

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6377 R	2 marzo 2011	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

della Commissione della Legislazione sul messaggio 6 luglio 2010 concernente la Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch)

SOMMARIO

1.	INTRODUZIONE	1
1.1.	Funzione e importanza degli archivi nella società contemporanea.....	1
1.2.	Necessità di una base giuridica cantonale in materia archivistica, situazione giuridica sul piano federale e negli altri Cantoni.....	2
2.	ELEMENTI PRINCIPALI DEL PROGETTO DI LEGGE	2
3.	RAPPORTO TRA ARCHIVIAZIONE, TRASPARENZA DELLO STATO E PROTEZIONE DEI DATI	2
4.	IL CONTENUTO DEI SINGOLI ARTICOLI	2
5.	I LAVORI COMMISSIONALI.....	3
5.1.	Completezza del messaggio governativo	3
5.2.	Cronistoria	3
5.3.	L'audizione del 17 novembre 2010 - L'approfondimento di alcuni problemi scelti.....	3
	a. I concetti di <i>documento</i> e di <i>valore archivistico</i>	3
	b. La conservazione di ciò che ha <i>un valore archivistico</i>	4
	c. Il problema della <i>posta elettronica</i>	4
	d. Il problema della <i>riversamento dei dati</i> , per garantirne la conservazione e la consultabilità in futuro	5
	e. Il problema della conservazione e della cancellazione dei <i>dati personali</i>	5
	f. L'esternalizzazione dell'archiviazione, ad esempio per i Tribunali e il Ministero pubblico	6
6.	CONCLUSIONI.....	6

1. INTRODUZIONE

1.1. 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." Il messaggio governativo n. 6377, con il quale viene sottoposto all'esame del Gran Consiglio il disegno di Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch), inizia con queste parole, che ben riassumono il fine ultimo della proposta di novella legislativa.

Il messaggio del Consiglio di Stato sottolinea molto bene *la molteplice valenza degli archivi*, di cui spiccano tre elementi:

1. *una valenza politica*, in quanto gli archivi sono strumenti di conoscenza indispensabili e insostituibili che danno la possibilità di verificare l'operato dello Stato.
2. *una valenza giuridica*, in quanto gli archivi sono luoghi attrezzati per la conservazione a lungo termine dei documenti. 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;
3. *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.

1.2. Necessità di una base giuridica cantonale in materia archivistica, situazione giuridica sul piano federale e negli altri Cantoni

Il messaggio governativo n. 6377 affronta in modo estremamente approfondito e soddisfacente l'aspetto riguardante la necessità di una base giuridica cantonale in materia archivistica, in un'ottica comparativa sul piano federale e cantonale. Il presente Rapporto può quindi rimandare alla sua lettura. La Commissione ne condivide le conclusioni.

2. ELEMENTI PRINCIPALI DEL PROGETTO DI LEGGE

Il messaggio governativo indica quali elementi essenziali del progetto di legge:

1. la base legale unitaria per tutti gli archivi pubblici del Cantone;
2. la competenza chiara in materia archivistica;
3. l'obbligo di conservazione e offerta di versamento dei documenti;
4. il principio della libera e gratuita accessibilità degli archivi;
5. l'Archivio di Stato quale centro di competenze cantonale.

Per ogni singolo elemento il messaggio del Consiglio di Stato fornisce indicazioni e approfondimenti esaustivi: vi si rimanda pertanto integralmente.

3. RAPPORTO TRA ARCHIVIAZIONE, TRASPARENZA DELLO STATO E PROTEZIONE DEI DATI

Il messaggio governativo esamina in modo approfondito il rapporto tra le tematiche dell'archiviazione, della trasparenza dello Stato e della protezione dei dati. La Commissione condivide le conclusioni in esso contenute, rimandando allo stesso per i dettagli.

4. IL CONTENUTO DEI SINGOLI ARTICOLI

Anche a tale proposito la Commissione ritiene di condividere quanto indicato nel messaggio, al quale rimanda integralmente.

5. I LAVORI COMMISSIONALI

5.1. Completezza del messaggio governativo

La Commissione ha potuto esaminare molto rapidamente il messaggio governativo, in quanto lo stesso è stato redatto in modo completo e soddisfa le aspettative del Legislatore. Essa ritiene di dividerne il contenuto, al quale rimanda.

5.2. Cronistoria

L'esame del messaggio governativo è stato inizialmente affidato al deputato Angelo Paparelli, che se ne è occupato dal 25 agosto 2010 al 13 ottobre 2010. Durante la seduta commissionale del 13 ottobre 2010 Paparelli ha rinunciato all'incarico di relatore e la Commissione lo ha conferito al sottoscritto.

Il 17 novembre 2010 vi fu l'audizione del Direttore del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, Gabriele Gendotti, del Direttore dell'Archivio di Stato, Andrea Ghiringhelli, e dell'Incaricato della protezione dei dati, Michele Albertini. Di questa audizione si dirà dettagliatamente nel punto seguente. Il 2 marzo 2011 venne firmato il presente Rapporto.

5.3. L'audizione del 17 novembre 2010 - L'approfondimento di alcuni problemi scelti

In occasione dell'audizione del 17 novembre 2010 vennero esaminati e discussi alcuni problemi scelti, toccati solo in parte dal messaggio governativo. Si riportano qui di seguito le domande del relatore e le risposte degli ospiti riguardanti i temi più significativi.

a. I concetti di *documento* e di *valore archivistico*

Carlo Luigi Caimi: l'art. 3 della legge sull'archiviazione riguarda i concetti di *documento*, *di archivio* e di *valore archivistico*. Secondo il messaggio (pag. 17, commento all'art. 3) i documenti devono essere conservati solo se sono organizzati. Cosa significa esattamente? Il relatore pone l'esempio delle registrazioni delle riunioni commissionali o le riprese video e audio delle sedute di Gran Consiglio: fino a oggi non esiste una vera e propria organizzazione di questo materiale; queste registrazioni servono per la verbalizzazione, poi i segretari ne fanno ciò che ritengono opportuno. Immagina che analogamente accada per le altre autorità che hanno registrazioni di questo genere e lo stesso discorso vale in generale per tutto il materiale non cartaceo. In che misura l'organizzazione incide sulla decisione di conservare o non conservare certi documenti? Molto spesso, soprattutto per quanto riguarda la ricerca storica, il materiale non organizzato è quello da cui emergono le informazioni più interessanti.

Andrea Ghiringhelli: dal momento in cui la legge sull'archiviazione entrerà in vigore, nulla di ciò che un ufficio produce potrà essere distrutto. Perciò la definizione di documento prescinde dal tipo di supporto (compresi i più all'avanguardia, che creano parecchi problemi di conservazione). Se un servizio, nell'esercizio della sua funzione, produce dei documenti, di qualsiasi tipo, deve conservarli e offrirli all'Archivio di Stato. Il funzionario che raccoglie le registrazioni delle sedute della Commissione della legislazione non potrà distruggerle se non con l'autorizzazione dell'Archivio di Stato o dell'istituto di competenza. Non si può nascondere il fatto che ci sono molti problemi di gestione in questo periodo di transizione dal cartaceo al digitale. Ci sono anche problemi di carattere giuridico: ad esempio non è possibile distruggere i cartacei delle Preture che sono stati digitalizzati, perché la legge ne impone comunque la conservazione.

Gabriele Gendotti: questa è l'interpretazione della legge sull'archiviazione; le leggi settoriali possono andare oltre. Ad esempio, il Gran Consiglio potrebbe decidere e stabilire nella legge sul Gran Consiglio che tutte le registrazioni audio e video devono essere conservate per 30 anni; trascorso questo termine spetterà all'Archivio di Stato decidere cosa farne. Analogamente, le parrocchie o i patriziati possono decidere in merito ai documenti da essi prodotti tramite le proprie leggi settoriali.

Michele Albertini: il concetto di documento comprende tutte le informazioni indipendentemente dal supporto, seguendo l'impostazione della legge sulla trasparenza e della legge sulla protezione dei dati. È poi importante l'obbligo imposto alle autorità, anch'esso in linea con la legge sulla trasparenza, di gestire «i documenti in modo ordinato, sistematico e razionale, garantendo in particolare la disponibilità, l'integrità, la protezione e la sicurezza dei dati» e di adottare «le necessarie prescrizioni e misure organizzative» (art. 5 cpv. 2). È attivo un gruppo di lavoro speciale, diretto dal Cancelliere dello Stato, con il compito di creare tutte le premesse, mediante regolamenti, direttive e istruzioni, perché le autorità e i servizi amministrativi sappiano quali sono le regole di base per poter gestire i dati in vista della loro accessibilità da parte dei cittadini e in vista del loro eventuale riversamento all'archivio.

La legge sull'archiviazione ha una norma di coordinamento con la legge sulla trasparenza proprio per quanto riguarda l'accessibilità degli archivi. L'art. 7 prevede un termine di protezione generale di 30 anni, però stabilisce anche il principio che i documenti accessibili al pubblico già prima del loro versamento a un archivio lo rimangono anche in seguito.

b. La conservazione di ciò che ha un valore archivistico

Carlo Luigi Caimi: l'art. 3 stabilisce che va conservato ciò che ha un valore archivistico. Questa cernita come avviene? Anche solo per la mole di documenti da esaminare, come fare dal punto di vista pratico?

Andrea Ghiringhelli: i documenti versati nel caos più completo creano enormi problemi e purtroppo nel passato ci si è trovati davanti a tali situazioni. Ha già citato l'esempio degli Uffici esecuzione e fallimenti: alla fine degli anni Ottanta giacevano scatole e scatole di documenti non classificati; sono stati buttati via, perché il riordino del fondo avrebbe necessitato un lavoro di due archivisti per 15 anni. Un archivio disordinato è un archivio perso. Oggi questi casi estremi sono scomparsi; al massimo ci sono alcuni fondi che devono essere riordinati nel dettaglio e c'è ancora qualche archivio dello Stato disperso fra Chiasso e Airolo che va ancora recuperato. Ci sono poi gli archivi delle Preture e del Ministero pubblico, che secondo la legge sull'archiviazione dovranno essere gestiti direttamente da loro. Questi archivi contengono masse enormi di documenti, ma sono piuttosto ordinati. Si tratta di archivi chiusi, cioè non consultabili, il cui valore è soprattutto giuridico e non tanto archivistico.

Per il futuro i problemi non si porranno più, perché ci sarà la consapevolezza che il documento deve essere concepito già pensando alla sua archiviazione. Alla legge dovrà naturalmente seguire un regolamento e dovranno essere date indicazioni precise per orientare i funzionari. Il compito più difficile è cercare di immaginare che cosa fra 50 anni potrà avere ancora un valore per la memoria collettiva e che cosa invece si può buttare tranquillamente. Questo dilemma esisterà sempre.

c. Il problema della posta elettronica

Carlo Luigi Caimi: chiede come dovrà essere gestita la posta elettronica, che oggi costituisce una parte importante dell'attività dello Stato.

Spiega che è stato attivato un portale Sharepoint per raccogliere e mettere a disposizione dei deputati i documenti riguardanti il lavoro delle Commissioni e del

Parlamento. Uno dei problemi che ci si è posti, immaginando i criteri di archiviazione, riguarda la posta elettronica.

Andrea Ghiringhelli: si tratta di un aspetto complesso e delicato. È attiva una Commissione di lavoro che se ne sta occupando, in collaborazione con il CSI. Per il momento gli archivi elettronici dell'Archivio di Stato vengono salvati periodicamente dal CSI. Vanno chiarite anche le questioni giuridiche: fino a che punto si ha il diritto di conservare una corrispondenza?

Michele Albertini: per rispondere alla domanda bisogna stabilire se le e-mail hanno valore archivistico. Per quanto riguarda la legge sulla trasparenza sono documenti preparatori e di principio sono sottratti alla consultazione. È chiaro che il problema si pone e si porrà a maggior ragione nei prossimi anni, quando l'e-mail sarà integrata nei programmi informatici di gestione e quindi farà parte integrante della gestione documentale di un servizio. Bisognerà sicuramente seguire anche l'evoluzione normativa a livello nazionale e internazionale.

d. Il problema della riversamento dei dati, per garantirne la conservazione e la consultabilità in futuro

Carlo Luigi Caimi: come garantire la conservazione e la consultabilità in futuro dei documenti che sono in forma digitale? Ci si occupa del riversamento dei dati? Il Cantone è in grado da solo di fare queste operazioni? Esistono collaborazioni con altri Cantoni?

Andrea Ghiringhelli: il problema è enorme e riguarda i supporti e le condizioni per la loro conservazione. L'Archivio recentemente è stato equipaggiato per la conservazione dei materiali iconografici, cioè ad esempio dagherrotipi e fotografie. Oggi si pone il problema della conservazione e della lettura di DVD, CD, ecc. La soluzione più semplice è conservare l'apparecchiatura che consente di leggere i documenti. La questione della trascrizione dei documenti è in fase di approfondimento con il CSI. Per procedura l'Archivio deve sempre passare attraverso il CSI. L'Archivio presenta le proprie esigenze e il CSI ricerca la migliore soluzione. In certi casi già si ricorre ad aiuti esterni: il Consiglio di Stato ha appena licenziato una risoluzione con cui affida a una ditta il compito di digitalizzare tutte le mappe catastali, ad un costo di 150'000 franchi su tre anni. All'interno dello Stato infatti non era possibile occuparsene. Il Ticino collabora con l'Associazione degli archivisti, la quale ha creato una sottocommissione che sta studiando proprio gli aspetti citati.

Non si vuole certo esasperare l'archiviazione. Presenta un esempio banalissimo: i giornali, che sono una fonte importante per la storia del Ticino dall'Ottocento a oggi, si conservano meglio della carta normale, ma deperiscono comunque, perciò per salvarli sono stati digitalizzati, con una spesa importante. In un caso del genere la tecnologia aiuta. Con la nuova legge si vuole semplicemente dare un supporto allo Stato di diritto, che per essere tale deve consentire a ogni cittadino di verificare attraverso quale processo una decisione è stata costruita. Qui si inserisce il principio della trasparenza e di conseguenza quello dell'archiviazione. Chiaramente bisogna fare una selezione; certe cose possono essere conservate, altre no. I danni più grandi, causati da disastri naturali o da totale incuria, oggi sono comunque praticamente esclusi.

e. Il problema della conservazione e della cancellazione dei dati personali

Carlo Luigi Caimi: ha una domanda riguardante l'art. 21 della legge sulla protezione dei dati personali. È previsto che i dati personali siano conservati fino a quando esistono specifiche e obiettive esigenze di utilizzazione, dopodiché si cancellano a meno che si proceda ad anonimizzazione. Trova che per l'archivistica sia una procedura almeno discutibile.

Michele Albertini: l'art. 21 è uno degli articoli centrali che coordina la protezione dei dati personali con l'archiviazione. Esso ribadisce il diritto vigente, secondo cui i dati personali devono essere conservati fintanto che essi sono utili al lavoro sistematico dell'autorità amministrativa. Quando questa utilità non è più data, interviene il cpv. 3, il quale precisa che i dati non possono essere distrutti senza prima averli offerti all'Archivio di Stato, il quale ne determina il valore archivistico. Se i dati sono privi di valore archivistico, l'autorità può comunque conservarli ulteriormente, purché valga una delle seguenti condizioni (cpv. 5): i dati sono resi anonimi oppure «devono essere conservati a titolo di prova, per misura di sicurezza o per salvaguardare un interesse degno di protezione della persona interessata». Questa norma recepisce già l'ultima versione della direttiva europea sulla protezione dei dati che deve essere accolta nel diritto svizzero in virtù dell'adesione agli accordi di Schengen e Dublino.

Specifica che l'anonimizzazione concerne solo i dati che l'Archivio rifiuta ma che i servizi decidono di comunque conservare. I dati che vengono versati all'Archivio non sono anonimizzati (art. 21 cpv. 3).

f. L'esternalizzazione dell'archiviazione, ad esempio per i Tribunali e il Ministero pubblico

Carlo Luigi Caimi: l'esternalizzazione dell'archiviazione, ad esempio per i Tribunali e il Ministero pubblico, cosa comporta in termini di organizzazione e di costi? Gli incarti del Ministero pubblico e in parte quelli del Tribunale d'appello sono conservati negli scantinati del Palazzo di giustizia a Lugano, dove spesso e volentieri ci sono infiltrazioni di acqua. Che succederà se un servizio non sarà in grado di occuparsi in modo adeguato dei compiti che la legge gli attribuisce?

Andrea Ghiringhelli: in base alla legge saranno il Ministero pubblico e il Tribunale d'appello direttamente a gestire i loro archivi come centro di competenza, seguendo i principi della legge. Se un'autorità non ha le forze necessarie per gestire i propri archivi, ha sempre la possibilità di offrirli al Cantone, il quale interviene. In linea di principio però Comuni, Patriziati, Ministero pubblico, Preture dovranno gestire in proprio i loro documenti. Chiaramente il Cantone si adopererà per risolvere situazioni come quella degli archivi del Palazzo di giustizia, che non è più accettabile.

La Commissione ritiene utile in vista dell'implementazione della nuova normativa rendere attenti Amministrazione, Tribunali e altri Enti pubblici sugli aspetti sopra ricordati.

6. CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad accogliere favorevolmente la proposta di Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici (LArch), come al Disegno di legge annesso al messaggio governativo n. 6377.

Per la Commissione della legislazione:

Carlo Luigi Caimi, relatore

Bergonzoli - Carobbio - Dafond - Ducry - Galusero -

Ghisletta D. - Guidicelli - Kandemir Bordoli - Mellini -

Pantani - Paparelli (con riserva) - Pedrazzini - Pestoni -

Righinetti - Solcà