

Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch)

Progetto di messaggio per la procedura di consultazione

Gli archivi sono sempre più indispensabili nella nostra frenetica realtà: essi testimoniano dei nostri rapporti con il passato, forniscono la chiave di lettura del presente e sono un supporto per le decisioni del futuro.

INDICE

I. INTRODUZIONE

1. Funzione e importanza degli archivi nella società contemporanea
2. La necessità di una base giuridica cantonale in materia archivistica
3. Cenni storici sull'archiviazione nel Cantone Ticino
4. Situazione giuridica sul piano federale e negli altri Cantoni

II. OBIETTIVI E CONTENUTI DEL PROGETTO DI LEGGE

1. Considerazioni generali e fondamenti del nuovo ordinamento
2. Elementi principali del progetto di legge
3. Rapporto tra archiviazione, trasparenza dello Stato e protezione dei dati

III. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

1. Legge cantonale sull'archiviazione e sugli archivi pubblici
 - Capitolo primo: Disposizioni generali
 - Capitolo secondo: Tutela dei documenti
 - Capitolo terzo: Accessibilità e utilizzazione degli archivi
 - Capitolo quarto: Compiti e organizzazione dell'Archivio di Stato
 - Capitolo quinto: Procedura e rimedi giuridici
 - Capitolo sesto: Sanzioni
 - Capitolo settimo: Disposizioni finali
2. Legge sulla protezione dei dati personali
3. Legge sulla statistica cantonale
4. Legge organica comunale
5. Altre normative

IV. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA

V. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

VI. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI E ALTRE ISTITUZIONI

VII. COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO FEDERALE E CON IL DIRITTO CANTONALE

VIII. RELAZIONI CON IL DIRITTO EUROPEO

I. INTRODUZIONE

1. Funzione e importanza degli archivi nella società contemporanea

È solo attraverso la memoria che si può continuare ad avere un passato e a pensare di edificare il futuro. Gli strumenti che servono a preservarla sono di fondamentale importanza soprattutto in un'epoca, come quella attuale, contraddistinta da ritmi frenetici, in cui le informazioni, d'ogni tipo e natura, sono d'uso e consumo immediati e quindi inevitabilmente e facilmente rimosse per far spazio ad altre più nuove notizie. Tanto più le informazioni sono numerose e ridondanti, quanto più il rischio che cadano nell'oblio è maggiore. La memoria dello Stato non è immune da questa evoluzione; anche da qui emerge la necessità di individuare gli strumenti per preservarla. E ciò è particolarmente vero nello Stato di diritto in cui viviamo, che deve dare ai cittadini la possibilità di capire su quali basi sono fondate le decisioni dell'amministrazione e, ancor di più, gli orientamenti del governo. Nelle loro molteplici funzioni, gli archivi acquisiscono quindi un'importanza certa per la salvaguardia dei documenti che permettono ai contemporanei di comprendere gli sviluppi della società e consentiranno ai posteri di riconoscere una traccia coerente del nostro pensiero e del nostro agire.

Vi è in primo luogo una dimensione politica degli archivi, in quanto strumenti di conoscenza indispensabili e insostituibili che danno la possibilità di verificare l'operato dello Stato. Essi sono un fattore costitutivo della democrazia e dello Stato di diritto perché consentono di ricostituire e capire i processi decisionali: la garanzia che le ragioni dell'azione statale potranno essere verificate costituisce di per sé un controllo democratico preventivo di questa azione. Sulla scorta della documentazione archivistica i cittadini possono formarsi liberamente una propria opinione, realizzando uno dei presupposti indispensabili per la democrazia fondata sulla partecipazione consapevole.

Gli archivi, in secondo luogo, hanno una ragione di essere legata alla valenza giuridica dei documenti. In quanto luoghi attrezzati per la conservazione a lungo termine, essi offrono la garanzia di gestire nella maniera più adeguata tutti quegli atti che il legislatore ha deciso di preservare per tutelare i diritti dei cittadini e per garantire la trasparenza della pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi di protezione della sfera privata e personale.

In terzo luogo, gli archivi hanno una valenza culturale. Una volta esaurita la loro funzione amministrativa e giuridica, i documenti archiviati diventano testimonianze, spesso uniche e insostituibili, della realtà economica, sociale e culturale del Paese. Gestire e salvaguardare gli archivi significa anche trasmettere alle future generazioni il nostro patrimonio culturale, creando le condizioni adatte alla ricerca, non solo in ambito storico, da parte degli studiosi e di tutti gli interessati.

Per poter rispondere a tali molteplici esigenze, bisogna considerare le condizioni attuali in cui gli archivi sono chiamati ad operare. I compiti dello Stato moderno si sono gradualmente accresciuti con l'aumento della domanda di servizi e prestazioni da parte della società civile, e ciò ha inevitabilmente generato una crescita esponenziale dei servizi e delle informazioni, che si presentano in una gamma di tipologie sempre più ampia. In particolare, i documenti cartacei sempre più sono affiancati dai supporti elettronici, dalle banche dati informatiche, che spesso sono i soli testimoni dello svolgimento di un'attività. Vista l'enorme massa di informazioni, non è possibile conservare l'intera produzione, ma è necessario procedere a una consapevole selezione definendo, al contempo, i criteri e le misure per preservarla.

2. La necessità di una base giuridica cantonale in materia archivistica

In un simile contesto occorre quindi definire i principi basilari per operare le scelte in vista della formazione di un patrimonio coerente e individuare gli organi di riferimento per la loro realizzazione. Nella prassi quotidiana, lo strumento essenziale per conseguire tale obiettivo è la corretta gestione della documentazione da parte delle amministrazioni a tutti i livelli, di cui l'archiviazione costituisce il coronamento. L'archiviazione è infatti parte essenziale del processo di creazione, trasmissione e selezione di documenti, curato nei successivi stadi del loro ciclo di esistenza, che può contribuire sostanzialmente all'aumento dell'efficienza e dell'efficacia di qualsiasi amministrazione pubblica.

Questi postulati devono essere inseriti in un quadro legale adeguato che possa attuare le libertà di comunicazione, di informazione e della scienza tenendo conto della necessità di far fronte alla crescente complessità della documentazione. Una base giuridica moderna nel campo archivistico, oltre a definire principi unitari, deve anche considerare gli aspetti legati all'accessibilità alle informazioni conservate, prevedendo però al contempo misure a tutela della personalità, della sfera privata, e quindi della protezione dei dati personali (DTF 127 I 145 consid. 4 e riferimenti). Non da ultimo, un simile ordinamento deve disciplinare gli aspetti organizzativi, definendo i soggetti coinvolti e attribuendo loro specifiche mansioni, e quelli, più politici, relativi all'utilizzazione del patrimonio documentario.

Il diritto cantonale ticinese non contempla una normativa generale che disciplini la gestione dei documenti non più utilizzati in modo permanente o non più utili per l'attività amministrativa corrente, ma che servono a scopo di documentazione, a titolo di prova o di misura di sicurezza. Il diritto ticinese non prevede neppure disposizioni puntuali sull'accessibilità degli archivi pubblici. Le poche e isolate disposizioni in merito del diritto cantonale non forniscono risposte adeguate alle esigenze attuali. Il quadro frammentato, illustrato qui di seguito nel suo contesto storico, dovrebbe quindi far posto a una vera e propria legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici, seguendo un'impostazione che anche altri Cantoni e la Confederazione hanno fatto propria negli ultimi due decenni.

3. Cenni storici sull'archiviazione nel Cantone Ticino

a. Il decreto di riorganizzazione dell'Archivio cantonale, approvato dal Gran Consiglio il 24 novembre 1874, istituì due archivi, uno stabile a Bellinzona con i documenti anteriori al 1851, e l'altro itinerante, al seguito del Governo che migrava ogni sei anni da Bellinzona a Lugano a Locarno, con i ruoli di popolazione, i registri di statistica, ecc. La conservazione delle memoria storica non era una preoccupazione per le autorità d'allora, tanto è vero che il decreto del 1874 ordinava che ogni anno il Consiglio di Stato provvedesse a distruggere i documenti ritenuti inutili.

Nel 1881, con la definitiva scelta della capitale stabile, i due archivi si fusero in uno a Bellinzona, ma il nuovo Archivio riorganizzato continuò a peregrinare dal palazzo delle Orsoline al Pretorio alla vecchia Caserma. Ancora nel 1967 un giornale classificava l'Archivio "al rango di topaia" e invocava, con convinzione, l'intervento della divisione dell'igiene. Lo stesso anno la sede fu trasferita nella ex-fabbrica Bonetti.

Della necessità di un nuovo edificio aveva già parlato nel 1905 Emilio Motta; di "una nuova e decorosa sede" e dell' "incuria delle autorità" parlò nel 1932 anche la Commissione della Gestione. Il 19 febbraio 1945 il Gran Consiglio approvò un disegno di legge per il credito di costruzione, ma il progetto si arenò e si ritornò, per altri 50 anni, alle soluzioni provvisorie. Un messaggio governativo del 1986 avviò la costruzione del nuovo edificio terminato negli

anni Novanta e oggi sede, oltre che dell'Archivio di Stato, della Biblioteca cantonale di Bellinzona e di altri istituti culturali.

Negli ultimi decenni l'Archivio di Stato ha assunto un ruolo di primo piano nella gestione della memoria storica del nostro paese sia attraverso il riordino e il recupero degli archivi inattivi prodotti dagli organi dello Stato, sia con una politica di acquisizione di fondi archivistici di terzi, sia ribadendo la regia del deposito legale delle pubblicazioni edite nel Cantone. Nel 1990 e nel 1996 ha acquisito due nuovi servizi, il Servizio Archivi Locali (il cui obiettivo è il riordino di archivi di enti locali) e il Repertorio Toponomastico Ticinese (che si preoccupa della salvaguardia dei toponimi). Sul piano della valorizzazione del patrimonio documentario, inoltre, è attivo attraverso la cura di pubblicazioni (Materiali e documenti ticinesi e Bollettino storico della Svizzera italiana) e l'organizzazione di mostre ed eventi di carattere specialistico e divulgativo. Presso l'Archivio di Stato ha infine sede la centrale di microfilmatura (e prossimamente di digitalizzazione) per l'amministrazione cantonale.

Tuttavia, nonostante un crescente dinamismo dell'istituto archivistico, l'efficacia degli interventi sia presso i servizi dello Stato sia presso enti o privati è sempre stata limitata per la mancanza di una legge che disciplinasse le competenze dell'Archivio e, in primis, gli obblighi dei servizi amministrativi. L'unico tentativo di dotare il Cantone di una legge archivistica fu fatto negli anni Sessanta, ma il disegno di legge non giunse mai in porto e dopo il 1966 fu definitivamente abbandonato.

b. Tolte le attribuzioni assegnate all'Archivio amministrativo, poi Centro di documentazione, valgono in linea generale le competenze assegnate all'Archivio con il decreto legislativo del 24 novembre 1874 sulla riorganizzazione dell'Archivio cantonale (Nuova raccolta generale delle leggi e dei decreti del Cantone Ticino dal 1803 al 1886 in vigore, vol. 1, pag. 165).

In mancanza di una base legale, indicazioni sparse si ritrovano in un mosaico di leggi, regolamenti e decreti che più o meno esplicitamente fanno riferimento all'Archivio:

- l'art 106 della legge sul notariato del 23 febbraio 1983 (RL 3.2.2.1) contempla l'obbligo del deposito degli atti dei notai cessanti l'attività presso l'Archivio di Stato;
- l'art. 21 della legge sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987 (LPDP; RL 1.6.1.1) prevede la conservazione presso l'Archivio di Stato dei dati di interesse storico;
- l'art. 22 del regolamento di applicazione del 30 giugno 1987 della legge organica comunale (RALOC; RL 2.1.1.3) stabilisce la competenza del Dipartimento delle istituzioni, in collaborazione con l'Archivio di Stato, di emanare disposizioni per la buona tenuta degli archivi comunali in conformità all'art. 106 lett. e della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 2.1.1.2);
- la regia del deposito legale degli stampati ai sensi dell'art. 33 della legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (RL 9.3.2.1) è assegnata all'Archivio di Stato sulla base dell'art. 25 del regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004 (RL 9.3.2.1.1);
- l'art. 7 del regolamento sulla misurazione ufficiale del 10 ottobre 2006 (RL 4.1.4.1) attribuisce al Repertorio toponomastico ticinese presso l'Archivio di Stato il compito di conservare gli atti utilizzati per l'accertamento dei nomi locali, conformemente all'art. 14 lett. c della legge sulla misurazione ufficiale dell'8 novembre 2005 (RL 4.1.4.0);

- il decreto esecutivo circa l'invio di pubblicazioni all'Archivio di Stato dell'8 novembre 1923 (RL 5.5.2.3) stabilisce che tutte le pubblicazioni stampate nel Cantone o fuori del Cantone, ma da ditte o privati ivi domiciliati, devono essere spedite, in doppio esemplare, all'Archivio di Stato;
- la risoluzione governativa n. 1407 del 16 marzo 1983 (PA n. 9/1983) detta alcune norme sul funzionamento degli archivi dell'amministrazione e affida all'Archivio di Stato il compito di rassegnare dei rapporti periodici sulla loro tenuta;
- un regolamento autonomo dell'Archivio di Stato (ultima versione novembre 2009) disciplina la consultazione dei materiali d'archivio, determinandone i vincoli e definendo le regole per la loro riproduzione (<http://www.ti.ch/DECS/dcsu/ac/arcc/PDF/Regolamento.PDF>).

c. Se l'Archivio di Stato, oltre ai numerosi fondi di famiglie, aziende, associazioni e partiti, conserva per vocazione soprattutto i documenti prodotti dagli organismi cantonali dal 1803, la maggior parte del patrimonio storico più antico, quello risalente al medioevo e al periodo dei baliaggi, è custodito negli archivi locali. Specchio di una storia istituzionale segnata da forti e antiche autonomie ma anche da un marcato particolarismo, il paesaggio archivistico ticinese è assai denso e accidentato, caratterizzato dalla presenza di oltre 900 archivi di comuni, consorzi, patriziati e parrocchie, ancora esistenti o cessati da tempo. Prima che lo Stato s'interessasse direttamente alla loro sorte, gli archivi locali vennero frequentati, a partire dalla fine dell'Ottocento, da studiosi di storia che avevano compreso la loro importanza. In alcuni casi essi hanno provveduto al riordino e alla pubblicazione della documentazione più antica o di quella giudicata più interessante. Si trattò comunque di interventi casuali e privi di ogni coordinazione, dove gli archivi non venivano considerati nel loro complesso e talora si videro sottrarre i documenti ritenuti "migliori".

Nel 1939 il Cantone svolse un'inchiesta sullo stato degli archivi locali che ne rivelò il precario stato di conservazione. Tramite una circolare emanata nel 1941, il Dipartimento della pubblica educazione raccomandò a comuni, patriziati e parrocchie di tenere con cura i propri "documenti antichi" o di depositarli presso l'Archivio cantonale qualora non potessero conservarli in modo adeguato. A Bellinzona confluirono tuttavia pochi spezzoni d'archivio, spesso smembrati senza criterio alcuno dal resto della documentazione, e l'iniziativa si arenò in breve tempo.

Dopo la Seconda guerra mondiale, nel rispetto del principio della coesione dei fondi archivistici e tenendo conto anche dei problemi logistici e finanziari che avrebbe posto, la politica dell'accentramento venne abbandonata.

A partire dagli anni '60 del secolo scorso, l'intervento dello Stato negli archivi locali si è espresso attraverso l'azione di due istituti cui sono stati affidati compiti di ricerca e pubblicazione. L'Opera svizzera per i monumenti artistici (OSMA) ha svolto la sua attività soprattutto nel Locarnese, concentrando il suo intervento sulle fonti relative ai monumenti storici, mentre i rilievi compiuti in relazione al programma Materiali e documenti ticinesi (MDT) hanno interessato i documenti medievali e della prima età moderna conservati negli archivi dei distretti di Leventina, Riviera e Blenio, dove si trovano i fondi medievali più antichi e cospicui del Ticino.

Anche grazie a queste opere di valorizzazione si diffuse gradualmente, negli anni '70 e '80, una maggiore sensibilità e attenzione nei confronti degli archivi locali. Un nuovo censimento realizzato nel 1986 mise tuttavia in evidenza ancora una volta un preoccupante stato di abbandono: soltanto il 14% degli archivi era ordinato e munito di

inventario, mentre gli altri versavano in uno stato di parziale (38%) o completo (48%) disordine. Fra le sue cause, oltre alla mancanza di una normativa chiara e uniforme in materia, vi era soprattutto l'impossibilità per la maggior parte degli enti locali di reperire personale qualificato per il riordino degli archivi.

Il Dipartimento dell'educazione istituì dunque nel 1991, presso l'Archivio di Stato, il Servizio archivi locali (SAL), una piccola unità operativa con mansioni di consulenza, censimento e valorizzazione (finanziate dal Cantone) nonché di riordino degli archivi locali (attività svolta dal suo personale ma finanziata prevalentemente dai proprietari degli archivi). Nella sua qualità di unità di raccordo tra l'Archivio di Stato e gli enti locali, il SAL ha riordinato dalla sua istituzione oltre 100 archivi e potrà contribuire anche in futuro a preservare il patrimonio storico degli enti locali.

Come per l'Archivio di Stato anche le regolamentazioni concernenti gli enti locali sono puntuali e diffuse. Esse prevedono l'obbligo per gli enti locali di conservare adeguatamente i propri archivi, ma non lo definiscono in maniera esplicita e perentoria:

- gli art. 106 lett. e e 138 lett. c LOC e più in dettaglio l'art. 22 RALOC prescrivono ai Municipi di conservare ordinatamente tutti gli atti concernenti l'amministrazione comunale;
- secondo l'art. 93 lett. I della legge organica patriziale del 28 aprile 1992 (LOP; RL 2.2.1.1), la conservazione dell'archivio figura tra le incombenze dell'Ufficio patriziale;
- l'art. 18 lett. f della legge sulla Chiesa cattolica del 16 dicembre 2002 (RL 2.3.1.1) e l'art. 5 del relativo regolamento di applicazione del 7 dicembre 2004 (RL 2.3.1.1.1) attribuiscono al Consiglio parrocchiale la competenza di conservare gli atti degli organi parrocchiali e di curare la tenuta dei registri parrocchiali.

d. Tutti questi rilievi attestano il ruolo attivo e prezioso svolto negli anni dal settore archivistico sul territorio cantonale per tutelare, con il coinvolgimento del Cantone e degli enti locali, la memoria collettiva dello Stato. Essi fanno però anche emergere i limiti, per così dire fisiologici, dell'assenza di un quadro unitario in un contesto in cui lo Stato, assumendo con il tempo molteplici compiti ai diversi livelli istituzionali, ha progressivamente aumentato i documenti prodotti, creando anche non pochi problemi di natura logistica. Questa evoluzione è ulteriormente rafforzata dallo sviluppo di nuove tecnologie dell'informazione, che rendono più facili la stesura, la diffusione e la riproduzione dei documenti. Le nuove tecniche, soprattutto informatiche, incidono poi sul carattere medesimo dei documenti e pongono l'archiviazione davanti a ulteriori, difficili sfide, cui occorre dare una risposta se si vuole continuare ad assicurare la conservazione del nostro patrimonio documentario. Queste preoccupazioni di natura pratica, unite ad altre, sono state alla base delle riflessioni che hanno poi condotto la Confederazione e numerosi Cantoni a dotarsi di una normativa generale sull'archiviazione.

3. Situazione giuridica sul piano federale e negli altri Cantoni

a. Per molti anni, il settore archivistico svizzero fu disciplinato da regolamenti o direttive. Il Canton Ginevra, con la propria legge archivistica del 1925, costituiva un'eccezione. Nell'ultimo trentennio – a livello internazionale, federale e cantonale – la progressiva adozione delle leggi sulla protezione dei dati personali, e successivamente delle normative in tema di trasparenza dello Stato, hanno indotto il settore dell'archiviazione ad adeguarvisi. In effetti, tutte e tre le materie – pur perseguendo obiettivi diversi – si confrontano – spesso sovrapponendosi – con la raccolta, l'elaborazione, la conservazione

e la trasmissione di informazioni. E già questa è una ragione importante per evidenziare che le tre materie e i relativi addentellati devono essere armonizzati e disciplinati su un piano normativo dello stesso livello, assicurando così l'unità di rango (si veda anche JOSEF ZWICKER, *Archivrecht in der Schweiz, Stand und Aufgaben*, in: *Rivista storica svizzera* 47/1997, pag. 286-306).

b. Il 26 giugno 1998 la Confederazione si è dotata di una legge federale quadro sull'archiviazione (LAr; RS 152.1), ponendo fine a una situazione molto frammentata sul piano delle disposizioni applicabili, di diversa struttura e tipologia (cfr. l'esposto contenuto nel messaggio n. 97.017 del 26 febbraio 1997 del Consiglio federale concernente la legge federale; FF 1997 II 757). Questa normativa è integrata da un'ordinanza generale di applicazione (ordinanza relativa alla legge federale sull'archiviazione dell'8 settembre 1999; OLAr; RS 152.11), come pure da due puntuali normative settoriali per il Tribunale federale (ordinanza relativa all'applicazione della legge sull'archiviazione del 27 settembre 1999; OTF-LAr; RS 152.21) e il Tribunale penale federale (regolamento concernente l'archiviazione del 17 gennaio 2006; RTPF-LAr; RS 152.12). Specifiche disposizioni nel diritto settoriale, che esplicitano un obbligo di offerta all'Archivio federale o che si determinano sul rapporto tra archiviazione, protezione dei dati e trasparenza (cfr. in particolare le leggi federali sulla protezione dei dati del 19 giugno 1992 [LPD fed.; RS 235.1] e sul principio di trasparenza dell'amministrazione [Legge sulla trasparenza; LTras; RS 152.3]), completano il quadro giuridico federale.

Per ragioni di competenza, la normativa federale generale LAr si occupa esclusivamente dell'archiviazione di documenti di organi pubblici federali e di altre persone di diritto pubblico o privato per quanto esse adempiano compiti federali d'esecuzione a loro affidati. Sono assoggettati alla legge, tra gli altri, l'Assemblea federale, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale, i Tribunali federali, le Commissioni di ricorso e di arbitrato, la Banca nazionale svizzera nonché gli istituti federali autonomi. Gli organi pubblici cantonali – in primo luogo i Cantoni e gli enti locali – oltre alle persone fisiche e giuridiche incaricate di eseguire compiti pubblici cantonali o comunali, non sono – né possono – essere assoggettati alla regolamentazione federale.

Tra i punti salienti della legge, che passiamo succintamente in rassegna, vi è anzitutto una serie di regole per la tutela dei documenti. Attribuita la competenza a determinati organi pubblici e persone assoggettate alla legge di occuparsi autonomamente dell'archiviazione dei relativi documenti purché siano rispettati i principi della normativa, quest'ultima stabilisce, tra l'altro, l'importante principio dell'obbligo generale di offerta dei documenti all'Archivio federale, mentre un obbligo di versamento vero e proprio si applica soltanto ai documenti dei quali l'Archivio federale, in collaborazione con i servizi produttori, ha riconosciuto il valore archivistico.

La legge introduce poi il fondamentale principio dell'accesso libero e gratuito agli archivi dopo la scadenza di un termine di protezione di trent'anni, orientandosi alla legislazione europea. Al fine di soddisfare le esigenze poste dalla protezione dei dati, la legge prevede un termine di protezione prorogato, di cinquant'anni, per i dati sensibili classificati in base a nomi di persona, salvo che la persona interessata ne abbia autorizzato la consultazione. Facilitazioni (consultazione durante il termine di protezione) sono previste a dipendenza dei casi (p.es. ricerche che non si riferiscono espressamente a persone), così come sono stabilite ulteriori restrizioni (divieto di consultazione per una durata limitata dopo la scadenza del termine di protezione; condizioni e oneri) a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti. Alle persone interessate sono garantiti determinati diritti disciplinati dalla legge federale sulla protezione dei dati.

Una sezione della normativa è dedicata alle questioni organizzative (in particolare ai compiti dell'Archivio federale) e alle condizioni per l'utilizzazione degli archivi come pure ai provvedimenti amministrativi. Per rendere più flessibili le strutture dell'Amministrazione, il Consiglio federale può autorizzare l'Archivio federale – a determinate condizioni, nell'ambito delle sue competenze e a titolo oneroso – a fornire prestazioni di servizio particolari a terzi, quali lavori di restauro e di conservazione, nonché consulenza in materia di gestione dell'informazione. Una norma penale – che conclude la parte sostanziale della legge – prevede la multa (sempre che non si sia in presenza di una fattispecie più grave) nei confronti di chi renda note informazioni provenienti da archivi soggetti al termine di protezione o in altro modo espressamente sottratti alla pubblicazione.

Malgrado la chiara e incontestata distinzione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, la legge federale, con i suoi principi e le sue regole, costituisce nei fatti una *normativa modello*, mutuata in ampi suoi tratti, per quanto possibile e auspicato, dai Cantoni, seguendo così – nel risultato almeno – un'impostazione già osservata in altri ambiti analoghi in cui si è recentemente legiferato (si pensi in particolare al settore della protezione dei dati, a quello della trasparenza dello Stato e alla statistica). Pur tenendo conto delle rispettive competenze e autonomia, come pure del fatto che ognuno dei 26 Cantoni e Semicantoni dispone di Archivi di Stato totalmente indipendenti dal potere federale, questa forma di recepimento normativo contribuisce di fatto ad armonizzare e uniformare il settore dell'archiviazione pubblica su alcuni punti importanti.

c. Ad eccezione del Canton *Ginevra*, che come detto già dal 1925 disponeva di una legge di rango formale, tutti i Cantoni fondavano il loro diritto archivistico, almeno fin verso gli anni 80 del secolo scorso, sostanzialmente su atti normativi dell'esecutivo o su disposizioni regolamentari, in un quadro multiforme. Nel 1984 e 1989 rispettivamente, i Cantoni di *Giura* e *Neuchâtel* adottavano una normativa di rango legislativo, seguiti in questa impostazione dai Cantoni *Zurigo* (1995) e *Obvaldo* (1996). Nel frattempo, sull'impulso dato dai nuovi ordinamenti sulla protezione dei dati, il settore archivistico ha conosciuto un'ulteriore evoluzione, che ha portato a due normative generali quadro più strutturate, d'impatto significativo: la legge del Canton *Basilea-Città* (1996) e quella della Confederazione (1998). Altri Cantoni vi si sono infatti ampiamente ispirati, adottando a loro volta normative di tipo analogo: *Ginevra* (2000), *Glarona* e *Lucerna* (2003), *Zugo* (2004), *Basilea-Campagna* e *Soletta* (2006), seguiti recentemente dai Cantoni *Nidvaldo* (2008) e *Berna* (2009). Due Cantoni – *Argovia* (2006) e *Vallese* (2008) – hanno intrapreso una via legislativa un po' diversa e innovativa, adottando addirittura una legge trinarica, che disciplina cioè in un solo atto i settori della trasparenza dello Stato, della protezione dei dati e dell'archiviazione.

In definitiva, il quadro giuridico sul piano cantonale rimane sempre sostanzialmente frammentato, sia dal profilo della forma che del contenuto delle disposizioni legali. In effetti non tutti i Cantoni che negli scorsi anni hanno aggiornato le proprie prescrizioni si sono dotati di una legge di rango formale, privilegiando invece la forma dell'ordinanza governativa – così i Cantoni di *Appenzello interno* (1992), *Sciaffusa* (1994) e *Uri* (2002) – come, all'opposto, vi sono Cantoni che hanno avuto la sensibilità di coordinare le materie interessate contemplandole in una sola legge (vedi gli esempi appena citati di *Argovia* e *Vallese*); inoltre non tutte le prescrizioni dei Cantoni hanno la medesima densità normativa. Ad ogni buon conto, la tendenza generale nell'ultimo decennio è di disciplinare la materia archivistica in una legge formale quadro, che si concentra sui punti nodali, ed essenzialmente sull'obbligo di conservazione e di offerta dei documenti, sul principio della libera e gratuita consultazione degli archivi con relative restrizioni, sulla definizione di termini di protezione modulati a dipendenza di esigenze di protezione dei dati; completano

il quadro ulteriori regole concernenti l'utilizzazione degli archivi, i compiti e l'organizzazione degli archivi cantonali, le regole di procedura e i rimedi giuridici e, infine, le eventuali sanzioni.

II. OBIETTIVI E CONTENUTI DEL PROGETTO DI LEGGE

1. Considerazioni generali e fondamenti del nuovo ordinamento

Conformandosi alle tendenze appena descritte, il disegno di legge riprende, adattandole e combinandole, alcune recenti normative, capitanate dalla legge federale sull'archiviazione con la relativa ordinanza.

Come la regolamentazione federale, il disegno si limita a disciplinare la materia archivistica, ma in modo esaustivo, considerando dunque al suo interno gli aspetti dell'accesso alle informazioni e della protezione dei dati, rendendo così necessario solo un puntuale adeguamento del diritto speciale, in modo particolare della legge cantonale sulla protezione dei dati personali del 9 marzo 1987, completando così anche dal profilo archivistico la revisione parziale del 23 giugno 2008 (BU 45/2008 549) e quella derivante dalla legge *in fieri* sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (messaggio n. 6296 del 10 novembre 2009), su cui ci si soffermerà più avanti. Considerato che queste correlate normative rispondono alle moderne esigenze legali in materia, rinunciamo – per il momento almeno – a proporre una legge trinatoria sul modello di quelle recenti dei Cantoni Argovia e Vallese, che presentano aspetti invero interessanti. L'evoluzione del diritto fornirà in futuro gli elementi per eventualmente riconsiderare la questione.

Dal profilo del contenuto, un impianto normativo moderno che disciplini in modo efficace la materia archivistica cantonale deve poggiare su chiari fondamenti e obiettivi generali, che possono essere così riassunti:

- l'archiviazione è un mezzo per assicurare la trasparenza e il controllo sull'operato dell'ente pubblico, per garantire la memoria dello Stato, per consentire l'informazione e la ricerca e per conservare un patrimonio culturale di primaria importanza; essa assicura inoltre la tutela dei documenti vincolati da norme giuridiche;
- per la formazione di un patrimonio archivistico coerente, tutti gli attori della gestione della cosa pubblica sono tenuti a realizzare una efficace e sicura archiviazione;
- la consultazione degli archivi è in linea di principio libera; nel rispetto degli interessi pubblici e privati degni di particolare protezione sono istituiti termini di protezione;
- il processo di archiviazione è parte integrante della gestione documentaria, contribuisce alla sua razionalizzazione e al suo buon funzionamento;
- la collaborazione tra unità amministrative e personale archivistico copre l'intero ciclo di esistenza dei documenti;
- componente essenziale del processo di archiviazione è l'offerta dei documenti da chi li produce a un istituto archivistico;
- nel Cantone Ticino, l'Archivio di Stato è il centro di competenza che funge da interlocutore di riferimento nella materia archivistica.

Il progetto che presentiamo attua questi postulati nella forma di una legge quadro, snella e sintetica, determinante per tutta la materia archivistica pubblica del Cantone Ticino. Il disegno è suddiviso in 7 capitoli e comporta 29 articoli. Le modifiche di altre leggi sono disciplinate nell'allegato, mentre le disposizioni di dettaglio saranno oggetto di un

regolamento d'applicazione. Dopo aver precisato lo scopo e l'oggetto, il campo di applicazione personale e qualche concetto determinante in materia, il disegno presenta una serie di disposizioni centrali inerenti alla tutela dei documenti, che devono essere rispettate e attuate da tutti gli istituti archivistici competenti. All'accessibilità e all'utilizzazione degli archivi è poi consacrato un intero e denso capitolo, seguito da una serie di disposizioni che disciplinano i compiti e l'organizzazione dell'Archivio di Stato quale istituto archivistico centrale e di coordinamento del Cantone. Il disegno si conclude con capitoli tradizionali che regolano in modo particolare le procedure e i rimedi giuridici oltre che le sanzioni. Qui di seguito ne illustriamo sommariamente i principali, rinviando per il resto al commento delle singole disposizioni.

2. Elementi principali del progetto di legge

a. Base legale unitaria per tutti gli archivi pubblici del Cantone

Come la legge federale sull'archiviazione e altre normative cantonali, anche il presente disegno è fortemente orientato a disciplinare l'attività dell'Archivio di Stato nella sua funzione tradizionale di istituto centrale per l'archiviazione dei documenti pubblici del Cantone. Nondimeno, il presente disegno considera il fatto che sul territorio cantonale esistono altre entità che, in modo corrispondente, si occupano dell'archiviazione di documenti: trattasi di altri enti pubblici, in particolare dei Comuni, ma anche di altri enti e soggetti incaricati di compiti d'interesse pubblico cantonale. Questa situazione, osservabile anche in molti altri Cantoni, e l'assenza di disposizioni topiche per tutti gli archivi locali, giustifica la creazione di una base legale unitaria, di rango formale anche a motivo dell'ingerenza nell'autonomia di questi enti, che possa permettere una modalità di gestione uniforme di tutti gli archivi pubblici, basata su principi univoci, oltre a garantire la parità di trattamento degli utilizzatori.

b. Competenza in materia archivistica

Il disegno di legge prevede il principio dell'archiviazione presso l'Archivio di Stato per i documenti del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione cantonale, per i documenti risultanti dall'esecuzione di compiti federali e per i documenti degli istituti e corporazioni del diritto cantonale che non si occuperanno autonomamente dei propri documenti. Come per il Tribunale federale, la magistratura cantonale avrà la competenza di disciplinare mediante regolamento l'archiviazione dei rispettivi documenti. I restanti enti pubblici e privati si occuperanno autonomamente dell'archiviazione dei propri documenti, sussidiariamente li dovranno offrire all'istituto archivistico competente.

c. Obbligo di conservazione e offerta di versamento dei documenti

Il progetto esplicita l'obbligo generale degli organi e i servizi assoggettati alla legge di conservare – in modo ordinato, razionale e sicuro – i propri documenti fintanto che non si sia deciso sulla loro archiviazione definitiva. Di grande rilevanza, nel contesto, è l'obbligo di offerta – e non ancora di versamento – dei documenti che escono dal ciclo dell'attività amministrativa corrente e che, non essendo più utili allo scopo primario per il quale erano stati raccolti, non devono più essere conservati da parte dei servizi e organi che li hanno finora gestiti sulla base di speciali e obiettive esigenze di utilizzazione. Non spetta invece alla nuova LArch disciplinare le modalità e i criteri specifici per la conservazione dei documenti prima della loro archiviazione: certo, i vincoli del presente ordinamento legale costituiscono la premessa – molto importante in prospettiva – per un'archiviazione, non solo manuale ma anche elettronica, basata su principi armonizzati, delle fonti disponibili;

essi troveranno tuttavia una corretta collocazione nel legge in fieri sull'informazione e la trasparenza dello Stato e, soprattutto, nelle sue disposizioni di attuazione.

d. *Principio della libera e gratuita accessibilità degli archivi*

Seguendo la tendenza generale osservata a livello internazionale, federale e negli altri Cantoni, il disegno prevede il principio della libera e gratuita accessibilità degli archivi, ancorando e attuando così a livello legislativo le libertà fondamentali della comunicazione, dell'informazione, della libertà di opinione, di scienza e di ricerca, senza però trascurare interessi pubblici o privati degni di protezione. Già per questa ragione l'accesso non potrà essere né assoluto né immediato. Da un canto occorre armonizzare le esigenze dell'archiviazione con quelle della protezione dei dati personali, che in taluni casi potrebbero essere diametralmente opposte (conservazione illimitata vs. distruzione immediata delle informazioni), e dall'altro garantire una parità di trattamento ai fruitori di tale patrimonio, estendendo i disposti riguardanti l'accessibilità anche agli enti locali, agli istituti di diritto cantonale e comunale e, in generale, agli organismi incaricati di compiti d'interesse pubblico. Solo in questo modo i principi fondamentali a cui mira la legge possono essere applicati in relazione a tutti gli attori che partecipano alla gestione della cosa pubblica. Per considerare in modo adeguato gli interessi in gioco sono stabiliti termini di protezione e limitazioni al libero accesso, che verranno precisati oltre, ma che non si discostano sostanzialmente dalle soluzioni adottate sul piano nazionale e cantonale.

e. *Archivio di Stato quale centro di competenze cantonale*

La molteplicità degli istituti archivistici sul territorio cantonale, che il presente disegno di legge rivaluta attribuendo loro importanti competenze e responsabilità, impone comunque la designazione di un organo di riferimento e di coordinamento, che non solo promuova l'archivistica e collabori con le autorità e gli enti attivi nell'ambito, ma che garantisca anche la necessaria consulenza in materia. Questo ruolo non può che competere all'Archivio di Stato, alle cui mansioni e principi organizzativi, il progetto di legge dedica diversi articoli.

3. Rapporto tra archiviazione, trasparenza dello Stato e protezione dei dati

a. L'informazione è divenuta un fattore essenziale della società contemporanea e, di conseguenza, anche dei rapporti tra Stato e cittadino. Il bisogno di un accesso immediato alle informazioni, indipendentemente dal luogo di conservazione, può essere soddisfatto grazie alla costante evoluzione tecnologica, che coinvolge anche i processi amministrativi, con la necessità di adeguare il quadro giuridico a dipendenza, dove è il caso, delle specifiche esigenze dei singoli settori. Disposizioni diverse, e anche leggi diverse da quella preposta a disciplinare l'archiviazione, e che devono essere coordinate tra di loro, possono riguardare l'accesso a documenti ufficiali.

b. Il discorso concerne particolarmente le disposizioni che si inseriscono nel contesto del tema, più ampio, retto dal «*principio della trasparenza dello Stato*», massima, questa, che – sovvertendo il principio di segretezza con riserva di pubblicità a favore di quello della pubblicità con riserva di segreto – regola la cosiddetta informazione passiva, ossia l'accesso ai documenti su richiesta del cittadino. Anche il Cantone Ticino sta predisponendo un impianto giuridico in materia, attualmente al vaglio del Gran Consiglio, seguendo una tendenza generale ormai chiara e ineluttabile a livello internazionale e nazionale (si veda da ultimo la Convenzione n. 205 del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti pubblici del 18 giugno 2009, aperta alla firma degli Stati membri, tra cui la Svizzera). Il disegno di legge sull'informazione e la trasparenza dello Stato (LIT)

presentato il 10 novembre 2009 con il messaggio n. 6296 crea le premesse per l'archiviazione ai sensi della LArch, nella misura in cui contempla dei disposti sulla classificazione e la gestione dei documenti ufficiali, che saranno poi concretate da disposizioni di attuazione, mentre per i documenti non più utili o la cui utilizzazione non è più giustificata per l'attività amministrativa corrente entra in linea di conto l'archiviazione ai sensi della LArch.

c. Anche la regolamentazione generale preposta alla *tutela della personalità e della sfera privata*, e quindi *dei dati personali*, concretizzata nella LPDP e nel relativo regolamento di applicazione, presenta chiari addentellati con la normativa archivistica: oltre ad enunciare i principi per l'elaborazione dei dati personali in generale, la LPDP contempla disposizioni che regolamentano l'elaborazione e la trasmissione di dati personali propriamente a scopo di ricerca (art. 15) e, soprattutto, la distruzione e l'archiviazione di documenti (art. 21). Nel contesto, la LPDP enuncia le cautele per una protezione effettiva dei diritti dei cittadini, valide di principio per tutti gli istituti archivistici pubblici, siccome anch'essi sono assoggettati alla legge conformemente all'art. 2 cpv. 2 LPDP. La protezione dei dati specifica del settore archivistico non è però (adeguatamente) coperta dall'attuale versione della LPDP (come si spiegherà meglio nel commento concernenti la modifica degli art. 15 e 21 LPDP), in ogni caso non per quanto concerne i seguenti, importanti temi: principio della libera accessibilità degli archivi e restrizioni in virtù di interessi pubblici e privati preponderanti, termini di protezione ordinari prima dell'apertura degli archivi al pubblico e termini prorogati per i dati personali sensibili, con i rispettivi metodi di calcolo, diritto di consultazione delle persone interessate, dei servizi che hanno versato i loro documenti e di terzi durante il termine di protezione (anche a scopo di ricerca), come pure il diritto di consultazione di lasciti o depositi privati. Questi temi specifici della materia archivistica non dovranno trovare collocazione nella LPDP, ma, come già anticipato, nella nuova LArch.

L'archiviazione è considerata una forma di elaborazione di dati personali ai sensi dell'art. 4 cpv. 3 LPDP, concetto questo che include anche quello di trasmissione di dati personali, di cui l'accessibilità agli archivi secondo la legge archivistica è una componente. Le disposizioni della LArch concretizzano questi aspetti e configurano, al riguardo, *lex specialis* rispetto alla LPDP, siccome precisano il modo in cui i principi della protezione dei dati possono essere applicati agli archivi e conciliati con altri interessi. Ciò si giustifica ancor di più dal fatto che, generalmente, la possibilità che la protezione dei dati sia pregiudicata è di regola inferiore per i dati archiviati, siccome inattivi, che non per quelli attuali, ossia utilizzati dai servizi produttori per l'attività amministrativa corrente.

d. Riassumendo, la nuova legge sull'archiviazione e gli archivi pubblici persegue lo scopo di chiarire i compiti propri del settore archivistico, scindendoli – in un quadro giuridico armonizzato e coerente – da quelli disciplinati dalle normative sulla trasparenza e sulla protezione dei dati personali, e garantendo nel contempo, a livello di legge formale, i diritti dei cittadini. La proposta di legiferare in materia archivistica si inserisce in un ambito generale – quello della gestione delle informazioni e della loro accessibilità – contraddistinto da un impianto giuridico di grande densità, teso a individuare e a risolvere a livello normativo, in modo adeguato, i diversi interessi in gioco, talvolta contrapposti.

II. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

1. Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici

Capitolo primo: Disposizioni generali

Articolo 1

La massa e la complessità della produzione documentaria attuale, nelle amministrazioni pubbliche così come in ogni altro settore della politica, dell'economia e della società, impongono di applicare principi chiari nell'ottica di costituire un patrimonio documentario coerente per le future generazioni, evitando il rischio di tramandare l'immagine di una società senza memoria oppure, all'opposto, una massa informe e incomprensibile di informazioni slegate da ogni contesto.

L'archiviazione, per raggiungere questo obiettivo, deve essere concepita e realizzata come un processo continuo che accompagna l'intero ciclo di esistenza dei documenti, il quale può culminare sia con l'applicazione di misure atte alla conservazione a tempo indeterminato, sia con l'eliminazione dei documenti stessi. Nessun istituto che si occupa di archiviazione può in ogni caso più intendersi come semplice deposito di carte o dati elettronici senza più alcuna utilità pratica. Al contrario, esso partecipa alla gestione dei documenti e la sostiene già nelle fasi iniziali, fornendo strumenti analitici in grado di renderne più fluido e razionale l'utilizzo stesso e dando un aiuto nello svolgimento delle mansioni quotidiane di ogni impiegato. Il processo di archiviazione prende avvio nelle unità amministrative, dove i documenti vengono prodotti e conservati finché sono utili per la loro attività. Fondamentale per l'eventuale conservazione a lungo termine, ma anche per un efficace svolgimento dei compiti amministrativi, è che già in questo stadio la massa delle informazioni sia adeguatamente strutturata, che i contenuti e i flussi di trasmissione siano definiti e che gli strumenti per reperire informazioni siano impostati. Essendo proiettata oltre un limite temporale definito in anticipo, l'archiviazione considera poi la necessità di operare una selezione e di mantenere l'integrità e l'autenticità della documentazione nonché la sua comprensibilità, elaborando sin nelle prime fasi alcuni criteri in grado di facilitare l'eventuale futura conservazione.

È oggi opinione ampiamente condivisa che qualsiasi corretta archiviazione dei documenti debba poggiare su un simile approccio globale, e che di conseguenza debba prendere avvio in un momento il più vicino possibile alla loro creazione. Si tratta di un presupposto irrinunciabile affinché essa possa mirare ai suoi scopi negli ambiti del diritto, della politica e della cultura. Questi ultimi possono poi realizzarsi in modo compiuto attraverso la definizione delle competenze e dei compiti affidati ai singoli istituti archivistici riguardo alla selezione, alla conservazione e alla messa a disposizione del pubblico. Da un canto occorre tenere presente le esigenze del pubblico interessato alla consultazione per ricerche scientifiche, per scopi di informazione o per interesse individuale; dall'altro devono essere preservati eventuali interessi pubblici o privati preponderanti degni di protezione. Nel contesto istituzionale del Canton Ticino, caratterizzato da un gran numero di piccoli complessi archivistici diffusi sul territorio, assume un particolare rilievo l'Archivio di Stato, sul quale la legge si sofferma in modo particolare, in quanto organo di riferimento in materia di archiviazione.

Articolo 2

Affinché l'archiviazione possa raggiungere i suoi scopi, garantendo la certezza del diritto, la parità di trattamento e il divieto d'arbitrio, tutti gli organismi che adempiono compiti pubblici, siano essi persone giuridiche di diritto pubblico o di diritto privato, devono sottostare ai disposti della presente legge. A seconda dello statuto e del grado di autonomia dei diversi enti, essa conferisce loro, come si vedrà in seguito, maggiore o minore autonomia nella sua esecuzione.

Il campo di applicazione della legge archivistica comprende innanzitutto, come spiegato alla lettera a, l'insieme degli organi istituzionali cantonali del potere legislativo, esecutivo e giudiziario; e peculiarmente il Gran Consiglio (con il suo Ufficio presidenziale, le sue Commissioni e i suoi servizi), il Consiglio di Stato (come collegio e come insieme dei direttori dipartimentali, i singoli dipartimenti e la Cancelleria dello Stato, quindi tutta l'Amministrazione cantonale, compresi le commissioni e i gruppi di lavoro nominati dal Governo, come pure le Unità amministrative autonome) e inoltre l'insieme delle autorità giudiziarie cantonali, incluse le Commissioni ad esse assimilate (come ad esempio la Commissione di ricorso sulla magistratura, la Commissione cantonale per la protezione dei dati, la Commissione di ricorso contro decisioni degli organi parrocchiali e la Commissione giuridica in materia di assistenza sociopsichiatrica).

Secondo la lettera b sottostanno alla presente legge le corporazioni di diritto pubblico tradizionalmente considerate enti locali e i loro organi e servizi, e cioè i Comuni (Assemblee comunali, Consigli comunali e alle loro commissioni, i Municipi e amministrazioni comunali, comprese le Commissioni municipali e le aziende municipalizzate comunali) e i Consorzi di comuni, i Patriziati nelle loro varie forme, le Parrocchie della Chiesa cattolica apostolica romana e le Comunità regionali della Chiesa evangelica riformata, riconosciute dalla legislazione civile ecclesiastica cantonale.

Quali enti di diritto pubblico cantonale e comunale ai sensi della lettera c si considerano in modo particolare le altre corporazioni di diritto pubblico (segnatamente i Consorzi di pubblica utilità retti dalla legge sui consorzi del 21 luglio 1913 nella misura in cui essi siano finalizzati ad opere d'interesse generale, l'Ente ticinese per il turismo e gli Enti turistici locali, gli Ordini professionali degli avvocati, dei notai, dei medici, dei veterinari, degli ingegneri e degli architetti del Cantone Ticino ecc.), gli istituti autonomi di diritto pubblico (l'Azienda elettrica ticinese, l'Ente ospedaliero cantonale, l'Università della Svizzera italiana, la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, l'Azienda cantonale dei rifiuti ecc.), come pure altri enti di diritto pubblico (come i Gruppi di gestione dei sentieri formati da Enti turistici locali, la Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato ecc.). Nonostante abbia personalità giuridica di diritto pubblico, la Banca dello Stato non soggiace invece alla presente legge, in considerazione del suo assoggettamento al segreto bancario e, quindi, del carattere specifico del suo operato.

Da qualche tempo si evidenzia la tendenza di affidare a privati l'esecuzione di compiti d'interesse pubblico, con lo scopo di rendere più flessibili le strutture dello Stato. Nello svolgimento delle mansioni loro assegnate dal Cantone, dai Comuni o da altri enti pubblici anche tali privati producono archivi; pertanto essi sono sottoposti alla presente legge (ai sensi della lettera d), nella misura in cui essi assicurino in maniera continuativa l'adempimento dei compiti loro assegnati esplicitamente dall'ente pubblico. Tra questi soggetti figurano per esempio i Servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD) e le società private a partecipazione statale maggioritaria, come le FART.

Gli archivi di famiglia, di aziende e di istituti privati non sono invece vincolati dalla legge sugli archivi pubblici, sebbene molti di essi custodiscano preziose testimonianze storiche e informazioni essenziali per comprendere la società in cui nascono. Nel loro caso prevale infatti il principio del rispetto della proprietà privata.

Articolo 3

L'articolo chiarisce i concetti di documento, archivio e valore archivistico, che fondano il processo di archiviazione, riferendosi alle definizioni vigenti nell'archivistica contemporanea. Negli ultimi decenni, parallelamente all'evoluzione riscontrabile nella produzione documentaria, anche l'archiviazione ha assunto nuovi significati, e per poter sviluppare gli opportuni strumenti in grado di rispondere alle esigenze in essa riposte ha ritracciato i contenuti di alcuni termini, di modo che il loro significato si può discostare dall'accezione che essi hanno nel linguaggio corrente.

La definizione archivistica di *documenti*, contenuta nel capoverso 1, astrae dai singoli scritti o files, per privilegiare il concetto delle informazioni prodotte, ricevute e conservate da un ente o da una persona nello svolgimento delle proprie attività. Sono documenti, ad esempio, gli atti di natura giuridica o amministrativa prodotti dagli organi dello Stato, gli atti contabili, la documentazione tecnica relativa ad opere pubbliche, ma anche la corrispondenza prodotta nello svolgimento di un'attività per conto dell'ente pubblico. Non tutte le forme di scrittura o di registrazione sono comunque documenti archivistici, ma solo quelle legate fra loro da un nesso logico, appositamente organizzate e conservate da chi le produce, e per questo in grado di testimoniare coerentemente lo svolgimento di un'attività. Il concetto di documento si estende alle informazioni memorizzate su qualsiasi supporto o tipologia documentaria. Esso perciò include anche le registrazioni audio e video, le registrazioni ottiche o magnetiche e ogni altra forma di memorizzazione, purché queste siano organizzate da chi le produce o le conserva. Per il loro utilizzo, è essenziale che le informazioni siano accessibili tramite repertori, inventari, schemi di classificazione, schedari ed elenchi di versamento, di modo che esse rimangano consultabili e comprensibili a tempo indeterminato. Per quanto riguarda il loro valore intrinseco, bisogna infine garantire l'autenticità, vale a dire procedere all'archiviazione della versione giuridicamente rilevante dei documenti.

Nella legge il termine *archivio*, definito al capoverso 2, designa l'insieme dei documenti prodotti o ricevuti da una persona fisica o giuridica nello svolgimento della propria attività, conservato e organizzato in appoggio e per gli scopi dell'attività stessa. Tale concetto coincide in genere con ciò che viene chiamato fondo archivistico; in ogni caso, esso va distinto dall'accezione vigente nel linguaggio comune, che utilizza il termine archivio per indicare quella parte di un edificio destinata al deposito della documentazione oppure un istituto di conservazione: quest'ultimo è denominato nella legge *istituto archivistico*. In riferimento al campo di applicazione, sono infine considerati archivi pubblici quelli prodotti, ricevuti o gestiti dagli enti pubblici, dagli organi e dalle persone considerate nell'articolo 2.

La grande maggioranza dei documenti prodotti dagli apparati statali ha un valore limitato nel tempo e non deve essere conservata più a lungo di quanto imposto da vincoli amministrativi o legali. Si impone dunque una selezione di ciò che può essere ritenuto degno di essere tramandato in virtù di un potenziale informativo per interessi diversi da quelli determinanti per la loro creazione e utilizzazione presso i produttori. Si tratta, in altre parole, di determinare il *valore archivistico* dei documenti, di cui il capoverso 3 precisa e anche circoscrive la portata. Oltre alle fonti di comprovata valenza giuridica, politica,

amministrativa, economica, sociale e culturale, la disposizione permette di attribuire un valore archivistico anche ai documenti che in futuro potrebbero oggettivamente avere un'importanza informativa significativa; in una simile ipotesi va applicato il principio *"in dubio pro archivo"*. La definizione di parametri razionali per la determinazione del valore archivistico di un documento e la loro applicazione in vista della conservazione rappresentano i compiti fondamentali dei professionisti dell'archiviazione, che si basano per questo su criteri scientifici verificabili di volta in volta in rapporto alle caratteristiche dei documenti considerati. In ogni caso, la decisione circa la conservazione o lo scarto di documenti o archivi deve maturare in collaborazione con chi li produce o li versa agli istituti archivistici (così come sancito riguardo all'Archivio di Stato all'art. 19 cpv. 1), sia per una più approfondita analisi della documentazione stessa, sia per la necessità di rispettare le eventuali esigenze dei produttori.

Capitolo secondo: Tutela dei documenti

Articolo 4

L'articolo definisce in dettaglio le competenze in materia di archiviazione degli enti elencati all'art. 2, tenendo conto del loro grado di autonomia giuridica e amministrativa e delle esigenze operative dei vari attori coinvolti.

Gli organi politici e amministrativi del Cantone fanno riferimento per l'archiviazione all'Archivio di Stato (capoverso 1), secondo le modalità specificate all'art. 5 e al capitolo quarto della presente legge. All'Archivio di Stato compete anche l'archiviazione di documenti del Cantone risultanti dall'esecuzione di compiti federali, come stabilisce il capoverso 2, che attua e precisa l'art. 4 cpv. 2 della normativa federale.

Nel caso delle autorità giudiziarie (tribunali, ministero pubblico, preture eccetera) l'archiviazione avviene in maniera autonoma (capoverso 3), poiché le particolarità della documentazione da esse prodotta impongono la conservazione a tempo indeterminato di una cospicua mole di atti, subordinata unicamente a vincoli giuridici e indipendentemente dal fatto che molti di essi sono privi di valore archivistico. Analogamente al diritto federale (art. 1 cpv. 3 LAr), la presente legge prevede quindi per le autorità giudiziarie la competenza di disciplinare per via normativa l'archiviazione dei propri documenti in conformità ai principi della presente legge. Qualora non siano in grado di occuparsene autonomamente, le autorità giudiziarie dovranno offrire i documenti all'Archivio di Stato.

Secondo il capoverso 4, il Consiglio di Stato dovrà definire, in un apposito regolamento, gli enti di diritto pubblico di cui all'art. 2 lett. c (limitatamente a quelli cantonali per ragioni di competenza) che si occuperanno essi stessi dell'archiviazione dei rispettivi documenti. Il regolamento definirà le competenze e le modalità concrete d'archiviazione, previo esame delle specifiche esigenze di detti enti, del quadro giuridico in cui si trovano ad operare e delle caratteristiche dei documenti prodotti.

Come specifica il capoverso 5, agli enti locali ai sensi della legge (art. 2 lett. b) è conferita una completa autonomia per l'archiviazione, fermo restando che essi devono adottare tutte le misure necessarie per una corretta applicazione dei principi della presente legge. Analoga autonomia è lasciata anche agli altri organismi incaricati di compiti d'interesse pubblico (art. 2 lett. d). L'aumento esponenziale della produzione documentaria rende infatti impensabile concentrare presso l'Archivio di Stato tutti gli archivi che abbiano rilevanza storica; di conseguenza è auspicabile che i privati incaricati di compiti pubblici

provvedano con i loro mezzi all'archiviazione. Ciò non preclude ad ogni modo la possibilità di offrirli all'Archivio di Stato oppure a un altro istituto archivistico, a dipendenza della natura e dell'ambito geografico della loro attività.

Articolo 5

Il disposto – strettamente in relazione con l'art. 19 e al cui commento si rinvia – istituisce l'obbligo generale di conservazione e archiviazione. Tutti gli enti e le persone citati all'art. 2, indipendentemente dall'autonomia di cui godono in materia, devono gestire e conservare ordinatamente i documenti prodotti o ricevuti nel quadro della loro attività. Al momento in cui questi non sono più di uso corrente, alla vecchia pratica del "versamento" dei fondi subentra la nozione di "offerta" dei documenti che le unità amministrative sono tenute a sottoporre all'istituto archivistico competente. In tal modo si potrà così assicurare una selezione razionale della documentazione, senza con questo pregiudicare la salvaguardia della memoria storica, poiché i documenti di valore archivistico accertato non potranno essere rifiutati.

Diversamente da altri Cantoni, l'art. 5 rinuncia a prescrivere termini precisi per l'offerta dei documenti a dipendenza del tipo di archivio o del tipo di organo o servizio che elabora i documenti. Riservati evidentemente i termini legali stabiliti dalle leggi speciali, l'obbligo di offerta diviene effettivo quando i documenti non sono più utilizzati in modo permanente o hanno esaurito la loro utilità per l'attività amministrativa corrente. Si crea quindi un parallelismo con le disposizioni generali sulla protezione dei dati (cfr. art. 21 LPDP nella nuova versione proposta con il presente disegno).

I funzionari amministrativi si esprimono sul valore pratico e giuridico dei documenti, mentre gli archivisti ne valutano l'importanza storico-culturale, di modo che si possa maturare una decisione riguardo alla loro conservazione o eliminazione. Nel caso in cui è accertato il valore archivistico, l'obbligo di offerta si tramuta in un obbligo di versamento dei documenti originali, con la conseguenza che l'istituto archivistico competente deve provvedere alle misure opportune per la loro conservazione a tempo indeterminato. Laddove i documenti invece non sono vincolati da termini legali e vengono considerati privi di valore archivistico, dovranno essere distrutti dall'unità amministrativa responsabile, riservate le disposizioni, già accennate, della protezione dei dati (art. 21 LPDP).

L'archiviazione efficace presuppone necessariamente la stretta e tempestiva collaborazione fra unità amministrativa e istituto archivistico; per raggiungere tale scopo, anche all'interno degli organismi pubblici l'organizzazione della gestione documentaria deve essere garantita da personale qualificato, che si curerà di adottare tutte le misure tecniche e organizzative necessarie per garantire, in modo particolare, la disponibilità, l'integrità e l'autenticità dei documenti, e pertanto la protezione e la sicurezza dei dati, analogamente a quanto stipula l'art. 17 LPDP per i dati personali (normativa a cui del resto il cpv. 5 della presente disposizione rinvia).

Articolo 6

I documenti d'archivio sono testimoni insostituibili dell'organizzazione e delle attività degli enti pubblici, e contemporaneamente specchio della vita e del pensiero dell'intera società. In quanto tali, essi devono essere considerati alla stregua di beni culturali, e dunque vanno gestiti e protetti adeguatamente. La cura sistematica della memoria dello Stato, la

garanzia di controllo dell'agire dei suoi organi e il mantenimento di un patrimonio documentario coerente per la ricerca impongono che gli archivi pubblici non debbano essere alienati né possano essere acquisiti per prescrizione, come riconoscono le leggi archivistiche della Confederazione e della maggior parte dei Cantoni. Come a livello federale (art. 25 OLAr), l'obbligo di inalienabilità può essere relativizzato unicamente se del medesimo documento siano disponibili due o più esemplari identici e solo uno di questi sia necessario.

In un contesto istituzionale articolato come quello del Cantone Ticino, in cui la competenza per l'archiviazione è ripartita su più livelli, è necessario che tali principi siano adeguatamente considerati da tutti i responsabili degli archivi e che siano realizzati attraverso opportune misure di gestione, di salvaguardia e di messa in sicurezza.

Capitolo terzo: Accessibilità e utilizzazione degli archivi

Articolo 7

Il termine di trent'anni ordinario definito al capoverso 1 per l'apertura degli archivi al pubblico è dettato dall'esigenza di stabilire un giusto equilibrio tra il diritto d'accesso agli archivi, da un lato, e i diritti volti a proteggere la personalità, gli interessi della sicurezza dello Stato e una gestione efficace, dall'altro. In vigore nella maggior parte degli Stati dell'Unione europea, tale criterio è utilizzato anche dall'Archivio federale e da quasi tutti i Cantoni che dispongono di una legge archivistica.

Il termine di trent'anni non è assoluto, essendo prevista di massima la possibilità di autorizzare – comunque non in modo incondizionato – la consultazione degli archivi prima della scadenza di detto termine (art. 11) oppure, al contrario, di prorogarlo a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti (art. 10). Per i dati personali meritevoli di particolare protezione si rinvia al commento dell'art. 9. Beninteso, come precisa il capoverso 2, i documenti accessibili al pubblico già prima del loro versamento a un istituto archivistico lo restano anche in seguito.

Il libero accesso implica anche la gratuità della consultazione degli archivi, come è precisato al capoverso 3. Ciò non solo per dare un senso compiuto alle libertà fondamentali della comunicazione, dell'informazione, della libertà di opinione, di scienza e di ricerca, ma anche per un'esigenza di armonizzazione con le normative sulla protezione dei dati e sulla trasparenza. Gratuita non è solo la consultazione in senso stretto, bensì anche le prestazioni di base minime del personale archivistico, senza le quali non sarebbe possibile accedere ai documenti, come per esempio il sostegno nell'identificazione e nel reperimento dei documenti, sempre che ciò sia compatibile con una gestione amministrativa razionale. Per ulteriori servizi invece, e la legge indica quali esempi più ricorrenti, le riproduzioni o le ricerche specifiche, è invece percepito un emolumento a copertura dei costi, in base al tempo impiegato e alle spese per il materiale. Gli istituti archivistici competenti stabiliscono e rendono pubblica la relativa tariffa. Per le prestazioni di servizio speciali dell'Archivio di Stato si rinvia all'art. 22 del presente disegno di legge e al relativo commento.

Articolo 8

Per il calcolo del termine di protezione è necessario tener conto del fatto che i documenti costituiscono sempre un insieme e non possono essere resi accessibili individualmente.

Il riferimento alla pratica e al fascicolo è necessario perché i documenti possono essere cartacei, elettronici o d'altra natura e quindi possono essere raggruppati secondo criteri diversi. I documenti cartacei si trovano generalmente in fascicoli o volumi che concernono talvolta più di una pratica e talvolta soltanto una parte di una pratica. In questo caso il calcolo del termine di protezione deve avvenire per ogni fascicolo o volume. Nel caso dei documenti elettronici l'unità del documento e della pratica dovrebbe invece poter essere di massima mantenuta. Il calcolo del termine di protezione deve pertanto riferirsi alla pratica considerata nel suo insieme. Nel caso di pratiche di una certa durata e chiaramente strutturate è possibile procedere al calcolo dei termini di protezione per le singole parti (per esempio nel caso di decisioni parziali o finali, fasi di progetto, ecc.). In ogni caso il termine di protezione deve essere calcolato a decorrere dalla data del documento più recente di una pratica o di un fascicolo. Si considera determinante la data in cui il documento è stato creato o in cui è entrato nel servizio che l'ha versato.

Se il servizio che versa documenti ne ha nuovamente bisogno (cfr. art. 13), il termine di protezione non viene calcolato una seconda volta. Se, in casi eccezionali, occorresse aggiungere documenti a una pratica già archiviata, il termine di protezione non può essere prorogato (artificialmente): in questo caso la data originaria vale come base per il calcolo del termine di protezione.

Articolo 9

È indiscusso che i dati personali meritevoli di particolare protezione inclusi i profili della personalità, cioè i cosiddetti dati personali sensibili ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LPDP, devono beneficiare di una protezione accresciuta anche in ambito archivistico; questo però solo se si trovano in documenti classificati anche in base a nomi di persona, ossia in documenti – indipendentemente dalla loro tipologia e dal loro formato – nei quali si possono ricercare informazioni relative a persone identificate o identificabili. In tali casi non basta tutelare dal libero accesso soltanto i documenti archiviati, ma occorre proteggere anche gli indici e strumenti di ricerca corrispondenti.

Al fine di proteggere i dati personali sensibili archiviati, l'art. 9 introduce un termine di protezione più esteso, di cinquant'anni, per le persone fisiche ancora in vita. Mutuando la soluzione federale (cfr. art. 11 LAr), si preferisce stabilire un termine preciso, motivato essenzialmente da motivi pratici, piuttosto che prevedere, come diversi Cantoni, una regolamentazione che estenda il termine di protezione fino a un determinato periodo (di regola 10 anni dopo la morte della persona interessata, oppure 100 anni dalla nascita qualora non sia possibile stabilire la data della morte, oppure ancora 80-100 anni a partire dalla data di apertura dell'incarto qualora non sia possibile determinare né la data di nascita né quella della morte). Stabilire in modo sicuro le date dei decessi è piuttosto difficile a causa dell'impossibilità d'accedere ai registri dello stato civile. Il termine di cinquant'anni considera in modo adeguato il carattere degli archivi pubblici e la speranza di vita calcolata statisticamente.

Al legittimo bisogno di protezione delle persone interessate può contrapporsi il bisogno altrettanto legittimo dell'opinione pubblica di confrontarsi con il passato collettivo. I dibattiti

storici di questo tipo non devono né possono essere ostacolati dal fatto che l'accesso alle fonti è impedito. La ricerca non deve essere ostacolata dal rimando generico a eventuali pericoli. Il bisogno di protezione delle persone interessate non deve pertanto condurre a un divieto aprioristico di consultare gli archivi. È quindi opportuno prevedere la possibilità che il termine di protezione prorogato per i dati personali sensibili possa essere ridotto con il consenso delle persone interessate o soppresso, se decedute, dopo un periodo relativamente breve (tre anni).

Anche nel caso del termine di protezione di cinquant'anni per i dati personali sensibili è prevista di massima la possibilità di autorizzare – comunque non in modo incondizionato – la consultazione degli archivi prima della scadenza di detto termine (art. 11) oppure, al contrario, di prorogarlo a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti (art. 10).

Articolo 10

I capoversi 1 e 2 fanno obbligo all'istituto archivistico competente di considerare in maniera adeguata gli interessi privati e pubblici preponderanti degni di protezione che possono giustificare una restrizione del diritto di consultare gli archivi o i documenti. Sarà il principio della proporzionalità a determinare il tipo e l'estensione della restrizione, che potrà variare dalla limitazione dell'accesso a singoli documenti fino al rifiuto della consultabilità dell'archivio specifico nella sua globalità. In ogni caso, la restrizione può estendersi solo per una durata limitata – sempre dettata dal principio della proporzionalità – dopo la scadenza del termine di protezione.

La fissazione di termini di protezione più lunghi di quelli stabiliti agli art. 7 e 9 del disegno può riferirsi a determinate categorie di archivi oppure a casi specifici. Nel primo caso l'istituto archivistico competente tiene un elenco accessibile al pubblico degli archivi per i quali la consultazione è stata limitata e ne indica la durata stabilita. Il secondo caso concerne invece situazioni particolari, in cui per esempio determinati documenti contengono decisioni giudiziarie che non sono state anonimizzate conformemente alle disposizioni applicabili in materia o per le quali il termine di protezione stabilito dal diritto speciale non è ancora trascorso. Spetterà ai servizi che versano i documenti definire preventivamente gli atti che dovranno beneficiare di una protezione particolare oppure, se tale necessità emergesse solo al momento in cui è presentata una richiesta di consultazione, spetterà all'istituto archivistico competente decidere in merito, sentito il servizio che ha versato i suoi documenti. È inoltre possibile che interessi pubblici o privati preponderanti degni di protezione non siano stati conosciuti o considerati o che siano addirittura sorti soltanto in seguito, per cui la presente disposizione deve essere applicabile anche ai documenti che erano accessibili al pubblico già in precedenza. I servizi che archiviano essi stessi i loro documenti possono applicare la presente disposizione per analogia, ovvero devono decidere essi stessi in merito alla proroga dei termini di protezione e prendere decisioni in tal senso. Possono consultare l'Archivio di Stato in qualsiasi momento prima di prendere una decisione.

La limitazione temporale del diritto di consultare gli archivi può essere formulata in diversi modi: in rapporto a un certo numero di anni, fino a una determinata data o fino alla realizzazione di una determinata condizione. Non è possibile stabilire un termine di protezione preciso poiché vi sarebbe il rischio di amplificare oltre misura questa protezione supplementare o, al contrario, che risulti troppo ridotta e quindi insufficiente. Inoltre non sempre è possibile prevedere esattamente quale termine di protezione sia il più opportuno: la soluzione del disegno di legge conferisce alle autorità competenti un'ampia

flessibilità che consente di considerare in modo adeguato e proporzionato le particolarità della fattispecie.

Oltre che per salvaguardare interessi pubblici o privati degni di particolare protezione, in casi particolari la limitazione del libero accesso agli archivi può basarsi sulla necessità di salvaguardarne la loro stessa integrità, come stabilisce il capoverso 3. Gli istituti archivistici possono ad esempio prevedere delle restrizioni alla consultazione di documenti particolarmente rari e fragili, che verrebbero danneggiati da ogni manipolazione, imponendo l'utilizzazione di loro riproduzioni (fotografie, microfilm, immagini digitalizzate). Essi hanno inoltre facoltà di limitare o vietare l'accesso ad archivi o fondi completamente in disordine, privi di inventario e di elenco sommario del contenuto: in situazioni del genere risulta infatti impossibile preservare l'integrità dei fondi e prevenire il rischio di sottrazioni o di alterazioni della struttura. In questo caso i singoli istituti archivistici sono tenuti ad informare adeguatamente l'utenza riguardo alle restrizioni di questo tipo, allestendo e aggiornando regolarmente gli elenchi.

Articolo 11

Come stabilisce il capoverso 1, La consultazione degli archivi durante il termine di protezione dev'essere possibile sempre che nessuna prescrizione legale vi si opponga o non ne risultino lesi interessi pubblici o privati preponderanti degni di protezione. La richiesta di consultare gli archivi prima della scadenza del termine di protezione deve essere motivata: essa consentirà all'istituto archivistico competente di vagliarla anche alla luce del principio della parità di trattamento. Spetta in ogni caso ai servizi che hanno versato i loro documenti valutare preliminarmente il caso, poiché soltanto essi dispongono delle conoscenze necessarie per poter decidere con cognizione di causa se sia possibile consentire la consultazione dei documenti depositati prima della scadenza del termine di protezione. Se i servizi formulano una proposta negativa, l'istituto archivistico deve attenersi.

Quando si consente di consultare gli archivi durante il termine di protezione, occorre distinguere tra il diritto alla protezione dei cosiddetti «personaggi della storia contemporanea» e quello dei contemporanei «sconosciuti al pubblico». L'attività pubblica di un personaggio della vita pubblica non fonda di regola un interesse privato preponderante ai sensi della lett. b (cfr. anche gli art. 12 cpv. 3 e 13 cpv. 2 lett. f LPD fed.).

Con il capoverso 2 si introduce l'obbligo – e non la facoltà – di subordinare l'autorizzazione formale dell'istituto archivistico a oneri e condizioni, qualora esigenze di protezione dei dati o altri interessi pubblici o privati degni di protezione lo giustificano. L'anonimizzazione dei dati personali può essere uno degli oneri possibili e adeguati alla singola fattispecie. Per motivi di tutela dell'integrità degli archivi e dei documenti è applicabile l'art. 10 cpv. 3, che prevede pure restrizioni, formulabili come oneri e condizioni.

Una consultazione degli archivi (anche quelli classificati in base a nomi di persona e contenenti dati personali sensibili ai sensi dell'art. 9 del disegno) durante il termine di protezione può essere autorizzata a scopo di *ricerca*, oltre che per altri scopi d'interesse pubblico assimilabili (statistica, pianificazione ecc.). Non occorre inserire esplicitamente queste finalità nella legge sull'archiviazione. Nella misura in cui una richiesta di accesso agli archivi per una ricerca senza riferimento a persone specifiche concerne documenti contenenti dati personali, questa disposizione costituisce una norma speciale rispetto all'art. 15 LPDP (cfr. il relativo commento), fondata sulle specifiche esigenze del settore

archivistico. In effetti, rispetto all'art. 15 LPDP, l'art. 9 del presente disegno ha una portata al contempo più ampia (perché non si riferisce solo a documenti contenenti dati personali e neppure esige necessariamente una ricerca, tantomeno a scopo impersonale) e più restrittiva (perché è limitata ai soli dati archiviati soggetti a un termine di protezione ordinario o prorogato): si ritiene che la possibilità di subordinare la consultazione a oneri e condizioni – o di rifiutarla qualora vi si oppongano, in un caso concreto, interessi pubblici o privati preponderanti degni di protezione ai sensi del cpv. 1 lett. b – offra una cautela sufficiente e adeguata.

Spetterà alle autorità coinvolte esaminare attentamente la richiesta di accesso e di deciderla prestando particolare attenzione a principi della proporzionalità e della parità di trattamento. Per l'accessibilità degli archivi e l'utilizzazione dei documenti contenutivi sarà importante considerare la natura e le finalità della ricerca specifica: in molti casi l'interesse di consultare archivi classificati in base a nomi di persona non è dettato da un interesse nei confronti di singole persone, ma da quello di affrontare un tema di ordine generale, senza che occorra pubblicarne i risultati con riferimento a persone specifiche. Questo è il caso, per esempio, di ricerche che concernono gruppi o categorie di persone, a partire da dati concernenti singole persone. Questo tipo di ricerche, generalmente di natura scientifica, deve essere possibile già durante il termine di protezione (prorogato), vincolandole però, come detto, a oneri e condizioni. Ad ogni modo, l'autorizzazione di consultare gli archivi non comporta assolutamente quella di procedere a una pubblicazione indiscriminata e non verificata dei risultati e neppure quello di trasmettere a terzi informazioni personali, specie se di natura sensibile. Il ricercatore autorizzato è responsabile di verificare in modo critico il contenuto della propria ricerca e, nella sua pubblicazione, di considerare adeguatamente la protezione della personalità, ancorché, per quanto riguarda i «personaggi della storia contemporanea» deve essere possibile di massima presentare i risultati in funzione della persona, mentre per quelli «sconosciuti al pubblico» è sovente appropriata una presentazione anonima, quindi impersonale dei risultati della ricerca. In questo senso sono sempre applicabili, oltre alle pertinenti disposizioni delle leggi sulla protezione dei dati, anche quelle del Codice civile (protezione della personalità) e del Codice penale (delitti contro l'onore).

Articolo 12

Secondo la LPDP le persone interessate possono chiedere informazioni in merito ai dati personali raccolti a loro riguardo. Questo diritto deve essere di principio applicabile anche ai dati personali già stati versati all'istituto archivistico competente. Sul contenuto e sulle limitazioni di tale diritto il capoverso 1 rinvia alle pertinenti disposizioni della legislazione sulla protezione dei dati (art. 23 e 24 LPDP; art. 18 e 19 del relativo regolamento di applicazione del 6 dicembre 2000; RLPDP; RL 1.6.1.1.1).

Le restrizioni al diritto di informazione (o di accesso) sono di competenza dei servizi che versano documenti, poiché soltanto questi ultimi dispongono delle conoscenze per decidere se e quando esse siano necessarie. Durante il termine ordinario di protezione di trent'anni spetterà pertanto ai servizi che versano documenti decidere in merito alla comunicazione delle informazioni. Di norma l'istituto archivistico competente decide soltanto dopo scadenza del termine di protezione. Alle persone interessate il diritto di informazione è accordato dall'istituto archivistico competente.

Gli istituti archivistici contengono un'infinità di collezioni di dati che a loro volta includono una moltitudine di dati personali di natura e provenienza diversa; in più, il loro grado di

valorizzazione è generalmente molto più debole di quello della degli archivi correnti; inoltre le risorse degli istituti archivistici competenti sono generalmente limitate, per cui l'esame delle richieste – soprattutto se massicce e suscettibili di causare una grande mole di lavoro – potrebbe anche causare evidenti difficoltà d'ordine pratico. Per questi motivi occorre quindi prevedere la possibilità, concretata nel capoverso 2, di differire o di limitare il diritto d'accesso, nella misura in cui la comunicazione di informazioni sia incompatibile con una gestione amministrativa razionale. Poiché tange un diritto centrale della protezione dei dati, questa disposizione dovrà essere applicata solo in modo restrittivo, in particolare in casi d'urgenza, oppure quando si prefigurano un eccesso di lavoro risultante dalla complessità dell'istanza in quanto tale. Inoltre, l'autorità responsabile – a cui incombe l'onere della prova – deve dimostrare che l'evasione della domanda di informazioni, malgrado l'impegno e l'attenzione che si possono obiettivamente esigere, comporterebbe un carico di lavoro particolarmente dispendioso e quindi un aggravio amministrativo sproporzionato. Contro questa limitazione, qualificabile come decisione formale, il richiedente potrà presentare ricorso nei termini dell'art. 25 del presente disegno di legge.

Questa restrizione – che peraltro si armonizza con quella sancita all'art. 24 cpv. 3 lett. a LPDP e all'art. 10 cpv. 2 del disegno LIT – è tanto più accettabile se si pensa che le decisioni amministrative fondate su questi dati personali saranno già state prese da molto tempo, quando cioè gli archivi erano d'uso amministrativo corrente, per cui il bisogno di accesso non sarà più così urgente e non ci sarà più da temere che i servizi che hanno elaborato i dati personali originariamente ne abusino in seguito.

Diversamente dall'art. 25 LPDP, la rettifica (o addirittura la distruzione) dei dati non può essere autorizzata poiché questo nuocerebbe all'autenticità dei documenti e allo scopo dell'archiviazione che è quello di rendere possibile, tra l'altro, l'esame a posteriori dell'attività dello Stato. Si ritiene tuttavia che il diritto della persona interessata di segnalare che un dato è contestato sia essenziale, per cui il capoverso 3 contiene una precisazione in questo senso.

Articolo 13

Una condizione per poter esigere dai servizi che versino i loro documenti all'istituto archivistico competente non appena non ne hanno più bisogno permanentemente è che essi possano consultarli anche durante il termine di protezione (capoverso 1).

Nel caso di documenti che si riferiscono espressamente a persone questa consultazione è tuttavia problematica. Non dev'essere consentito che sulla scorta della consultazione di dati personali probabilmente superati vengano prese decisioni a scapito degli interessati. Il capoverso 2 elenca quindi – e in modo esaustivo, riservate però le limitazioni previste da altri disciplinamenti legali (capoverso 3) – i casi nei quali la consultazione è possibile. Non appena gli archivi contenenti dati personali sono restituiti ai servizi che li versano e vengono da questi rielaborati, sono nuovamente applicabili le disposizioni della LPDP relative all'elaborazione dei dati personali.

Il capoverso 4 dispone che anche nel caso di una riutilizzazione i documenti versati all'istituto archivistico competente non possono più essere modificati, e questo al fine di preservare la loro autenticità. La riapertura di procedimenti, le revisioni, ecc. costituiscono nuovi affari e devono pertanto fare oggetto di nuovi incarti; i vecchi incarti sono solo fonti di informazione. In tal modo si evita che aggiunte successive portino a una proroga del

termine di protezione. Solo le annotazioni ai sensi dell'art. 12 cpv. 3 ed esplicitamente designate come tali possono essere aggiunte.

Articolo 14

Allo scopo di preservare e ampliare il patrimonio storico del Cantone, in determinati casi è opportuno che gli istituti archivistici pubblici acquisiscano archivi prodotti al di fuori del loro ambito principale di competenza. In tal modo si possono salvaguardare, organizzare e mettere a disposizione del pubblico documenti per i quali si prospetterebbe un destino incerto. L'Archivio di Stato, ad esempio, integra nei suoi fondi anche archivi prodotti da privati, famiglie, aziende, associazioni, fondazioni e partiti politici ticinesi, nella misura in cui essi abbiano valore archivistico e siano in relazione con la realtà del Cantone (vedi art. 17 cpv. 3 del presente disegno di legge).

Simili acquisizioni possono avvenire nella forma dell'acquisto, della donazione o del deposito permanente; esse implicano di regola la stesura di contratti. Su richiesta del proprietario dei documenti, tali contratti possono prevedere dei limiti alla consultazione più restrittivi di quelli vigenti per gli archivi pubblici, come l'obbligo dell'assenso del depositante o una maggior estensione dei termini di protezione. L'istituto archivistico presso il quale sono depositati tali archivi deve comunque provvedere affinché non venga fatto un uso eccessivo e sproporzionato di tale facoltà.

Articolo 15

Mentre la consultazione dei documenti è di principio libera e gratuita, la loro utilizzazione a fini commerciali necessita di un'autorizzazione, che può essere subordinata, come a livello federale (art. 19 cpv. 2 LAr e 24 OLAr), a oneri e condizioni, come pure a un contratto specifico che contempri l'entità dell'utilizzazione e un'eventuale partecipazione dell'ente pubblico interessato agli utili di cui i terzi beneficiano. Se i diritti di utilizzazione sono concessi a istituzioni o persone che non agiscono a scopo di lucro, l'istituto archivistico competente può rinunciare a un indennizzo.

Il senso dell'autorizzazione risiede peraltro anche nell'esigenza degli istituti archivistici competenti – nella loro qualità di depositari della memoria storica pubblica – di preservare i diritti della popolazione su queste informazioni. L'autorizzazione non potrà essere rilasciata se l'utilizzazione a fini commerciali ostacolasse l'adempimento di compiti legali dello Stato, sfavorisse terzi in modo abusivo nella loro attività commerciale o vi si opponessero diritti d'autore.

Capitolo quarto: Compiti e organizzazione dell'Archivio di Stato

Articolo 16

La materia archivistica, in costante evoluzione da decenni, negli ultimi anni ha avuto uno sviluppo accelerato, che ha portato anche in Svizzera a profondi rivolgimenti nella prassi dell'archiviazione e alla definizione di nuove figure professionali. Negli ultimi anni si è sviluppata un'offerta formativa completamente nuova, articolata su differenti livelli (la preparazione di apprendisti nel settore dell'informazione e documentazione, i corsi a livello accademico presso le Scuole universitarie professionali di Coira e Ginevra, e il

perfezionamento a livello di master of advanced studies presso le Università di Berna e Losanna), nella quale le specificità dell'archivistica sono sempre di più considerate in funzione di sinergie con gli ambiti affini delle biblioteche, dei centri di documentazione e dei musei. Per quanto concerne l'attività degli archivi nella costituzione e nella gestione del patrimonio documentario, l'affermarsi di una disciplina apposita per la gestione dei fondi correnti (records management), la diffusione di standard internazionali per la descrizione di archivi, documenti e produttori, la complessità delle questioni pratiche legate alla selezione e alla conservazione della massa di informazioni, come pure le sfide poste dall'archiviazione dei dati su supporto elettronico richiedono una sempre maggior professionalizzazione e un costante aggiornamento degli addetti ai lavori.

Nel contesto ticinese, l'Archivio di Stato è l'istituto in cui si ritrova la maggior concentrazione di forze e di competenze in questa materia, e di conseguenza esso è chiamato a fungere da riferimento e ad esercitare una coordinazione nei confronti di tutte le persone e gli enti sottoposti alla legge, di modo che i principi in essa enunciati possano essere compresi e realizzati nella maniera più uniforme possibile.

Articolo 17

Per mantenere e approfondire le sue capacità, l'Archivio di Stato, come indica il capoverso 1, cura i contatti con la vasta rete di istituti archivistici svizzeri (dall'Archivio federale agli archivi cantonali, fino ai numerosi istituti specializzati su singoli argomenti), scambiando esperienze e informazioni. Esso è membro attivo dell'Associazione degli archivisti svizzeri, prende parte ai suoi gruppi di lavoro e alle sue attività formative, e inoltre collabora con associazioni, istituti e gruppi specializzati, ad esempio nelle questioni legate alla documentazione audiovisiva o alla digitalizzazione dei documenti. Le conoscenze e le competenze così acquisite, oltre a migliorare la qualità del lavoro interno, vengono poi trasmesse ai funzionari del Cantone che si occupano di archivi, come anche ai collaboratori dei Comuni (tramite i corsi di formazione per i funzionari) e degli altri enti sottoposti all'obbligo di archiviazione.

Oltre all'attività archivistica in senso proprio (capoverso 2), sono parte integrante dell'attività dell'Archivio di Stato il servizio agli utenti in sede, che viene definito da un apposito regolamento, come pure la diffusione e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale del Cantone (capoverso 4). Per raggiungere un pubblico più vasto esso rende liberamente accessibili i documenti o gli strumenti di ricerca (stampandoli o divulgandoli in forma elettronica), cura l'edizione sistematica di fonti per la storia ticinese (ad esempio tramite la collana Materiali e documenti ticinesi), dà spazio a ricerche legate al patrimonio documentario ticinese (ad esempio per mezzo del Bollettino storico della Svizzera italiana) e collabora all'allestimento di esposizioni, conferenze ed eventi pertinenti alla sua opera. L'assenza di una facoltà universitaria di indirizzo storico-filologico in Ticino fonda e giustifica inoltre un impegno più generalizzato dell'Archivio di Stato nel sostenere e promuovere la ricerca storica. L'istituto intrattiene a questo scopo stretti contatti con il settore universitario svizzero e lombardo, e inoltre offre a studenti e dottorandi la possibilità di abbinare le loro ricerche a collaborazioni temporanee, nella forma di stage, borse di ricerca o partecipazioni a singoli progetti.

L'Archivio di Stato (capoverso 3) preserva e amplia il patrimonio storico del Cantone anche mediante l'acquisizione di archivi prodotti da terzi. Come già spiegato nel commento all'art. 14, esso si impegna a salvaguardare anche archivi prodotti da terzi (privati, famiglie, aziende, ecc.) di particolare rilevanza per la storia del Cantone.

Articolo 18

In quanto autorità di riferimento in materia, l'Archivio di Stato (capoverso 1) ispeziona gli archivi di tutti i servizi e degli enti che soggiacciono alla legge, compresi quelli che provvedono autonomamente all'archiviazione dei propri documenti, vigilando affinché i principi della stessa vengano applicati. Le ispezioni sono finalizzate in primo luogo a verificare che i documenti siano gestiti e conservati in maniera adeguata ai sensi dell'art. 5. Esse riguardano in particolare l'ambiente di conservazione (umidità, temperatura, pulizia, misure antincendio e contro l'effrazione), i criteri di ordinamento e gli strumenti di ricerca utilizzati, e si possono estendere alla verifica della gestione documentaria, nell'ottica di rendere più efficace l'intero processo di archiviazione. Qualora dovessero accertare situazioni non conformi, gli archivisti inviteranno i responsabili a prendere appropriate misure. Se ciò non dovesse avvenire entro un lasso di tempo ragionevole, essi potranno segnalare il caso alle autorità competenti per l'eventuale applicazione di sanzioni disciplinari (come disposto all'art. 27).

L'adozione di provvedimenti coattivi risulterebbe comunque fine a sé stessa e di scarso giovamento, se non si fornissero ai gestori degli archivi i mezzi e le conoscenze indispensabili per una corretta applicazione della legge. Come descrive il capoverso 2 è quindi compito dell'Archivio di Stato prestare la sua consulenza ai collaboratori dei servizi amministrativi, consigliandoli e assistendoli nelle diverse componenti dell'archiviazione: gestione della documentazione, allestimento di piani di classificazione e di scarto, individuazione dei formati elettronici per l'archiviazione a lungo termine, pianificazione del fabbisogno di spazio e arredo degli archivi, verifica dell'idoneità dei locali e dei materiali di conservazione. Tale consulenza può avvenire sia nell'ambito delle ispezioni agli archivi, sia su richiesta degli interessati, ed è fornita gratuitamente agli organi e ai servizi tenuti a offrire i loro documenti, mentre può essere fatturata a quelli che si occupano autonomamente dell'archiviazione dei loro documenti.

Per rafforzare gli obiettivi della legge, l'Archivio di Stato ha il compito di emanare precise istruzioni all'attenzione degli organi e servizi tenuti a offrire i loro documenti (capoverso 3).

Il capoverso 4 dà forma giuridica all'esigenza di consultare l'Archivio di Stato nella pianificazione e nella messa in atto dei singoli progetti di gestione informatizzata degli atti, di modo che le eventuali esigenze legate alla conservazione a lungo termine siano tenute nella debita considerazione. All'interno dell'Amministrazione cantonale è particolarmente importante che vi sia uno scambio e una collaborazione sul piano tecnico con il Centro Sistemi Informativi, affinché si possa pervenire ad un'effettiva archiviazione dei documenti su supporto elettronico.

Articolo 19

L'offerta dei documenti all'Archivio di Stato comporta la valutazione del loro valore archivistico, che ha lo scopo di operare razionalmente la selezione e lo scarto. Per determinare, secondo il capoverso 1, il valore archivistico dei documenti ai sensi dell'art. 3 cpv. 3 del disegno è necessario tener conto non soltanto della loro importanza giuridica o amministrativa, ossia del loro iniziale valore probatorio, ma anche del loro valore secondario e informativo, e dunque è indispensabile che tale operazione avvenga di concerto tra gli archivisti e i funzionari degli organi e dei servizi interessati. Nell'ipotesi più

favorevole, come già esposto in precedenza, la collaborazione potrà permettere di operare una valutazione già prima dell'offerta vera e propria, consentendo dunque di fluidificare maggiormente la gestione dei documenti.

Tale collaborazione si esplicita dapprima in una proposta fatta all'Archivio di Stato dai servizi interessati, in base a considerazioni di natura giuridica e amministrativa, circa l'eventuale necessità di conservazione dei loro documenti. Se i servizi interessati non ritengono che i documenti debbano essere tramandati per tali motivi, l'Archivio di Stato procede poi ad un'ulteriore valutazione dal profilo storico o informativo secondo criteri scientifici, e decide se conservarli o meno. Una volta appurato il loro valore archivistico, i documenti vengono quindi versati all'Archivio di Stato (capoverso 2). Se invece essi ne risultano privi, il servizio interessato provvede alla loro distruzione. Conformemente al capoverso 3, anche per quanto riguarda gli organi e i servizi cantonali che si occupano autonomamente dell'archiviazione dei loro documenti, la determinazione del valore archivistico dovrà avvenire in collaborazione con l'Archivio di Stato, così da assicurare che la formazione di un patrimonio documentario relativo al Cantone avvenga in modo omogeneo, indipendentemente dalle sedi degli archivi.

In caso di disaccordo sul valore archivistico, i documenti vengono tenuti provvisoriamente secondo il principio "*in dubio pro archivio*" (capoverso 4), e ciò almeno fino al momento in cui l'Archivio di Stato e il servizio tenuto ad offrirli non decidano di comune accordo di distruggerli o di conservarli, oppure fintanto non sia risolta un'eventuale procedura di contestazione. Ad ogni modo, come recita il capoverso 5, l'Archivio di Stato non può distruggere alcun documento senza l'autorizzazione del servizio che l'ha versato. Secondo l'Archivio di Stato, infine, riprende provvisoriamente anche documenti privi di valore archivistico se la loro conservazione per un periodo di tempo limitato è imposta dal diritto cantonale speciale (vedi capoverso 6): in tal caso, l'impegno in termini di lavoro e di materiale per la tenuta e l'accessibilità dovrà comunque essere limitato il più possibile.

Secondo il capoverso 6, occorre anche considerare le basi legali del diritto speciale che possono giustificare una ulteriore conservazione, come ad esempio l'art. 21 cpv. 5 lett. b LPDP nella nuova versione proposta con il presente disegno di legge: se i documenti devono essere conservati per motivi di prova o di sicurezza essi hanno un valore archivistico fondato sulla loro importanza giuridica (cfr. anche art. 3 cpv. 3 del disegno LArch).

Articolo 20

Le modalità del deposito legale sono precisate nella legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (art. 33) e nel relativo regolamento di applicazione del 6 aprile 2004 (art. 25), ai quali si rimanda.

Articolo 21

La realizzazione degli scopi della presente legge implica che l'accesso e la consultazione degli archivi siano gratuiti (art. 7 cpv. 3). L'Archivio di Stato mette dunque a disposizione di tutti gli interessati i documenti da esso custoditi e la consulenza del suo personale per il reperimento delle informazioni. Esso fornisce anche prestazioni e servizi più specifici, quali ad esempio la consulenza degli archivisti per la pianificazione o per la realizzazione di ricerche di ampio respiro, il sostegno per la comprensione o l'interpretazione dei

documenti o la fornitura di riproduzioni. Poiché tali prestazioni richiedono un carico supplementare, vengono fatturati i costi relativi al materiale impiegato e all'impegno del personale, questi ultimi calcolati in base al tariffario per la fatturazione delle prestazioni all'esterno da parte dei dipendenti dell'amministrazione cantonale (la versione attualmente in vigore è del 1. luglio 2009). Gli utenti sono informati sui costi tramite il regolamento interno.

L'Archivio di Stato fornisce attualmente prestazioni a pagamento anche verso coloro che si occupano di archiviazione, in modo particolare verso gli enti locali. Tale attività potrà essere allargata agli enti e agli organismi che archiviano in proprio i loro documenti, qualora essi ne facciano richiesta. Le apparecchiature professionali e i laboratori in dotazione permettono inoltre all'Archivio di Stato di offrire servizi di alta qualità nei settori del restauro, della conservazione e della digitalizzazione dei documenti, grazie ai quali si può sfruttare appieno l'infrastruttura e accelerarne l'ammortamento.

Ovviamente le prestazioni dell'Archivio verso l'esterno devono porsi come obiettivo la tutela del patrimonio archivistico ticinese e non possono andare a detrimento dei compiti principali.

Articolo 22

L'acquisizione di esemplari giustificativi delle pubblicazioni basate sui documenti dell'Archivio di Stato permette, da un canto, di mantenere una panoramica aggiornata sulle ricerche relative al Ticino, e, dall'altro, di fornire un servizio aggiuntivo agli utenti dell'archivio stesso, mettendo a loro disposizione i risultati dei lavori svolti da chi li ha preceduti. Essa facilita inoltre l'applicazione dell'art. 20 relativo alla gestione del deposito legale. Nel novero delle pubblicazioni considerate dal disposto si includono anche le tesi (di dottorato, di laurea, di licenza, di master o di bachelor), i lavori di seminario e le altre ricerche svolte nel corso di curricula formativi di livello accademico. Per questi testi, gli autori possono disporre limitazioni riguardo alla consultazione (per periodi di tempo limitati) e alla riproduzione.

Articolo 23

Ritenuto indispensabile un disciplinamento dell'Archivio di Stato relativo all'utilizzazione dei documenti (cfr. art. 17 cpv. 5 del presente disegno), da emanarsi mediante regolamento interno o mediante condizioni per l'utilizzazione (per esempio della sala di lettura), è altrettanto indicato prevedere delle sanzioni amministrative nelle persone che abbiano violato in modo grave o ripetuto le disposizioni pertinenti. L'esperienza, soprattutto federale, mostra che i provvedimenti amministrativi sono molto efficaci, e spesso molto più dissuasivi di qualsiasi misura penale. Di conseguenza, il presente articolo del disegno stabilisce le basi legali necessarie a dette sanzioni.

Capitolo quinto: Procedura e rimedi giuridici

Articolo 24

Contro le decisioni delle autorità, che a vario titolo, applicano la presente legge è dato diritto di ricorso. I diversi capoversi illustrano i rimedi giuridici e determinano le autorità

competenti, ritenuto che per il resto sono applicabili i disposti della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPAm; RL 3.3.1.1).

Capitolo sesto: Sanzioni

Articolo 25

I documenti amministrativi sono sovente i soli testimoni affidabili quando si tratti di ricostruire determinati procedimenti o per appurare determinate responsabilità. Gli archivi devono essere pertanto protetti anche a titolo preventivo: In questo senso è necessario vietare la diffusione illecita di informazioni ancora riservate prevedendo sanzioni nel caso di trasgressione, che si configurano come contravvenzioni. non soltanto, ma anche la sottrazione e il danneggiamento di documenti di valore archivistico, Per il resto si applicano le disposizioni del diritto speciale, in particolare e soprattutto del Codice penale, così ad esempio per quanto riguarda la sottrazione e il danneggiamento di documenti di valore archivistico (cfr. gli art. 141 e 144 CP).

Il perseguimento di questi reati va operato sotto l'egida della legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994 (LPContr; RL 3.3.3.4). Trattandosi di contravvenzioni è inopportuno che il procedimento sia promosso dal Ministero pubblico, già assai oberato, atteso che il Dipartimento competente ha sufficienti competenze tecnico-giuridiche in materia e può, pertanto, assumere questo compito.

Articolo 26

Accanto alle disposizioni penali sussiste ovviamente il diritto disciplinare applicabile nei confronti dei membri di un'autorità e dei dipendenti pubblici che nell'esercizio delle relative funzioni violano i loro doveri di servizio. Applicabile è il diritto disciplinare speciale di riferimento per i singoli archivi pubblici, rispettivamente per l'istituto archivistico competente.

Capitolo settimo: Disposizioni finali

Articoli 27 e 28

Questo capitolo contiene le usuali disposizioni finali. Al di là delle competenze che gli sono esplicitamente delegate (art. 4 cpv. 4), il Consiglio di Stato è chiamato ad adottare le necessarie disposizioni esecutive che preciseranno, ove occorra, il senso e la portata della legge. Si rinuncia a indicare nella legge medesima gli aspetti o taluni aspetti che dovranno essere ulteriormente regolati da norme d'esecuzione.

Come illustrato a più riprese, l'introduzione di questa nuova legge richiede l'adattamento di alcune leggi cantonali: queste modifiche sono disciplinate nell'allegato. Eventuali modifiche di regolamenti di applicazione verranno apportate successivamente dal Consiglio di Stato.

2. Legge sulla protezione dei dati personali

Articolo 15

In assenza di una specifica normativa sull'archiviazione, questa disposizione – che regola l'elaborazione di dati personali per scopi impersonali, segnatamente statistici, pianificatori, scientifici e di ricerca – è stata finora considerata la norma di riferimento per l'accesso agli archivi a scopo di ricerca, malgrado le regole generali sulla protezione dei dati non siano state peculiarmente concepite per disciplinare il settore archivistico (si veda al riguardo il documento “Accesso agli archivi a scopo di ricerca – Considerazioni generali e linee guida”, pubblicato nel 2004 dall'Incaricato cantonale della protezione dei dati e accessibile nel sito www.ti.ch/protezionedati). Questa lacuna è ora colmata dagli art. 7 segg. del disegno LArch, con riferimento particolare agli art. 9, 10 e soprattutto 11 (cfr. il relativo commento), che costituiscono pertanto *lex specialis* rispetto all'art. 15 LPDP. In questo contesto, la presentazione di un disegno di legge sull'archiviazione offre l'opportunità di precisare il contenuto dell'art. 15 LPDP, allineandolo, anche nella terminologia, alla corrispondente, più recente disposizione del diritto federale (art. 22 LPD fed.) e alle pertinenti, analoghe norme del diritto statistico che trattano dello stesso argomento (art. 19 della legge sulla statistica federale del 9 ottobre 1992; LStat [RS 431.01]; art. 16 della nuova legge sulla statistica cantonale del 22 settembre 2009; LStac [RL 1.7.4.1] e del relativo regolamento di applicazione del 3 marzo 2010; RLStac [RL 1.7.4.1.1]).

Il nuovo cpv. 1 riprende sostanzialmente, snellendoli, i contenuti dei vigenti cpv. 1 a 3, con qualche precisazione, mentre il cpv. 2 corrisponde quasi integralmente all'attuale cpv. 4. Le condizioni enumerate al cpv. 1 (lett. a – d) sono cumulative.

Al capoverso 1 lettera a è esplicitata la massima generale secondo cui, in applicazione del principio di proporzionalità, dati personali possono essere elaborati o trasmessi per scopi impersonali solo se un'elaborazione o trasmissione in forma occultata non è possibile. Appena lo permette lo scopo dell'elaborazione, i dati dovranno quindi essere *anonimizzati*, ossia trasformati in modo che la persona interessata non possa più essere identificata né dall'organo responsabile né da terzi destinatari, prendendo in considerazione l'insieme dei mezzi che possono essere ragionevolmente utilizzati – ossia senza un dispendio eccessivo – per identificarla (GRUPPO DI LAVORO ARTICOLO 29 PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI della Direttiva n. 95/46/CE, parere 4/2007 del 20 giugno 2007 sul concetto di dati personali, pag. 21). Qualora un'elaborazione in forma anonimizzata non sia compatibile con lo scopo perseguito (questo è il caso p.es. quando occorre garantire una certa tracciabilità, come per la definizione di campioni), i dati dovranno essere, se possibile, pseudonimizzati, ossia trasformati in modo da mascherare l'identità della persona interessata, in modo tale però che si possano raccogliere dati complementari sulla stessa persona senza doverne conoscere l'identità (p.es. dati codificati con chiave). Secondo la concezione vigente, usare uno pseudonimo significa permettere di risalire alla persona per scoprirne l'identità (nel senso di una “identificazione indiretta” ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 LPDP), ma solo in circostanze predefinite. In questo caso, i rischi per le persone in relazione all'elaborazione delle informazioni sono minori, cosicché l'applicazione delle disposizioni della protezione dei dati può essere più flessibile che nel caso di elaborazione di dati concernenti persone direttamente identificabili (GRUPPO DI LAVORO ARTICOLO 29, parere cit., pag. 18).

Il capoverso 1 lettera b non stabilisce un divieto imperativo di ritrasmissione di dati personali a terzi che li abbisognano, a loro volta, per scopi impersonali, ma ne vincola la liceità all'autorizzazione dell'organo responsabile, per la quale quest'ultimo dispone di un

potere di apprezzamento. Beninteso, e riservato l'art. 14 LPDP, non devono sussistere disposizioni speciali che vietino tale trasmissione. Ad ogni modo, l'organo responsabile deve aver cura di assicurarsi, per mezzo di oneri, istituiti per convenzione o per decisione, che il destinatario dei dati non li trasmetta a un terzo senza la predetta autorizzazione.

Il capoverso 1 lettera c corrisponde nel contenuto alla vigente lett. b, per cui non occorrono particolari commenti.

Il capoverso 1 lettera d riprende essenzialmente, adattandoli e completandoli, gli art. 19 cpv. 2 lett. d LStat e 16 cpv. 3 lett. d LStac. La trasmissione dei dati personali (sussidiaria a una trasmissione di informazioni in forma anonimizzata o pseudonimizzata) è possibile solo se si può ragionevolmente ritenere che le condizioni in ordine alla protezione e alla sicurezza dei dati da parte del destinatario siano rispettate. Nel caso di trasmissione a persone o organizzazioni private si imporrà la stipulazione di una convenzione, come stabilisce del resto il vigente art. 13 RLPDP). Particolare attenzione, naturalmente, dovrà essere posta alle esigenze della sicurezza dei dati, che, nel segno di una sicurezza modulata, dovranno essere definite e adeguate in funzione, da un lato, dello stato della tecnica e, dall'altro, della natura sensibile dei dati trattati e della valutazione dei rischi potenziali. Le misure, che devono essere esaminate periodicamente, dipendono evidentemente anche dal tipo di elaborazione di dati e dal tipo di soggetto interessato.

Articolo 21

I procedimenti di gestione delle informazioni, che dipendono anche molto dall'evoluzione tecnica, come anche le misure di sicurezza necessarie favoriscono la costituzione di grandi quantità di dati. Molte di queste non hanno più interesse pratico già dopo breve tempo; d'altro canto ve ne sono altre, che per varie ragioni, hanno occorrenza di essere conservate ulteriormente. Ciò comporta ovviamente anche un certo rischio di possibili lesioni della personalità.

L'attuale art. 21 LPDP si limita sostanzialmente 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 (cpv. 1 e 2). Il capoverso 3 riserva "le disposizioni concernenti la conservazione presso l'archivio cantonale di dati di interesse storico". Questa disposizione non si esprime in modo molto preciso sul rapporto tra conservazione, archiviazione e distruzione di dati personali; di conseguenza se ne propone una nuova, più strutturata, formulazione. Essa rimane in ogni caso una disposizione quadro applicabile a tutti i soggetti sottoposti alla LPDP (che coincidono sostanzialmente con quelli del presente disegno di legge), mentre gli aspetti di protezione dei dati tipici della materia archivistica saranno regolati, come *lex specialis*, nella nuova legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (in particolare per quanto riguarda la consultazione di dati archiviati e i diritti delle persone interessate). In questo senso, il nuovo art. 21 LPDP e le disposizioni della protezione dei dati nel diritto archivistico sancito dalla nuova LArch – che ne sono la logica, settoriale continuazione – sono complementari e si prefiggono di disciplinare in modo esaustivo, pur con clausole generali, la delicata materia.

I capoversi 1 e 2 specificano ora in modo esplicito che i dati personali, ove non siano (più) date specifiche e obiettive esigenze di utilizzazione e pertanto non risultino più necessari per svolgere i compiti legali, vanno distrutti o archiviati. La presente disposizione fissa il

principio secondo il quale tali dati devono essere distrutti o almeno resi anonimi. La versione vigente dell'art. 21 LPDP, al di là della riserva enunciata al suo cpv. 3, impone invece in prima linea la *distruzione* di dati personali non più necessari, ritenuto che 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 della LPDP (messaggio n. 2975 del 2 ottobre 1985 concernente il progetto di legge sulla protezione dei dati personali, ad art. 21 del disegno). Argomenti generici di protezione dei diritti della personalità potrebbero, in casi estremi, comportare la distruzione, in modo acritico e fors'anche intempestivo, di tutti i documenti contenenti dati meritevoli di tutela, raccolti e gestiti anche nell'interesse del singolo cittadino. Dev'essere pertanto la legge a prevedere un bilanciamento degli interessi tra protezione dei dati e archiviazione, imponendo quindi all'organo responsabile di stabilire, per ogni archivio di dati – ove non siano date indicazioni precise nel diritto speciale federale e cantonale – le modalità e i termini di conservazione, archiviazione e distruzione dei dati personali. I restanti capoversi del disposto indicano inoltre gli ulteriori passi.

Seguendo l'impostazione del diritto federale si rinuncia a precisare, nella LPDP, modalità e termini per la conservazione e l'archiviazione dei dati. Archiviati ai sensi del presente progetto (cfr. anche l'art. 4 cpv. 5 LPDP) sono i documenti che vengono separati dagli atti correnti e la cui consultazione è limitata, poiché sono stati depositati altrove o in seguito a misure d'ordine organizzativo (ad es. atti conservati sotto chiave, in armadi e locali ai quali hanno accesso soltanto determinate persone, oppure, se si tratta di elaborazione automatizzata, dati accessibili solo mediante codici o autorizzazioni speciali). Certo, grazie a un'archiviazione adeguata si possono adempiere molte esigenze di protezione dei dati; non è tuttavia possibile fissare, in una regola generale, come l'archiviazione debba essere attuata. Troppo diverse tra loro e di varia natura sono infatti le esigenze (anche d'ordine tecnico e organizzativo) dei singoli organi assoggettati alla legge. Occorre poi ancora distinguere tra i dati che servono quotidianamente per l'adempimento dei compiti legali, quelli che occorrono occasionalmente e quelli usati solo in rari casi. Questo tema va del resto attentamente considerato anche nell'ambito dell'attuazione della normativa sulla trasparenza, per cui sarà in quella sede soprattutto, e con peculiare riferimento alle disposizioni e direttive di applicazione, che si potranno prescrivere indicazioni puntuali.

Richiamando espressamente la LArch, i capoversi 3 e 4 esplicitano l'obbligo dell'organo responsabile di offrire all'istituto archivistico competente di riprendere tutti i documenti contenenti dati personali di cui non ha più bisogno in modo permanente o che non sono più utili per l'attività corrente. Questa disposizione centrale, che mutua nella sostanza il diritto federale (art. 21 cpv. 1 LPD fed.), è la norma di coordinamento tra la legislazione sulla protezione dei dati e quella sull'archiviazione (cfr. anche l'art. 5 cpv. 3 del disegno LArch), che consente, anzi impone, agli istituti archivistici competenti (in particolare all'Archivio di Stato e agli archivi comunali) di vagliare l'importanza di tali documenti in base al diritto archivistico, che al riguardo va pertanto considerato come diritto speciale. Non solo a tutela di eventuali rischi di lesioni della personalità, ma anche per favorire la ricerca di soluzioni adeguate da un punto di vista pratico a ragione della forma e del contenuto dei documenti, è indicato che l'istituto archivistico competente e l'organo responsabile fornitore dei dati collaborino nella definizione delle modalità della loro conservazione e archiviazione. Indirettamente, si stabilisce anche il principio secondo cui le esigenze di conservazione di documenti in ragione del loro valore archivistico ai sensi della LArch prevale sulle norme concernenti la distruzione di documenti ai sensi della LPDP.

Il capoverso 5 fissa il principio secondo cui i dati privi di valore archivistico, e che pertanto sono rifiutati dall'istituto archivistico competente, devono essere distrutti o almeno resi anonimi. Questa prescrizione – che risponde al principio della proporzionalità (art. 6 cpv. 2 LPDP) – considera d'altra parte che determinati dati personali, anche se non più necessari per l'attività amministrativa ordinaria, devono poter essere conservati ulteriormente. Si tratta da un lato di atti che servono in vista di una possibile procedura di revisione, a titolo di prova o per misura di sicurezza, dall'altro di informazioni utili per salvaguardare un interesse degno di protezione della persona interessata. Mutuata dall'art. 21 cpv. 2 LPD fed. nella nuova versione proposta con la legge federale del 19 marzo 2010 (non ancora in vigore, perché il termine di referendum scadrà l'8 luglio 2010; FF 2010 1889) che attua la decisione quadro 2008/977/GAI del 27 novembre 2008 sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, questa disposizione traspone nel diritto cantonale anche l'art. 4 n. 3 della decisione quadro citata, e più precisamente l'eccezione supplementare citata della conservazione dei dati per salvaguardare un interesse degno di protezione della persona interessata: se del caso, i dati possono essere trattati solo per le finalità che ne hanno impedito la distruzione (messaggio n. 09.073 dell'11 settembre 2009 concernente il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della decisione quadro 2008/977/GAI del 27 novembre 2008 sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale; FF 2009 5897 seg).

3. Legge sulla statistica cantonale del 22 settembre 2009

Articolo 16 cpv. 3 lett. a

Con la nuova formulazione della lett. a si armonizza il quadro legale applicabile, in modo particolare all'art. 22 LPD fed., all'art. 19 LStat, e alla nuova versione dell'art. 15 LPDP, proposta in questa sede e al cui commento si rinvia per i dettagli. In definitiva, è esplicitata la massima generale secondo cui, in applicazione del principio di proporzionalità, dati personali possono essere elaborati o trasmessi per scopi impersonali solo se un'elaborazione o trasmissione in forma occultata non è possibile. Appena lo permette lo scopo dell'elaborazione, i dati dovranno quindi essere anonimizzati o pseudonimizzati (qualora un'elaborazione in forma anonimizzata non sia compatibile con lo scopo perseguito).

4. Legge organica comunale del 10 marzo 1987

Articolo 106 lett. e

Nelle competenze del Municipio relative alla gestione di cataloghi e registri è inserito anche l'archivio comunale. È esplicito, come finora, il rinvio alla legislazione speciale: per quanto riguarda gli archivi comunali la normativa di riferimento è ora la legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici.

5. Altre normative

Come illustrato nell'introduzione, vi sono diverse altre norme del diritto cantonale che disciplinano l'archiviazione o almeno, fanno riferimento all'attività presso l'Archivio di Stato.

Le norme di legge interessate – che riguardano aspetti specifici – sono compatibili con il disegno di legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici: una loro modifica o un loro adeguamento sono pertanto superflui. L'unica eccezione concerne il vetusto decreto legislativo del 24 novembre 1874 sulla riorganizzazione dell'Archivio cantonale, il quale benché non figuri nella raccolta delle leggi vigenti (che peraltro non ha forza giuridica), è da considerarsi formalmente ancora in vigore malgrado non figuri nella raccolta delle leggi vigenti (che peraltro non ha forza giuridica); in effetti non è mai stato abrogato. A questo si pone rimedio con il presente disegno di legge.

IV. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA

Malgrado l'assenza di una normativa generale, l'Archivio di Stato già ora attua buona parte delle competenze e delle modalità operative e organizzative precisate nel presente disegno. La necessità di risorse supplementari derivanti da nuovi compiti formativi e di coordinamento (in particolare con gli istituti archivistici) possono, in buona parte, essere risolte all'interno dell'Archivio di Stato medesimo, in quanto Unità amministrativa autonoma, mentre per gli enti locali rinviamo al punto VI di questo documento. L'applicazione della normativa, e le accresciute sinergie tra servizi e Archivio di Stato, esigono che i Dipartimenti e gli enti assoggettati alla legge designino una persona di riferimento per la gestione documentaria, premessa imprescindibile per qualsiasi forma di archiviazione. Ciò può imporre riorganizzazioni interne, che dovrebbero però risultare di portata pratica ridotta. In ogni caso, questi eventuali oneri supplementari saranno ampiamente compensati dai benefici derivanti dalla gestione più razionale ed efficiente della documentazione.

V. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

Con il presente disegno il Consiglio di Stato concretizza uno degli obiettivi definiti nel secondo aggiornamento (dicembre 2009) delle Linee direttive e del Piano finanziario 2008-2011 concernente il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport: la scheda n. 16 ("Gestione migliorata degli istituti culturali, del patrimonio culturale e del sostegno ai progetti culturali"), al capitolo "Modifiche legislative", prevede infatti la presentazione di una legge archivistica entro la fine del 2010. I contenuti della normativa contribuiscono peraltro a concretare l'obiettivo programmatico seguente: "In ambito culturale resta prioritaria la ricerca di nuove procedure di gestione degli istituti e del patrimonio culturale che meglio rispecchino le reali esigenze operative" (scheda cit., pag. 128).

VI. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI

La presente legge non introduce nuovi compiti per gli enti locali, limitandosi a ribadire con maggiore forza e chiarezza l'importanza di una mansione amministrativa e culturale che da sempre sono chiamati ad espletare.

Nel rispetto della loro autonomia, agli enti locali viene riconosciuta la facoltà di occuparsi in proprio dell'archiviazione dei loro documenti (art. 4 cpv. 5). Essi possono impostarla come meglio credono – gestendola in proprio, organizzandola in collaborazione con altri enti o affidandola a terzi – purché il risultato sia conforme ai principi della presente legge. Da parte sua il Cantone, e per esso l'Archivio di Stato, continuerà a fornire loro prestazioni di consulenza per la tenuta degli archivi (art. 18 cpv. 2) e per la risoluzione di problemi relativi alla conservazione (edilizia, arredo, interventi di restauro, ecc.), diramando altresì

indicazioni non vincolanti per la classificazione e per lo scarto dei documenti. Tali servizi, tesi a garantire uniformità e coordinazione nella gestione del patrimonio archivistico ticinese, saranno forniti gratuitamente agli enti locali, come avviene attualmente.

Anche la facoltà di ispezionare gli archivi (art. 18 cpv. 1), che rientra nel quadro più ampio della vigilanza del Consiglio di Stato sugli enti locali, è stata esercitata più volte dal Cantone tramite i "censimenti" degli archivi comunali, patriziali e parrocchiali disseminati nei vari distretti. Oltre a raccogliere i dati sulla natura e sulla consistenza della documentazione, tali interventi permettono di verificarne lo stato di conservazione, invitando i responsabili, quando necessario, a porre rimedio a situazioni di pericolo e degrado. Imprintate di regola sulla sensibilizzazione e su rapporti di positiva collaborazione, le ispezioni assumeranno in futuro forme più incisive grazie alla possibilità di segnalare eventuali contravvenzioni agli organi di vigilanza preposti. Questi ultimi potranno se del caso applicare le sanzioni disciplinari previste all'art. 27.

Prestazioni di assistenza e consulenza, alle quali si affiancano facoltà più o meno estese di vigilanza, caratterizzano la politica in materia di archivi locali in quasi tutti i cantoni svizzeri. Essa tiene conto della necessità di rispettare l'autonomia comunale come pure dei limiti operativi e logistici degli archivi centrali, che rendono inattuabili vaste campagne di incameramento dei fondi. Tale politica si è tuttavia rivelata insufficiente per ottenere un generale miglioramento delle condizioni di gestione e conservazione degli archivi minori. Soprattutto gli enti di piccole e medie dimensioni, pur disponendo dei necessari mezzi finanziari, non riescono infatti a reperire il personale qualificato che possa assicurare un'adeguata attività di archiviazione. Di fronte a questo problema il Ticino ha svolto opera pionieristica istituendo nel 1991 il Servizio archivi locali. Oltre a svolgere mansioni (gratuite) di consulenza e ispezione, esso provvede, fatturando i costi del personale, al riordino degli archivi minori e potrà costituire anche in futuro lo strumento operativo che faciliti l'attuazione della presente legge da parte degli enti locali.

Alla fine del 2009 il 26% degli archivi locali ticinesi era completamente ordinato, il 35% lo era parzialmente mentre il restante 39% presentava un quadro di completo disordine e talora di desolante abbandono. Indubbiamente, per rendersi conformi alla presente legge, numerosi enti dovranno dedicare in futuro maggiori mezzi all'archiviazione, sia a livello di risorse umane sia per quanto riguarda la logistica di conservazione. A tale proposito occorre tuttavia osservare che i necessari provvedimenti potranno essere introdotti in maniera graduale e i relativi oneri diluiti nel tempo. Mentre appare prioritario, specialmente nel caso dei comuni, implementare delle strategie di gestione per la documentazione corrente (misura che peraltro va di pari passo con una moderna e razionale amministrazione), per i fondi archivistici esistenti (i cosiddetti fondi "storici") ancora in disordine occorre innanzitutto realizzare delle misure, di regola poco onerose, di tutela e messa in sicurezza, per arginarne il degrado e la dispersione. Un loro riordino accurato potrà poi essere realizzato sull'arco di più anni, tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili.

Al momento attuale in Ticino solo due comuni, Lugano e Locarno, impiegano almeno un'unità lavorativa qualificata per la tenuta degli archivi. Se il Servizio archivi locali può sopperire in parte al fabbisogno di personale tramite puntuali collaborazioni, a medio termine è opportuno che gli enti locali provvedano con risorse proprie all'archiviazione. Nei comuni, i processi aggregativi potranno avere benefici effetti anche in questo settore, in quanto permettono di raggiungere quelle dimensioni che giustificano una gestione professionale dei documenti e di ottimizzare, grazie alle maggiori disponibilità logistiche e finanziarie, le condizioni di conservazione.

VII. COMPATIBILITÀ CON LE ALTRE LEGGI CANTONALI E FEDERALI

Il campo di applicazione della legge federale sull'archiviazione è limitato agli organi pubblici federali, come pure ad altre persone di diritto pubblico o privato – ad eccezione dei Cantoni – per quanto esse adempiano compiti federali d'esecuzione a loro affidati (art. 1 cpv. 1 lett. h LAr). L'archiviazione di documenti dei Cantoni risultanti dall'esecuzione di compiti per conto della Confederazione è invece di competenza dei Cantoni medesimi sempre che una legge federale non disponga altrimenti (art. 4 cpv. 2 LAr). Questi combinati disposti rendono effettiva la ripartizione costituzionale delle attribuzioni di Confederazione e Cantoni, nel senso che essi dispongono di una competenza parallela in materia, che li abilita cioè a emanare autonomamente disposizioni relative all'organizzazione delle rispettive autorità. L'art. 4 cpv. 2 del presente disegno precisa del resto che l'archiviazione di documenti del Cantone risultanti dall'esecuzione di compiti federali è di competenza del Cantone, sempre che una legge federale non disponga altrimenti. La proposta qui prevista è quindi compatibile con il diritto federale. Con le modifiche proposte nell'allegato, il disegno di legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici è non solo compatibile, ma anche complementare e quindi armonizzato con l'ulteriore diritto cantonale ticinese, e segnatamente con la legislazione sulla protezione dei dati personali e con quella *in fieri* sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato. Infine, ponendosi nel solco di analoghe normative di altri Cantoni, esso contribuisce, di fatto, a promuovere un approccio legislativo unitario a livello nazionale.

VIII. RELAZIONI CON IL DIRITTO EUROPEO

Il disegno di legge si conforma alla tendenza a livello europeo di rendere gli archivi pubblici accessibili a tutti dopo un termine di protezione a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti. I restanti elementi della normativa non si pongono in contrasto né con disposizioni vincolanti e raccomandazioni del Consiglio d'Europa né con il diritto dell'Unione europea.