

Storia e Futuro

Rivista di storia e storiografia

L'accesso ai documenti contemporanei

Paola Carucci

Dopo quasi un decennio di innovazioni concettuali, incertezze interpretative e continue modifiche normative si è finalmente arrivati a una disciplina sull'accesso ai documenti contemporanei sufficientemente definita, anche se non priva di alcune contraddizioni e di qualche carenza.

Le disposizioni che attualmente regolano questa materia discendono dal *Codice in materia di protezione dei dati personali*, approvato nel 2003 (d.lgs. 30 giugno, n. 196), che contiene in allegato il *Codice di deontologia e di buona condotta per la ricerca storica*, approvato nel 2001 (provvedimento del Garante dei dati personali 14 marzo, n. 8/9/2001), e dal *Codice di tutela dei beni culturali e del paesaggio*, approvato nel 2004 (d.lgs. 22 gennaio, n. 41). Questo complesso di norme va a sostituire, per quanto attiene la ricerca storica, gli artt. 21 e 22 dell'abrogata legge archivistica del 1963 che, chiari negli obiettivi e nelle definizioni, avevano garantito una sostanziale liberalità almeno fino a quando l'amministrazione degli Archivi di Stato dipendeva dal ministero dell'Interno. Infatti, quando nel 1975, tale amministrazione fu trasferita al ministero per i Beni culturali e ambientali, le funzioni in materia di documenti riservati rimasero al ministero dell'Interno che, però, non le esercitava più nell'ambito di una struttura istituzionale specialistica come la Direzione degli Archivi di Stato, nel cui seno operava una Giunta superiore, di cui facevano parte archivisti e storici, che esprimeva il proprio parere su tutte le richieste di consultazione di documenti riservati per ragioni di studio. A partire da quella data queste funzioni, così importanti per la ricerca storica, venivano affidate a un Ispettorato per i servizi archivistici, retto da un prefetto non più assistito da un organo consultivo tecnico. Veniva inoltre inserito un funzionario del ministero dell'Interno in tutte le Commissioni di sorveglianza che, istituite presso gli uffici centrali e periferici dello Stato, curano il versamento della documentazione non più occorrente all'amministrazione attiva nei competenti Archivi di Stato: a questo funzionario è stato conferito il compito di indicare le serie in cui possono trovarsi documenti riservati. Veniva inoltre affidato al ministero dell'Interno anche il compito di dichiarare, sulla base degli elenchi predisposti dalle soprintendenze archivistiche, quali serie di archivi di enti pubblici e di archivi privati dichiarati di notevole interesse storico dovessero considerarsi riservate: le soprintendenze archivistiche sono uffici dell'amministrazione archivistica statale, con competenza a livello regionale, per la vigilanza sugli archivi degli enti pubblici territoriali e non territoriali e sugli archivi privati, dichiarando per questi ultimi il notevole interesse storico. Nel corso degli anni questo Ispettorato ha esautorato progressivamente i compiti degli archivisti di Stato fino a non considerare più necessario neanche il parere motivato del direttore dell'Archivio di Stato da allegare alle domande di accesso dei ricercatori.

Parallelamente a questa involuzione nell'ambito della ricerca storica, si modificava in senso più liberale l'accesso ai documenti dell'amministrazione attiva, ma da questo processo si delineavano da un lato la preoccupazione, in ambito europeo, che la diffusione dell'informatica potesse portare a una concentrazione di dati personali presso la pubblica amministrazione, il cui uso da parte del potere politico, ove non fossero state introdotte adeguate forme di protezione, poteva costituire una minaccia per la democrazia; dall'altro l'esigenza di proteggere i dati dei terzi in corrispondenza della diffusione, pure in ambito europeo, delle innovative norme dirette a consentire l'accesso ai documenti della pubblica amministrazione per la tutela di interessi giuridicamente protetti. Si è così sviluppata una nuova sensibilità per la tutela della riservatezza delle persone che impone all'amministrazione attiva una complessa disciplina per il trattamento dei dati personali. La legge archivistica del 1963 già tutelava la riservatezza delle persone nell'ambito della ricerca storica, ma nel nuovo contesto della tutela dei beni culturali la riservatezza deve essere armonizzata con la disciplina della protezione dei dati affidata a una nuova autorità denominata Garante dei dati personali, istituita nel 1996.

Il *Codice per la protezione dei dati personali* si articola in tre parti. Nella prima si definiscono tra l'altro i "dati sensibili" e i "dati giudiziari": sono sensibili i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale; a questi si aggiungono quelli idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, chiamati in gergo sensibilissimi, cui si aggiungono, ai fini della ricerca storica, anche i rapporti familiari di tipo riservato. I dati giudiziari riguardano alcune situazioni relative al casellario giudiziale e all'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reati e relativi carichi pendenti o la qualità di imputato e di indagato. Vengono quindi stabiliti i criteri generali per ogni tipo di trattamento e individuati i mezzi posti a tutela dell'"interessato", cioè della persona cui si riferiscono i dati, e gli obblighi cui debbono attenersi i "titolari" e i "responsabili" della rilevazione dei dati. La seconda parte è dedicata a disposizioni specifiche per il trattamento di dati da parte di vari settori della pubblica amministrazione, uno dei quali riguarda la ricerca storica. In particolare si stabilisce che i dati raccolti per scopi storici non possono essere usati per provvedimenti amministrativi sfavorevoli all'interessato; i documenti contenenti dati personali trattati per scopi storici possono essere utilizzati e diffusi solo se "essenziali e indispensabili" al perseguimento di tali scopi; i dati personali possono essere comunque diffusi se relativi a circostanze e fatti resi noti dall'interessato o attraverso suoi comportamenti in pubblico. Si fa poi riferimento al *Codice di deontologia e di buona condotta* e, per quanto attiene alla consultazione dei documenti conservati negli Archivi di Stato, in quelli storici degli enti pubblici e in quelli privati, al *Testo unico in materia di beni culturali* approvato con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, come modificato dal *Codice in materia di protezione dei dati personali*. Nella terza parte si disciplinano le sanzioni giudiziarie o amministrative in caso di violazione delle norme. In allegato sono riportati i codici di deontologia e di buona condotta, tra cui quello relativo alla ricerca storica. Il *Codice per la protezione dei dati personali* collega il trattamento dei dati personali nell'amministrazione attiva alla legge sulla trasparenza del procedimento amministrativo, approvata nel 1990 e modificata nel 2005, mentre per quanto attiene al trattamento dei dati personali rilevati sulle fonti archivistiche per finalità storiche rinvia al *Testo unico* del 1999, ora abrogato e sostituito dal *Codice dei beni culturali* del 2004. In questa sede ci si occupa solo della ricerca storica, cioè di come si possa trovare un punto di equilibrio tra due diritti garantiti dalla Costituzione, quello alla riservatezza delle persone e quello alla ricerca. Di fatto il provvedimento più importante per comprendere la nuova disciplina è il *Codice di deontologia e di buona condotta*.

Il *Codice di deontologia e di buona condotta*, elaborato attraverso una proficua collaborazione tra il Garante dei dati personali e l'amministrazione degli Archivi di Stato, è stato sottoposto ad ampia discussione cui hanno partecipato anche rappresentanti del ministero dell'Interno e storici contemporaneisti prima della sottoscrizione richiesta a istituzioni rappresentative del mondo della ricerca e della formale emanazione. Da tale *Codice* si desume che:

- la protezione della riservatezza delle persone deve essere garantita ovunque i documenti siano conservati;
- i trattamenti dei dati personali concernenti la conservazione, l'ordinamento e la comunicazione dei documenti conservati negli Archivi di Stato e negli archivi storici degli enti pubblici, cioè relativi all'attività degli archivisti, sono funzione riconosciuta di interesse pubblico;
- l'osservanza del codice è condizione essenziale per la liceità del trattamento dei dati da parte dei ricercatori;

- il trattamento dei dati sia da parte degli archivisti che dei ricercatori non richiede il “consenso” degli interessati; la “notifica” al Garante del trattamento dei dati è implicitamente garantita dalla presenza di un rappresentante del garante nella Commissione consultiva istituita nel 1998 presso l'Ispettorato dei servizi archivistici del ministero dell'Interno; l'“informativa” all'interessato può essere evitata se eccessivamente onerosa.

Il *Codice* detta disposizioni che si applicano ai documenti conservati negli Archivi delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici e agli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico. Stabilisce per l'accesso ai dati sensibili e giuridici un limite di 40 anni dalla data e per quello ai dati sensibilissimi un limite di 70 anni dalla data. Detta separatamente i principi deontologici cui debbono attenersi gli archivisti e i ricercatori nel trattamento dei dati. Disciplina la procedura per l'autorizzazione alla consultazione anticipata dei documenti riservati per motivi di ricerca storica e di documentazione conservati negli Archivi pubblici. Introduce una importante distinzione tra “comunicazione” e “diffusione” dei dati: la comunicazione riguarda un destinatario determinato e, pertanto, attiene all'attività dell'archivista che mette a disposizione dei singoli utenti i documenti, la diffusione riguarda invece destinatari indeterminati e, pertanto, attiene ai risultati della ricerca che vengono diffusi dall'utente, sotto la sua personale responsabilità. I dati diffusi debbono essere comunque pertinenti e indispensabili alla ricerca specifica. Ciò consente all'archivista di mettere a disposizione dell'utente una maggiore quantità di documenti, per il cui uso e diffusione l'utente si assume la responsabilità, sempre nel rispetto dei diritti, delle libertà e della dignità delle persone.

Gli archivisti si adoperano per favorire il rispetto dei diritti, delle libertà e della dignità delle persone cui i dati si riferiscono, ispirano la loro attività a criteri di lealtà, correttezza, imparzialità e conformità al principio di trasparenza. In particolare si impegnano a favorire il recupero, l'acquisizione e la tutela dei documenti; tutelare l'integrità degli archivi e l'autenticità dei documenti, anche elettronici e multimediali, di cui promuovono la conservazione permanente, con particolare attenzione per quelli esposti a rischi di cancellazione, dispersione e alterazione dei dati; assicurare il rispetto di misure di sicurezza per prevenire l'eventuale distruzione, dispersione o accesso non autorizzato. È assicurata la libera fruibilità delle fonti e l'archivista ne promuove il più largo accesso, informa il ricercatore della eventuale temporanea esclusione di alcuni documenti dalla consultazione. L'archivista non può fare alcun uso delle informazioni non disponibili per gli utenti di cui sia a conoscenza in ragione della propria attività; deve mantenere riservate le informazioni di cui è a conoscenza, anche dopo la cessazione della sua attività. In caso di fonti orali, è necessario che gli interessati abbiano espresso il loro consenso in modo esplicito, anche in forma verbale, all'intervistatore che rende nota la sua identità, l'attività e la finalità per cui vengono rilevati i dati; se un istituto acquisisce fonti orali deve chiedere all'intervistatore una dichiarazione scritta dell'avvenuta comunicazione degli scopi agli interessati e relativo loro consenso.

Gli utenti, nell'accedere al trattamento di dati personali, adottano le modalità più opportune per favorire il rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e della dignità delle persone. Utilizzano i documenti sotto la propria responsabilità e nel rispetto dei principi di “pertinenza” e “indispensabilità” dei dati alla ricerca autorizzata, conformandosi agli scopi perseguiti e delineati nel progetto di ricerca.

È importante sottolineare che il *Codice di deontologia e di buona condotta* disciplina l'accesso soltanto per gli Archivi pubblici: l'accesso agli Archivi pubblici è libero, salvo le eccezioni previste dalla normativa di tutela dei beni culturali, come modificate dalla normativa sulla protezione dei dati personali e riportate nello stesso *Codice di deontologia e di buona condotta*. La procedura per ottenere l'autorizzazione alla consultazione anticipata dei documenti riservati conservati negli Archivi pubblici può essere rilasciata dal ministero dell'Interno, previo parere del direttore dell'Archivio di Stato o del soprintendente

archivistico competente e udita la Commissione consultiva per le questioni inerenti la riservatezza istituita presso il ministero dell'Interno. A tal fine l'utente presenta all'istituto archivistico il proprio "progetto di ricerca" che, in relazione alle fonti riservate per cui chiede l'autorizzazione, illustri le finalità della ricerca e le modalità di diffusione dei dati. In qualche caso, tenendo conto anche del tipo di ricerca, l'autorizzazione può contenere alcune cautele, quali ad esempio l'obbligo di non diffondere nomi di persona o di usare solo le iniziali o la sottrazione di qualche documento, volte a consentire la più ampia possibile consultazione dei documenti senza ledere i diritti, le libertà e la dignità delle persone. L'autorizzazione alla consultazione di documenti riservati concessa a un utente non toglie il carattere della riservatezza a quei documenti, ma – a parità di condizioni – l'autorizzazione non può essere negata ad altro utente: la valutazione della parità di condizioni viene fatta sulla base delle caratteristiche del progetto di ricerca. L'autorizzazione è personale e, pertanto, il titolare dell'autorizzazione non può delegare altri.

L'interpretazione dell'utente, nel rispetto della riservatezza delle persone, rientra nella sfera della libertà di parola e di manifestazione del pensiero costituzionalmente garantite; nel riferire dello stato di salute l'utente si astiene dal pubblicare dati analitici di interesse strettamente clinico, né descrive abitudini sessuali riferite a persona identificata o identificabile; la sfera privata delle persone note o che abbiano esercitato funzioni pubbliche va rispettata se le notizie non hanno alcun rilievo sul loro ruolo o sulla loro vita pubblica; al momento della "diffusione" dei dati l'utente ne valuta la pertinenza con riferimento ai singoli dati personali contenuti nei documenti; non è tenuto a informare le persone cui si riferiscono i dati trattati quando tale adempimento comporti l'impiego di mezzi sproporzionati; l'utente utilizza i dati elaborati e le copie dei documenti contenenti dati personali, accessibili su autorizzazione, solo per la propria ricerca autorizzata e ne cura la riservatezza rispetto a terzi.

Tra le misure che il *Codice in materia di protezione dei dati personali* e l'allegato *Codice di deontologia e di buona condotta* prevedono a tutela dell'interessato vale la pena di citarne almeno due. La prima riguarda la possibilità di integrare con documenti in proprio possesso i dati presenti negli Archivi di conservazione, ove l'interessato ritenga che da questi derivino informazioni erranee o fuorvianti: in tal caso l'archivista deve favorire l'acquisizione di documenti forniti dall'interessato, che debbono essere conservati a parte in quanto non è possibile manipolare le fonti presenti nell'istituto. La seconda riguarda il "blocco dei dati", ovvero la richiesta da parte di chi vi abbia interesse di bloccare ogni trattamento dei dati ove ne possa derivare una lesione per la dignità della persona; se si tratta di dati personali relativi a persona deceduta e di documenti assai risalenti nel tempo, la sussistenza dell'interesse va valutato anche in riferimento al tempo trascorso.

Si collega concettualmente al blocco dei dati il diritto all'oblio, cioè il diritto dell'interessato a non vedere diffusi dati che lo riguardano, anche se in passato furono di dominio pubblico, perché ad esempio pubblicati sui quotidiani.

Come rilevato in precedenza, il *Codice in materia di protezione dei dati personali* rinvia al *Testo unico in materia di tutela dei beni culturali* del 1999, sostituito dall'attuale *Codice dei beni culturali* del 2004; ne consegue che ogni riferimento va inteso agli artt. 122-127 di quest'ultimo.

Il *Codice dei beni culturali* stabilisce che i documenti conservati negli Archivi di Stato e negli archivi storici di regioni, province e comuni e degli altri enti pubblici sono liberamente consultabili, salvo tre eccezioni:

- i documenti riservati per motivi di politica interna ed estera diventano liberamente consultabili 50 anni dopo la loro data;
- i dati sensibili e giudiziari diventano liberamente consultabili 40 anni dopo la loro data;

- i dati relativi alla salute, alla vita sessuale e a rapporti riservati di tipo familiare diventano liberamente consultabili 70 anni dopo la loro data.

Ciò non significa che gli archivisti debbano rifiutare al ricercatore la consultazione di questi documenti. Significa invece che il ricercatore deve presentare un progetto di ricerca che definisca gli obiettivi e le linee di ricerca che intende seguire. Il progetto, con l'indicazione delle serie che conservano documenti riservati e il parere motivato del direttore dell'Archivio, va trasmesso all'Ispettorato per i servizi archivistici del ministero dell'Interno per l'avvio della procedura intesa a ottenere l'autorizzazione alla consultazione anticipata secondo le modalità previste dal *Codice di deontologia e di buona condotta*.

Tale disciplina si applica anche agli archivi privati depositati o ceduti a qualsiasi titolo agli Archivi di Stato e agli Archivi storici degli enti pubblici. A proposito degli archivi privati vanno segnalati due punti in cui si può rilevare una incompatibilità tra il *Codice dei beni culturali* e quello in materia di protezione dei dati personali. Il *Codice dei beni culturali* stabilisce, riproponendo una clausola presente nell'abrogata legge archivistica del 1963, che chi deposita o cede a qualsiasi titolo il proprio archivio a un Archivio di Stato o all'Archivio storico di un ente pubblico può stabilire la condizione di non consultabilità di tutti o parte dei documenti dell'ultimo settantennio, condizione che non vale per chi ha depositato o ceduto l'archivio, "né per qualsiasi altra persona da essi designata": in effetti chi deposita o cede il suo archivio può decidere se la riservatezza riguarda la sua persona, mentre non si vede, alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali, come possa decidere se la riservatezza riguarda terzi.

L'altro punto, sicuramente più rilevante, riguarda la asserita estensione agli archivi privati dichiarati e non dichiarati di notevole interesse storico della procedura per l'autorizzazione anticipata alla consultazione di documenti riservati. Il *Codice di deontologia e di buona condotta* stabilisce che la tutela della riservatezza va garantita ovunque le carte siano conservate, mentre definisce la procedura per l'autorizzazione alla consultazione anticipata dei documenti riservati esclusivamente per gli Archivi pubblici, in quanto non si riteneva possibile che la competenza del ministero dell'Interno venisse ulteriormente allargata fino a entrare nella sfera dei privati. Peraltro la procedura prevista non si estende nemmeno agli Archivi storici separati, cioè a quelli della Presidenza della Repubblica, delle due Camere del parlamento, del ministero degli Affari esteri, degli Uffici storici degli Stati maggiori dell'esercito, della marina e dell'aeronautica e dell'Arma dei carabinieri: queste istituzioni, pur essendo organi dello Stato, non versano le loro carte all'Archivio centrale dello Stato, ma hanno archivi storici separati con propri specifici regolamenti, che possono includere eventualmente procedure per l'accesso anticipato la cui decisione è affidata alla rispettiva autorità superiore.

Si può pensare che l'ambiguità circa gli archivi privati si colleghi a un limite di fondo del *Codice dei beni culturali*, quello cioè di riferirsi agli archivi privati esclusivamente nel senso di complessi documentari – anche se si fa riferimento al soggetto produttore o ad altro eventuale possessore o detentore – su cui la soprintendenza archivistica interviene con la dichiarazione di notevole interesse storico e la successiva attività di vigilanza. Non vi è mai riferimento alle istituzioni private – e, soprattutto per gli archivi privati contemporanei sono tantissime – che conservano fonti documentarie di diversa provenienza e che pertanto ne hanno una effettiva responsabilità che, di fatto, viene esercitata indipendentemente dalle soprintendenze. Del resto anche la legge archivistica del 1963 prevedeva la disciplina delle autorizzazioni solo per gli Archivi di Stato, riservando alle soprintendenze il compito di concordare i criteri di riservatezza con il proprietario possessore o detentore dell'archivio privato dichiarato di notevole interesse storico, senza stabilire alcuna procedura di autorizzazione anticipata per i documenti riservati. Sembra altresì poco probabile che le regioni, quando avranno istituito i loro archivi storici, accetteranno che sia il ministero

dell'Interno a concedere le autorizzazioni, come previsto dallo stesso *Codice*. Non esistendo alcuna procedura per la consultazione anticipata degli archivi conservati nelle istituzioni private, è tuttavia possibile consentire un più largo accesso a tali fonti ricorrendo alla pratica della “scrematura”, mediante la quale si possono mettere in consultazione le serie, avendo provveduto a sottrarre dai fascicoli singoli documenti riservati: questa operazione, cui l'Archivio centrale dello Stato ha sempre fatto ampio ricorso, è prevista nel *Codice di deontologia e di buona condotta* tra le cautele da adottare per favorire la ricerca e, al tempo stesso, garantire il rispetto dei diritti, delle libertà e della dignità delle persone.