

Numero d'incarto: 52.2004.238
Data decisione, Autorità: 10.03.2006, TRAM

Titolo: Consultazione di documenti e atti storici
del XIX° secolo depositati presso l'archivio
comunale

MUNICIPIO
PROTEZIONE DEI DATI
REGISTRO
CC
art. 970 CC
art. 970a CC
art. 105 cpv. 4 LOC
art. 105 cpv. 6 LOC
art. 59 OSC
art. 60 OSC
art. 92 cpv. 3 OSC

Incarto n. 52.2004.238	Lugano 10 marzo 2006
----------------------------------	-------------------------

In nome
della Repubblica e Cantone
del Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Lorenzo Anastasi, presidente,
Stefano Bernasconi e Matteo Cassina

segretario: Thierry Romanzini, vicecancelliere

statuendo sul ricorso 10 luglio 2004 di

RI 1

contro

la risoluzione 22 giugno 2004 (n. 2789) del Consiglio di Stato, che respinge l'impugnativa inoltrata dall'insorgente avverso la decisione 30 marzo 2004 con cui il CO 1 gli ha negato la consultazione di documenti e atti storici del XIX° secolo depositati presso l'archivio comunale;

viste le risposte:

- 13 luglio 2004 del Responsabile cantonale per la protezione dei dati,
- 21 luglio 2004 del CO 1,
- 17 agosto 2004 del Consiglio di Stato;

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

in fatto

A. Il 2 maggio 2003 il prof. RI 1 ha chiesto al CO 1 di consultare, nell'ambito di una ricerca sui comuni ticinesi, alcuni documenti e atti storici del XIX° secolo depositati presso l'archivio locale, segnatamente i verbali del legislativo e dell'esecutivo comunale, la corrispondenza con il Governo cantonale, i libri del catasto e dello stato civile e ogni altro documento relativo all'attività del comune tra il 1803 e il 1900 o poco oltre.

B. Dopo avere raccolto un parere in materia da parte del Responsabile cantonale per la protezione dei dati, con decisione 30 marzo 2004 il municipio ha respinto la richiesta.
L'autorità comunale ha ritenuto in sostanza che la generica richiesta di accedere all'archivio a scopo di ricerca, così come era stata formulata, fosse difficile da gestire per motivi di riservatezza della sfera personale.

C. Con giudizio 22 giugno 2004, il Consiglio di Stato ha confermato la suddetta risoluzione, respingendo l'impugnativa contro di essa interposta da RI 1.

Considerato che il comune di _____ non dispone di un regolamento sull'archivio locale e che non esiste attualmente una normativa cantonale che ne disciplina in modo esaustivo l'accesso e la consultazione, l'Esecutivo cantonale ha ritenuto che, in linea di principio, la tutela della personalità nell'ambito della protezione dei dati prevalesse sul diritto dell'interessato a consultare, per motivi di ricerca, imprecisati atti e documenti non pubblici del comune, anche se risalenti al XIX° secolo.

Per regolamentare l'accesso all'archivio, il Governo lo ha quindi invitato a sottoscrivere una convenzione con l'autorità comunale, ritenuto che quest'ultima si era dichiarata disposta a riesaminare la richiesta non appena egli avesse fornito le sue qualifiche e presentato un progetto relativo agli obiettivi e il modo in cui intende organizzare la sua ricerca, dando al municipio la possibilità di esprimersi in merito dopo avere

sentito il servizio cantonale degli archivi locali e il parere del Responsabile della protezione dei dati.

Secondo l'Esecutivo cantonale nulla impediva invece all'interessato di visionare i documenti liberamente accessibili contenuti in pubblicazioni ufficiali o la cui accessibilità è retta da una speciale normativa.

D. Contro la predetta pronunzia governativa RI 1 RI 1 insorge ora davanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento e postulando anche in questa sede l'autorizzazione a consultare tutti i documenti e gli atti storici del XIX° secolo depositati presso il comune di _____.

Afferma di avere già precisato al comune in cosa consiste la sua ricerca, che la sua richiesta verte solo su atti pubblici e di quali atti si tratta.

Ritenuto che l'autorità inferiore non ha proceduto a un'attenta ponderazione degli interessi in presenza, soggiunge il ricorrente, la decisione di negargli la possibilità di consultare i documenti storici sarebbe pertanto arbitraria.

E. All'accoglimento del gravame si oppongono sia il Consiglio di Stato sia il municipio di _____, quest'ultimo con argomenti di cui si dirà, se necessario, in seguito.

Il Responsabile cantonale per la protezione dei dati osserva che, per quanto concerne lo stato civile, la consultazione dei vecchi registri e la divulgazione dei dati personali è ora disciplinata dalla nuova ordinanza entrata in vigore il 1° luglio 2004.

Considerato,

in diritto

1. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data (art. 208 cpv. 1 LOC), il ricorso è tempestivo (art. 46 cpv. 1 PAmm) e la legittimazione del ricorrente certa (art. 43 PAmm e 209 lett. a LOC). Il gravame è pertanto ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 cpv. 1 PAmm).

2. In concreto, il prof. RI 1 intende svolgere una non meglio precisata ricerca sui comuni ticinesi.

Il 2 maggio 2003 ha chiesto al municipio di _____, suo comune di domicilio, di poter consultare alcuni documenti e atti storici del XIX° secolo depositati presso l'archivio locale, segnatamente i verbali del legislativo e dell'esecutivo comunale, la corrispondenza con il Governo

cantonale, i libri del catasto e dello stato civile e ogni altro documento relativo all'attività del comune tra il 1803 e il 1900 o poco oltre.

Come ha rilevato il Consiglio di Stato, il comune di _____ non dispone tuttavia di un regolamento sull'archivio locale. Non esiste nemmeno una normativa cantonale che ne disciplini l'accesso e la consultazione.

Visto che la ricerca verte su aspetti di diritto civile e comunale ed è suscettibile di toccare la sfera privata di persone o di loro discendenti, nel caso in rassegna entrano in considerazione, in linea generale, la legge cantonale sulla protezione dei dati personali (LPDP; RL 1.6.1.1) e, nei limiti dei rispettivi campi d'applicazione, il codice civile (CC; RS 210), l'ordinanza federale sullo stato civile (OSC; RS 211.112.2) e la legge organica comunale (LOC; RL 2.1.1.2), ritenuto che il diritto speciale prevale su quello generale della protezione dei dati, che va pertanto applicato solo a titolo sussidiario.

3. Legislazioni speciali applicabili

3.1. Accesso agli atti degli organi legislativi ed esecutivi comunali

L'art. 105 cpv. 4 LOC dispone che ogni cittadino può ottenere gli estratti delle risoluzioni municipali, di quelle dell'assemblea comunale e del consiglio comunale.

A _____ il prof. RI 1 può pertanto accedere nell'ambito della sua ricerca agli estratti delle risoluzioni del legislativo, ai verbali di discussione approvati, ai messaggi municipali eccetto i verbali, ai rapporti delle commissioni e ad altri documenti pubblicati all'albo del suo comune, nonché alle risoluzioni municipali che trattano argomenti di carattere generale, ad esclusione però della corrispondenza in quanto la legge organica comunale non lo prevede.

Per richiedere invece gli estratti che si riferiscono a deliberazioni di carattere strettamente personale, egli deve dimostrare un interesse legittimo (art. 105 cpv. 6 LOC).

Entro questi limiti, il ricorrente può pertanto accedere agli atti degli organi legislativi ed esecutivi del comune di _____.

3.2. Accesso ai dati del catasto

L'accesso ai dati personali sottoposti alla pubblicità del registro fondiario è retto dagli art. 970 e 970a CC.

L'art. 970 CC prevede che chi rende verosimile un interesse ha diritto di consultare il registro fondiario o di farsene rilasciare estratti (cpv. 1). Anche senza far valere un interesse, soggiunge il cpv. 2, ognuno ha

diritto di essere informato sui dati seguenti del libro mastro come la designazione e la descrizione del fondo (n. 1), il nome e l'identità del proprietario (n. 2) e la forma di proprietà e la data d'acquisto (n. 3). Il Consiglio federale stabilisce quali altre indicazioni in materia di servitù, di oneri fondiari e di menzioni possono essere messe a disposizione del pubblico senza che si debba rendere verosimile un interesse e tiene conto della protezione della personalità (cpv. 3).

Giusta l'art. 970a CC, i Cantoni possono prevedere la pubblicazione degli acquisti di proprietà fondiaria (cpv. 1), ma non possono pubblicare la controprestazione in caso di divisione ereditaria, acconto della quota ereditaria, convenzione matrimoniale o liquidazione dei rapporti patrimoniali tra i coniugi (cpv. 2).

Anche i dati del catasto anteriori all'introduzione del diritto fondiario possono essere consultati, dal momento che i rilievi dei contenuti nelle vecchie mappe comunali catastali e nei relativi sommarioni sottostavano, in base al diritto previgente, a regolare procedura di approvazione mediante pubblica esposizione.

Giova inoltre ricordare che il Tribunale federale ha considerato legittimo l'interesse scientifico di un genealogista alla consultazione di iscrizioni e di documenti giustificativi non concernenti solo la propria famiglia, e che per negare o limitare l'accesso agli atti risalenti ad almeno 50 anni fa è necessario che le esigenze di protezione prevalgano sull'interesse per la ricerca (DTF 117 II 151).

Se ne deduce che l'insorgente è autorizzato a consultare i dati del catasto, nella misura in cui non sussistono esigenze di tutela della personalità.

3.3. Accesso ai dati dello stato civile

Il registro civile fornisce dati sulla nascita, la morte, il matrimonio e la legittimazione. La consultazione dei vecchi registri di stato civile e la divulgazione dei dati personali è ora disciplinata dal nuovo ordinamento (nOSC) entrato in vigore il 1° luglio 2004.

In questo ambito è possibile divulgare i dati dello stato civile a privati se è accertato un interesse diretto e degno di protezione e se non è possibile ottenerli presso la persona interessata o non si può ragionevolmente pretenderlo (art. 59 nOSC).

Per quanto riguarda i ricercatori, l'autorità di vigilanza autorizza la divulgazione di dati dello stato civile ai ricercatori per la ricerca scientifica non riguardante persone (a) e per la ricerca riguardante in particolare la genealogia (b), se non è possibile ottenere i dati presso la persona interessata o non si può ragionevolmente pretenderlo (art. 60 nOSC).

L'autorità di vigilanza può eccezionalmente autorizzare per scritto la

consultazione dei registri dello stato civile, se la divulgazione di dati non può essere ragionevolmente pretesa. Essa subordina l'autorizzazione ai necessari oneri per garantire la protezione dei dati (art. 92 cpv. 3 nOSC).

Per i fatti antecedenti al 1855, data di introduzione dei registri particolari nel nostro cantone (nascite, morti, matrimoni e riconoscimenti), fanno invece stato i "ruoli della popolazione" dei singoli comuni, nei quali erano annotati, oltre al movimento della popolazione, le nascite, i matrimoni e le morti dei domiciliati. La consultazione di questi registri, rispettivamente dei registri di stato civile ed ecclesiastici anteriori all'unificazione delle disposizioni cantonali da parte della Confederazione con l'entrata in vigore della relativa legge federale del 1874, è pertanto retta dal diritto cantonale, il quale è tuttavia silente a questo riguardo.

Il ricorrente può dunque accedere anche ai dati dello stato civile, sempre che non sussistano esigenze di tutela della personalità.

3.4. Di conseguenza, nei casi testé menzionati dove i documenti sono liberamente accessibili in virtù delle rispettive leggi, il municipio di _____ doveva permettere al prof. RI 1 di accedere all'archivio comunale.

Entro questi limiti, il gravame si rivela pertanto fondato.

Per il resto, l'autorizzazione a consultare gli atti del XIX secolo depositati presso l'autorità comunale e non espressamente protetti dev'essere vagliata nell'ambito della normativa sulla protezione dei dati.

4. Legislazione in materia di protezione dei dati

4.1. La legge cantonale sulla protezione dei dati personali, alla quale sono sottoposti il cantone e i comuni, ha quale scopo quello di proteggere i diritti fondamentali, in particolare la personalità e la sfera privata, delle persone i cui dati vengono elaborati dagli organi pubblici (art. 1 e 2 cpv. 2 LPDP).

Sono considerati dati personali le indicazioni o informazioni che direttamente o indirettamente permettono di identificare una persona, sia essa fisica o giuridica (art. 4 cpv. 1 LPDP). Sono considerati invece dati personali meritevoli di particolare protezione, soggiunge il cpv. 2 della medesima norma, le informazioni sulle opinioni o sulle attività religiose, filosofiche o politiche, la sfera intima, lo stato psichico, mentale o fisico, come pure quelle sui reati commessi, le relative pene inflitte e i provvedimenti adottati.

4.2. In questo contesto, bisogna considerare che la consultazione di archivi storici dovrebbe limitarsi all'accesso a singoli archivi di dati e solo per soddisfare l'interesse invocato. Occorre inoltre rendere particolarmente difficile l'identificazione delle persone interessate (Michele Albertini, Accesso agli archivi a scopo di ricerca, marzo 2004, pag. 21).

Come ha rilevato il Consiglio di Stato, la tutela della personalità dei dati può pertanto essere soddisfatta tramite la sottoscrizione di una convenzione sulla base di ben determinati criteri, che permettano nel contempo di agevolare e facilitare l'accesso all'archivio.

Secondo una parte della dottrina tali criteri possono essere l'impegno del ricercatore di non divulgare le informazioni riguardanti i rapporti privati tra cittadino e il comune, il divieto di fotocopiare atti o documenti rispettivamente di riprodurli senza il consenso del municipio, il divieto di consultare l'archivio cosiddetto corrente riferito ad esempio agli ultimi 4 o 5 quadrienni salvo accordo dell'autorità comunale, e la possibilità per il municipio di visionare la bozza della ricerca o del testo prima della pubblicazione (Eros Ratti, Il Comune", vol. IV, n. 1477, pagg. 445 e 446).

Se la ricerca riguarda invece persone ben identificate, occorre per contro che il ricercatore si rivolga direttamente alle stesse o ai loro familiari, facendo capo ai dati degli archivi solo a titolo sussidiario (cfr. art. 9 LPDP).

4.3. Nel caso concreto, l'insorgente si è limitato a presentare al municipio di _____ una generica richiesta di consultazione di documenti e atti pubblici del XIX° secolo depositati presso l'archivio locale.

Contrariamente a quanto assume il ricorrente, il municipio ha legittimamente deciso nei margini del suo potere di apprezzamento ponderando tutti gli interessi in presenza. Da una parte, ha tenuto conto che non esiste un diritto a rilasciare informazioni sul contenuto dell'archivio; dall'altra, che dalla domanda non era possibile individuare in maniera sufficiente la natura degli atti che l'interessato intendeva consultare.

Come ha osservato il Consiglio di Stato, l'interessato avrebbe dovuto presentare per iscritto al municipio un progetto concreto, indicando i contenuti e le finalità della ricerca, la natura dei dati e a quali specifici atti egli intende accedere, le modalità d'esecuzione della ricerca e di pubblicazione dei risultati.

Nulla di tutto ciò è per contro stato fatto. Benché il ricorrente affermi di avere fornito ragguagli al municipio in merito allo scopo e all'oggetto delle sue ricerche, dagli atti di causa non risulta su cosa verta di preciso il suo studio.

Affermando che lo stesso riguarda i comuni ticinesi, egli ha fornito

all'autorità comunale un'indicazione eccessivamente generica che non permette alla medesima di individuare i documenti ai quali il ricorrente intende accedere e di operare, laddove la legge lo impone, una ponderazione tra gli interessi scientifici dell'insorgente e l'interesse alla protezione dei dati contemplati dai medesimi.

4.4. Negando al ricorrente l'autorizzazione a consultare l'archivio locale per motivi di protezione dei dati, il municipio di _____ non è pertanto incorso in un abuso od eccesso del vasto potere d'apprezzamento che gli conferisce la propria autonomia comunale. Va comunque rilevato che il municipio si è già dichiarato disposto a valutare nuovamente la richiesta, non appena il ricorrente presenterà un progetto concreto di ricerca menzionando gli obiettivi perseguiti, le sue qualifiche, i tempi e i modi in cui intende organizzare la ricerca, nonché la possibilità per lo stesso municipio di esprimersi dopo avere sentito il Servizio cantonale degli archivi locali, fermo restando riservate le indicazioni del Responsabile per la protezione dei dati. Criteri, questi, che appaiono senz'altro sufficienti per poi garantire la protezione dei dati personali contenuti presso l'archivio comunale e ai quali l'insorgente in larga misura non si oppone. Tali condizioni andranno comunque ulteriormente concordate e precisate con il municipio.

5. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso va pertanto parzialmente accolto nel senso che è annullata la decisione del municipio di _____, e quella del Consiglio di Stato che la tutela, nella misura in cui nega all'insorgente l'accesso ai documenti e agli atti storici del XIX° secolo presso l'archivio comunale laddove la normativa ne permette espressamente la consultazione. Per il resto il gravame è invece da respingere e la decisione impugnata confermata.

6. Tassa e spese di giustizia sono a carico del ricorrente, proporzionalmente al proprio grado di soccombenza (art. 28 PAmm).

Per questi motivi,
visti gli art. 105, 208, 209 LOC; 970 e 970a CC; 1, 2, 4 LPDP; 1, 3, 18, 28, 43, 46, 60, 61 PAmm; e la nOSC;

dichiara e pronuncia:

1. Il ricorso è parzialmente accolto ai sensi dei considerandi.
§ Di conseguenza, la decisione 22 giugno 2004 (n. 2789) del Consiglio di Stato è annullata nella misura in cui conferma la risoluzione 30 marzo 2004 con cui il municipio di _____ nega al prof. RI 1, laddove la normativa concretamente applicabile ne permette espressamente la consultazione, l'accesso ai documenti e agli atti storici del XIX° secolo presso l'archivio comunale.

Per il resto, la risoluzione governativa impugnata è confermata.

2. Tassa e spese di giustizia, per complessivi fr. 300.–, sono a carico del ricorrente.

3. Intimazione

a:

1. CO 1
2. CO 2
3. CO 3

Per il Tribunale cantonale amministrativo
Il presidente

Il segretario