. Questa modalità di protezione dei dati appare però assai problematica dal profilo pratico quando non sia dato di sapere in anticipo quale documentazione sia pertinente ai fini della ricerca. Rendere particolarmente difficile l'identificabilità di persone prima della consegna di documenti al ricercatore potrebbe risultare, a dipendenza dei casi, un esercizio estremamente dispendioso, poco sensato e sproporzionato - fors'anche impraticabile se confrontato con l'interesse pubblico allo svolgimento dei trattamenti per scopi storici - qualora la ricerca non si riferisca a persone specifiche e non siano ravvisabili esigenze accresciute di tutela dei dati. In un simile contesto si pone anche il quesito, centrale, se non sia il caso di consentire eccezionalmente la consultazione di un archivio, qualora la divulgazione di precisi documenti non possa essere ragionevolmente pretesa ai fini della ricerca.

È quindi immaginabile attribuire alla norma in questione un'interpretazione che - nel rispetto delle imprescindibili finalità ed esigenze della protezione dei dati - possa adeguatamente coniugarsi con le specifiche, legittime e talora imprescindibili esigenze della ricerca storico-scientifica, fondata sulla documentazione contenuta negli archivi. A giudizio dell'organo responsabile e previa verifica che non esistano norme (in particolare per quanto attiene al segreto) che escludano la trasmissione di dati, la consultazione di atti d'archivio potrebbe essere autorizzata, a titolo sussidiario, se l'adozione di altre modalità più tenui dal profilo della protezione dei dati non fosse ragionevolmente esigibile nel caso singolo, in particolare la comunicazione diretta di documenti (o copie) al ricercatore, in una forma che non consenta l'identificazione delle persone interessate. L'autorizzazione dovrebbe limitarsi all'accesso a singoli archivi di dati e solo in quanto necessario, affinché il ricercatore possa cernere i documenti di cui abbisogna ai fini della ricerca e, nel contempo, esigere da lui che renda particolarmente difficile l'identificazione delle persone interessate appena lo consenta lo scopo dell'elaborazione, fermo restando il vincolo a pubblicare i risultati in una forma che escluda l'identificabilità delle persone interessate. In altri termini, a dipendenza delle circostanze è giustificabile vincolare la protezione dei dati al ricercatore, esigendo, a compensazione dei rischi, l'adozione e l'osservanza di una serie di misure (tra cui l'obbligo di sottoscrivere una convenzione) fondate su criteri determinati (linee guida), che consentano di ritenere soddisfatte le esigenze minime in materia di tutela della personalità dei dati. Queste valutazioni impongono ad ogni modo un'attenta ponderazione degli interessi in gioco, in particolare quelli alla tutela della personalità in base alla qualità dei dati in questione, con quelli allo svolgimento della ricerca, anche in base alla sua rilevanza<sup>45</sup>. Ulteriori elementi vanno altresì considerati (quali ad esempio l'ordine dell'archivio).

Per la definizione specifica dei criteri, che illustreremo in appendice alle conclusioni, sono d'importante ausilio gli indirizzi contenuti nelle norme del diritto speciale indicate sopra - comunque determinanti nel loro specifico campo d'applicazione - e, più in generale, le tendenze (peraltro assai univoche) che si riscontrano a livello legislativo (diritto federale, diritto degli altri Cantoni e diritto estero) in materia di ricerca (storica).

---

<sup>45</sup> Si veda anche EROS RATTI, *Il Comune - Organizzazione politica e funzionamento*, volume IV (supplemento), Losone 2003, n. 1477 pag. 445.

6.- Va infine osservato che per i progetti di ricerca medica sottoposti al segreto medico dev'essere rispettata una procedura particolare, nella specie i vincoli sanciti dagli art. 321<sup>bis</sup> CP (segreto professionale in materia di ricerca medica) e 32 LPD (compiti dell'Incaricato federale nel campo della ricerca medica).

L' art. 321<sup>bis</sup> CP prevede in particolare che un segreto professionale può essere tolto per scopi di ricerca nei settori della medicina o della sanità pubblica se la Commissione peritale del segreto professionale in materia di ricerca medica lo autorizza e se l'interessato, dopo aver preso conoscenza dei suoi diritti, non l'ha esplicitamente vietato (cpv. 2). A norma del capoverso 3 del disposto la Commissione rilascia l'autorizzazione se la ricerca non può essere effettuata con dati anonimizzati (lett. a), se è impossibile o particolarmente difficile ottenere il consenso dell'interessato (lett. b) e se l'interesse della ricerca prevale su quello della segretezza (lett. c). La Commissione vincola l'autorizzazione ad oneri per garantire la protezione dei dati e pubblica l'autorizzazione (cpv. 4). Essa può accordare autorizzazioni generali o prevedere altre semplificazioni se nessun interesse degno di protezione degli interessati sia compromesso e se i dati personali sono anonimizzati all'inizio della ricerca (cpv. 5). Infine non è vincolata a istruzioni (cpv. 6).

A norma dell'art. 32 LPD, l'Incaricato federale per la protezione dei dati consiglia la Commissione peritale del segreto professionale in materia di ricerca medica (cpv. 1) e, in caso di rilascio dell'autorizzazione della divulgazione del segreto professionale, sorveglia il rispetto degli oneri vincolati all'autorizzazione (cpv. 2 prima frase). Interviene inoltre affinché i pazienti siano informati dei loro diritti (cpv. 4).

Poiché queste disposizioni sono vincolanti non solo per le ricerche mediche degli organi federali e di persone private, ma anche per quelle attinenti al diritto pubblico cantonale, è opportuno contattare, per più ampie precisazioni, l'Incaricato federale per la protezione dei dati (Feldeggweg 1, 3003 Berna; e-mail: [info@edsb.ch](mailto:info@edsb.ch); web: [www.edsb.ch](http://www.edsb.ch)).

## V. Conclusioni

1.- In base a quanto illustrato, *la legislazione sulla protezione dei dati non può supplire all'assenza di normative specifiche in materia d'archiviazione* che regolino l'accesso agli archivi e disciplinino termini di protezione. La legislazione sulla protezione dei dati ha come unico scopo quello di garantire la tutela della personalità delle persone interessate, relativamente alle sole raccolte di dati ai sensi della legge, cioè ai complessi di dati predisposti o predisponibili per l'identificazione delle persone interessate, o la cui struttura permette di ricercare i dati secondo le persone interessate.

2.- Per l'accesso ad atti o documenti di una determinata natura è determinante il diritto speciale (ad esempio l'OSC, il CC, la LOC). Per quanto riguarda l'accesso agli archivi comunali sarebbe opportuno valutare nell'ambito della prospettata revisione della LOC l'inserimento di una base legale specifica (per esempio nell'art. 105), che dichiari applicabile la normativa cantonale sull'archiviazione (non ancora esistente) o che imponga ai Comuni di adottare disposizioni in materia.

3.- L'organo responsabile in materia di archivi potrebbe tuttavia, a rigore, desumere dalle garanzie costituzionali, segnatamente dalla Costituzione federale un diritto d'accesso diretto alle fonti fondato ad esempio sulle libertà di opinione e d'informazione (art. 16 Cost.), nonché sulle libertà della scienza e della ricerca (art. 20 Cost.), anche in assenza di una base legale specifica, in particolare ove ritenesse che non sussista necessità particolare di tutelare le fonti.

4.- La legge sulla protezione dei dati stabilisce il principio secondo cui i dati personali devono possibilmente essere raccolti presso la persona interessata (art. 9 cpv. 1 LPDP). Questa norma è importante per le ricerche riguardanti persone specifiche: a questo riguardo ci si rivolgerà in primo luogo direttamente alle persone interessate (rispettivamente ai loro familiari) e solo sussidiariamente si farà capo a dati di archivi e nella misura in cui è rispettato il segreto d'ufficio. In quest'ultimo contesto, un'autorizzazione ad accedere a dati personali contenuti in documenti di archivi specifici può essere rilasciata dall'organo responsabile ai fini di una ricerca storica (non esiste un diritto soggettivo), purché non sia riferita a persone specifiche e non sia ragionevol-

mente esigibile comunicare i documenti (o relative copie) direttamente al ricercatore in una forma che non permetta l'identificazione delle persone interessate. L'organo responsabile deve ponderare attentamente la situazione specifica (per esempio lo stato e l'ordine dell'archivio) e gli interessi in gioco, in particolare quelli alla tutela della personalità con quelli allo svolgimento della ricerca ed assicurare un'effettiva protezione dei dati mediante stipulazione di una convezione premurandosi che l'identificazione delle persone interessate sia resa particolarmente difficile appena lo consenta lo scopo dell'elaborazione, vincolando così il ricercatore a pubblicare i risultati in una forma che escluda l'identificazione delle persone interessate.

5.- I progetti di ricerca medica sono retti da una procedura particolare, dettata dal diritto federale.

## **VI. Linee guida**

1.- Le presenti linee guida sono volte a garantire - in applicazione dell'art. 15 cpv. 2 a 4 LPDP - che l'utilizzazione di dati personali acquisiti da atti e documenti conservati negli archivi comunali ai fini di una ricerca storica non riferita a persone specifiche si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e della dignità delle persone interessate, in particolare della tutela della loro sfera privata, e della parità di trattamento. Le linee guida non devono essere applicate in modo da ostacolare inutilmente la ricerca, ma sono volte a garantire una protezione effettiva della personalità delle persone interessate, rispettivamente dei loro congiunti, in conformità alle norme determinanti del diritto della protezione dei dati, fintanto che non saranno fissati a livello normativo principi concernenti la gestione e l'accesso agli archivi (in particolare la definizione di termini di protezione), che ne assorbirebbero la disciplina.

2.- Sono esclusi dall'applicazione delle seguenti linee guida i documenti e gli atti liberamente accessibili, che non sono rilevanti dal profilo della normativa generale della protezione dei dati o il cui accesso è disciplinato dal diritto speciale.

Sono in particolare direttamente accessibili:



- atti e documenti che non costituiscono raccolte e archivi di dati personali ai sensi della legge cantonale sulla protezione dei dati personali o che, in altro modo (segnatamente per la loro vetustà), non sono suscettibili di ledere la personalità e la sfera privata delle persone interessate, rispettivamente dei loro familiari;

- atti e documenti recanti dati personali contenuti in pubblicazioni ufficiali accessibili a tutti; sono consultabili nella stessa misura e secondo gli stessi criteri utilizzati nella pubblicazione.

L'accessibilità dei seguenti registri, atti e documenti è retta dal diritto speciale:

- *atti e documenti degli organi legislativi ed esecutivi comunali*: in applicazione dell'art. 105 LOC sono considerati pubblici e quindi liberamente accessibili, in particolare, gli estratti delle risoluzioni municipali che contengono riferimenti di carattere generale, gli estratti delle risoluzioni dell'Assemblea o del Consiglio Comunale e per prassi pure i documenti diventati pubblici o di carattere generale, i verbali delle discussioni una volta approvati, i messaggi municipali (ad esclusione dei verbali dell'Esecutivo), i rapporti delle Commissioni (che sono pubblici una volta depositati in Cancelleria), e altri documenti pubblicati all'albo comunale; gli estratti riferentisi a deliberazioni di carattere strettamente personale sono rilasciati (dal Municipio) solo se il richiedente dimostra un interesse diretto.

- *atti dello stato civile*: l'accesso ai documenti di stato civile posteriori al 1° gennaio 1855 è disciplinato dall'art. 29a OSC (autorizzazione dell'autorità cantonale di vigilanza); per documenti anteriori ("ruoli della popolazione", libri ecclesiastici ecc.) vale il diritto cantonale;

- *atti del catasto*: i dati fondiari contenenti dati personali sottoposti alla pubblicità del registro fondiario sono accessibili nei limiti dell'art. 970 seg. CC (sia nella vecchia che nella nuova disciplina); per altri atti e documenti vale il diritto cantonale, riservate altre norme del diritto federale che ne regolano l'accesso (ad esempio in materia di misurazione ufficiale); eventuali richieste possono essere vagliate, nello spirito degli art. 970 seg. CC, in modo più aperto laddove non traspaiono assolutamente esigenze di tutela della personalità.

3.- Per gli altri atti e documenti contenuti in raccolte e archivi di dati personali non pubblici, classificati in base a nomi di persona o predisponibili per l'identificazione delle persone interessate, valgono le seguenti linee guida:

➡ **organo responsabile:** è responsabile per la protezione dei dati ai sensi degli art. 4 cpv. 5 e 8 LPDP l'organo pubblico che elabora o fa elaborare dati personali per lo svolgimento dei suoi compiti legali; nell'ambito specifico organo responsabile è di norma l'ente pubblico depositario degli archivi che decide sul loro contenuto, sul tipo di utilizzazione dei dati, assicurandone il controllo e la gestione; come fornitore di dati, l'organo esamina la liceità della richiesta e decide nei margini del suo potere d'apprezzamento, ritenuto che non esiste un diritto al rilascio delle informazioni; in ogni caso l'organo responsabile pondera attentamente tutti gli interessi in gioco, in particolare quelli alla tutela della personalità in base alla qualità dei dati in questione, con quelli allo svolgimento della ricerca, in base alla sua rilevanza;

➡ **progetto di ricerca:** l'utente deve presentare all'organo responsabile dell'archivio, in forma scritta e motivata, un progetto che, in relazione alle fonti riservate per le quali chiede l'autorizzazione, illustri le finalità e i contenuti della ricerca, indicando la natura dei dati e a quali atti o archivi di dati egli intende accedere, come pure le modalità di esecuzione della ricerca (svolgimento, descrizione dei metodi di raccolta e di valutazione dei dati personali) e le modalità di pubblicazione dei risultati (senza riferimento a persone specifiche);

➡ **scopo scientifico e di ricerca:** lo scopo della ricerca non deve consistere nella mera ricerca di informazioni particolari su persone specifiche (per esempio per curiosità);

➡ **qualifiche del ricercatore:** l'ente preposto deve assicurarsi, mediante verifica delle competenze del ricercatore, che egli sia in grado di svolgere un lavoro coscienzioso e responsabile; sono d'aiuto le qualifiche professionali, le competenze scientifiche, la serietà, l'affidabilità, l'esperienza e il senso di responsabilità del ricercatore; l'organo responsabile deve adottare criteri più restrittivi in funzione della natura sensibile dei dati chiesti;

➡ **organizzazione della ricerca:** il ricercatore comunica all'organo responsabile gli aspetti organizzativi della ricerca, in particolare eventuali persone autorizzate ad accedere ai dati; egli si impegna a far sottoscrivere loro una dichiarazione d'impegno per la protezione dei dati;

➡ **raccolta dei dati:** l'organo responsabile si accerta che le modalità di raccolta di dati siano il meno possibile lesive della protezione dei dati personali, secondo il principio della proporzionalità; in particolare deve verificare se non sia ragionevolmente esigibile che la raccolta di dati personali avvenga presso la persona interessata, rispettivamente presso i suoi familiari;

➡ **elaborazione e utilizzazione dei dati:** il ricercatore può utilizzare i dati elaborati o le copie dei documenti contenenti dati personali, accessibili su autorizzazione, solo ai fini della propria ricerca, e ne cura la riservatezza anche nei confronti di terzi; in particolare il ricercatore può trasmettere dati personali a terzi solo con il consenso dell'organo responsabile;

➡ **consultazione dell'archivio di dati:** secondo il principio della sussidiarietà, l'autorità può permettere la consultazione dell'archivio solo se, ai fini della ricerca, non è ragionevolmente esigibile il rilascio di singoli documenti; la consultazione dell'archivio può avvenire - sentito il Servizio cantonale degli archivi locali - alla condizione che l'archivio sia ordinato, che esista un inventario e che i documenti siano allestiti in modo organico e coerente;

➡ **protezione e sicurezza dei dati:** l'organo responsabile provvede a definire, di concerto con il ricercatore, l'adozione di misure appropriate di sicurezza contro la perdita, il furto, l'elaborazione e la consultazione illecita di dati personali, con particolare riferimento alla conservazione e alla restituzione di documenti o copie contenenti dati personali; l'organo responsabile esige dal ricercatore le adeguate assicurazioni mediante sottoscrizione di una convenzione; in particolare impone al ricercatore di anonimizzare i dati non appena lo permetta lo scopo della ricerca, rispettivamente di adottare misure atte a rendere l'identificazione delle persone la più difficile possibile;

➡ **divulgazione dei risultati della ricerca:** l'organo responsabile veglia affinché il ricercatore intenzionato a divulgare i risultati della ricerca promuova la pubblicazione in una forma che non permetta d'identificare le persone interessate; l'organo responsabile si riserva di controllare il progetto di pubblicazione sotto quest' (unico) profilo.

➡ **autorizzazione:** l'accesso ai dati personali, rispettivamente agli archivi, è deciso in forma scritta dall'organo responsabile dell'archivio di dati nei termini dell'art. 9 RLPDP, dopo aver ponderato tutti gli interessi in gioco, in particolare quelli alla riservatezza delle persone interessate; l'autorizzazione deve contenere i seguenti elementi:

- le indicazioni concernenti il richiedente
- la specificazione dei tipi di dati, rispettivamente degli archivi di dati, ai quali si riferisce l'autorizzazione;
- lo scopo per il quale i dati vengono comunicati al ricercatore;
- gli oneri o le condizioni, concretati mediante stipulazione di una convenzione ai sensi dell'art. 10 RLPDP (forma della conservazione e di elaborazione dei dati, indicazione delle eventuali persone autorizzate ad accedere ai dati per conto del ricercatore, altri oneri connessi con l'accesso ai dati, in particolare l'adozione di misure di sicurezza e l'impegno a non divulgare informazioni riguardanti rapporti privati a terzi senza esplicita autorizzazione);

➡ **elaborazione su mandato:** qualora l'organo responsabile fosse il promotore della ricerca e intendesse conferire un relativo mandato ad un ricercatore, l'ente deve provvedere a stipulare con quest'ultimo una convenzione a tutela della sicurezza dei dati, analogamente a quanto previsto dall'art. 10 RLPDP. L'organo responsabile applica per analogia le presenti linee guida.

---