



Berna, 1° settembre 2021

Attuazione della legge sull'archiviazione: valutazione e ulteriore procedimento

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato Janiak Claude
[18.3029](#) del 27 febbraio 2018

Indice

1	Situazione iniziale.....	3
2	Procedura.....	4
3	Risultati del rapporto di valutazione	5
4	Linee d'azione rilevanti per l'ulteriore sviluppo di legislazione e prassi.	6
4.1	Assicurare la qualità della gestione delle informazioni.....	6
4.2	Creare le risorse per il versamento tempestivo di documenti	6
4.3	Rafforzare i meccanismi di controllo e la trasparenza dell'applicazione del diritto	7
4.4	Attuare coerentemente il cambio di paradigma comportato dal principio di trasparenza anche a partire dal momento dell'archiviazione e adeguare di conseguenza l'accesso ai documenti archiviati	7
4.5	Superare il principio di indivisibilità del dossier nella consultazione.....	8
4.6	Chiarire e imporre il campo d'applicazione della LAr	8
4.7	Dare maggiore importanza all'archiviazione autonoma	8
4.8	Riconsiderare il rapporto tra Archivio federale e servizi soggetti all'obbligo di archiviazione	9
4.9	Prevedere modelli di archiviazione per il futuro	9
5	Strategia dell'AFS 2021-2025.....	9
6	Risposte alle domande sollevate nella motivazione del postulato	10
6.1	Impatto della digitalizzazione sulla gestione degli atti	10
6.2	Verifica dell'obbligo di offerta	10
6.3	Nessuna distruzione di documenti	11
6.4	Verifica dei termini di protezione	11
6.5	Uniformità dei termini di protezione	11
6.6	Soluzioni per risolvere i conflitti tra la protezione della personalità e altri interessi degni di protezione da un lato e la libertà di ricerca e la storia dall'altro	12
6.7	Accesso agli archivi prima della scadenza del termine di protezione per gli organi federali	12
6.8	Distinzione nella consultazione degli archivi	12
7	Risultati e ulteriore procedimento.....	13

1 Situazione iniziale

Il postulato Janiak Claude 18.3029 del 27 febbraio 2018 recita quanto segue:

«Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto di valutazione sull'attuazione della legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (LAr; RS 152.1, in vigore dal 1° ottobre 1999) avvalendosi della collaborazione delle associazioni professionali del ramo. Nel rapporto dovrà definire le nuove esigenze e formulare raccomandazioni per lo sviluppo della legislazione in materia e della prassi archivistica.»

La richiesta è motivata come segue:

«La LAr è stata approvata vent'anni fa. Da allora la digitalizzazione si è enormemente sviluppata e la prassi amministrativa e il contesto sociale e legale sono profondamente mutati. La LAr viene attuata in vari modi. Questa prassi dovrebbe essere valutata e sulla base dei risultati dovrebbero essere formulate raccomandazioni. Particolare interesse rivestono le seguenti domande:

1. Che impatto ha la digitalizzazione sulla gestione degli atti? Chi garantisce che l'archiviazione sia assicurata anche dopo l'introduzione della gestione elettronica degli affari (GEVER)? Quest'autorità dispone di competenze sufficienti?
2. L'obbligo di offerta è verificato regolarmente? Chi garantisce che gli organi federali soggetti alla LAr non accumulino documenti, anziché offrirli all'Archivio federale, come previsto all'articolo 6 LAr?
3. Chi garantisce che nessun documento venga distrutto senza l'autorizzazione dell'Archivio federale, come previsto all'articolo 8 LAr?
4. Il legislatore ha stabilito un termine di protezione ordinario di 30 anni. Alcuni organi federali, tuttavia, per esempio la FINMA, subordinano fino al 95 per cento dei loro documenti a un termine prorogato. Chi garantisce che non si verifichino abusi?
5. È rispettato il principio della libera consultazione dei documenti ed è attuato uniformemente il termine di protezione di 30 anni? Quale percentuale di documenti di quali organi federali non può essere consultata liberamente a causa di una proroga del termine?
6. Quali soluzioni ci sono per risolvere i conflitti tra la protezione della personalità e altri interessi degni di protezione da un lato e la libertà di ricerca e il pubblico interesse a una rielaborazione storica dall'altro?
7. Secondo l'articolo 13 LAr, su richiesta dell'Archivio federale, i servizi mittenti possono rendere accessibili al pubblico i loro archivi prima della scadenza dei termini di protezione. Questa possibilità viene gestita in maniera uniforme da tutti gli organi federali oppure alcuni adottano un metodo più restrittivo di altri?
8. Il diritto alla consultazione degli archivi continua a essere strettamente separato da quello della legge sulla trasparenza, che segue altri principi?»

Nel suo parere del 16 maggio 2018 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato con la seguente motivazione:

«La legge sull'archiviazione è in vigore da quasi vent'anni per cui appare senz'altro indicato procedere a una valutazione della sua attuazione. Oltre alla domanda se la legge soddisfa le esigenze poste dalla digitalizzazione, sarà anche necessario esaminare se le unità amministrative adempiono l'obbligo di offerta e qual è la loro prassi concernente i termini di protezione e la consultazione prima dello scadere del termine di protezione. Nel rapporto dovrà inoltre essere approfondita la questione della delimitazione tra la legge sull'archiviazione e la legge sulla trasparenza.»

Il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato il 13 giugno 2018.

2 Procedura

In vista della valutazione della legge sull'archiviazione (LAr), l'Archivio federale svizzero (AFS) ha fatto redigere un modello di analisi degli effetti¹ della legge, che illustra lo scopo della LAr, come era stato definito dal legislatore. Il modello è servito da base per la valutazione e promuove una comprensione univoca della logica degli effetti perseguiti con la legge.

La valutazione richiesta dal postulato è stata assegnata con una procedura mediante invito all'ufficio Vatter. L'esecuzione esterna della valutazione è stata scelta per assicurare l'indipendenza della valutazione e la credibilità dei risultati. Il piano di valutazione è stato elaborato in stretta collaborazione tra l'ufficio Vatter e l'Archivio federale, con l'obiettivo di descrivere, esaminare e valutare l'appropriatezza e l'efficacia della LAr e della sua esecuzione. Questo in particolare in relazione ai cambiamenti dovuti alla digitalizzazione (p. es. introduzione della gestione elettronica degli affari nell'Amministrazione federale, introduzione di un accesso online agli archivi) e all'introduzione, il 1° luglio 2006, del principio di trasparenza nell'Amministrazione. In base alla motivazione del postulato, nel piano di valutazione sono stati formulati i seguenti moduli tematici per la valutazione:

1. Impatto della digitalizzazione sulla LAr:
la LAr consente anche nel settore digitale un'archiviazione appropriata ed efficiente? A tal riguardo si pongono nuove sfide? (coerenza interna)
2. Rapporto tra la LAr e la legge sulla trasparenza (LTras; RS 152.3):
qual è il rapporto della LAr con gli altri atti normativi, in particolare con la LTras e la legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1)? (coerenza esterna)
3. Attuazione dell'obbligo di offerta da parte dei servizi amministrativi:
è necessario verificare la prassi nei versamenti.
4. Esecuzione nell'assegnazione dei termini di protezione e prassi di consultazione durante il termine di protezione da parte dei servizi amministrativi:
occorre esaminare l'assegnazione dei termini di protezione e la prassi nella concessione dell'accesso a documenti che sottostanno ancora al termine di protezione.

Per la valutazione, la sfida consisteva in particolare nel fatto che la LAr non si applica soltanto ai servizi che archiviano i loro documenti nell'Archivio federale (*servizi tenuti ad offrire i loro documenti*). Con i *servizi che archiviano in maniera autonoma* (p. es. FFS, Posta, SUVA ecc.) vi sono infatti altri istituti che archiviano autonomamente in conformità ai principi della LAr. La valutazione ha dovuto tenere conto quindi dell'attuazione della LAr sia nella sfera di competenza dell'Archivio federale che in quella dei servizi che archiviano in maniera autonoma.

Nel febbraio del 2020 è iniziata la fase di rilevazione dei dati della valutazione, in cui i ricercatori hanno raccolto le informazioni necessarie in quattro moduli diversi.

- Nel modulo 1 sono stati intervistati tutti i **servizi soggetti all'obbligo di archiviazione**, suddivisi in due categorie: 1) i servizi tenuti ad offrire i loro documenti direttamente all'Archivio federale e 2) i servizi che archiviano in maniera autonoma. In una prima fase sono stati intervistati tutti i servizi soggetti all'obbligo di archiviazione mediante un sondaggio online, allo scopo di ricevere informazioni estese il più possibile a tutta l'Amministrazione sull'intera tematica dell'archiviazione; in una seconda fase sono state condotte interviste di approfondimento tra servizi selezionati.

¹ V. allegato 1

- Nel modulo 2 gli **utenti** sono stati intervistati sull'accesso ai fondi dell'Archivio federale e sui servizi che archiviano i documenti in maniera autonoma. Anche in questo modulo è stato eseguito in una prima fase un grosso sondaggio online, in cui sono stati coinvolti tutti gli utenti registrati nell'accesso online all'Archivio federale. Molti di loro avevano già analizzato, oltre ai documenti dell'Archivio federale, anche documenti dei servizi che archiviano in maniera autonoma e sono stati interpellati anche su quest'esperienza. In una seconda fase sono state condotte anche in questo caso interviste di approfondimento. Nella scelta degli utenti intervistati si è badato a che fossero rappresentati i diversi gruppi di utenti (in particolare ricercatori, media, privati) e le diverse regioni linguistiche.
- Nel modulo 3 sono stati interpellati lo **Stato maggiore di prospettiva dell'AFS e altri organi specializzati**. Sono stati inoltre analizzati dati statistici disponibili all'AFS sulla prassi di archiviazione. Dopo l'analisi del sondaggio online dei moduli 1 e 2, sono state condotte altre interviste con esperti interni all'Amministrazione federale. Questo, in particolare, se aspetti rilevati necessitavano di essere approfonditi, e per raccogliere e concretizzare proposte di misure adeguate tra gli specialisti. Dopo le interviste di approfondimento sono state eseguite ultime interviste con gli interlocutori dell'AFS, il che ha consentito un'ultima verifica incrociata dei diversi punti di vista sull'archiviazione.
- Nel modulo 4 infine sono stati resi **chiarimenti giuridici approfonditi** in particolare sulla LTras, sulla protezione dei dati e sulla digitalizzazione. Questi chiarimenti consistevano nell'analisi di testi normativi, sentenze e letteratura giuridica e nella consultazione di esperti.

Un comitato interdipartimentale ha accompagnato tutti i lavori. L'ufficio Vatter ha consultato più volte l'Archivio federale e il comitato interdipartimentale nella fase di sintesi, durante la quale ha elaborato il rapporto finale ed esaminato e accolto la maggior parte dei riscontri.

3 Risultati del rapporto di valutazione

In linea di principio, il rapporto di valutazione della LAr sostiene che i processi di archiviazione stabiliti nella legge si sono dimostrati, in generale e anche nell'era della digitalizzazione, ampiamente efficaci e che l'importanza dell'archiviazione è riconosciuta dalla stragrande maggioranza degli intervistati. La necessità dell'archiviazione per Stato e società nel loro complesso è incontestata in quanto contribuisce alla tracciabilità, allo Stato di diritto e alla trasparenza dell'operato dello Stato. In base alle risposte dell'Amministrazione e degli utenti dei fondi, il concetto di libera consultazione *dopo* il termine di protezione e la ponderazione degli interessi nel singolo caso *durante* il termine di protezione vengono descritti nel rapporto come complessivamente equilibrati e appropriati.

Il rapporto giunge alla conclusione che la digitalizzazione e il cambio di paradigma introdotto con il principio di trasparenza sollecitano in parte fino al limite i piani di archiviazione in atto. Inoltre, evidenzia alcune ambiguità nelle disposizioni legali, che comportano talvolta problemi di attuazione nella pratica. Per diversi aspetti sostiene che nella prassi le prescrizioni legali non sono seguite o non hanno dato i risultati auspicati.

Il rapporto di valutazione ha esaminato le esigenze menzionate nel postulato e giunge alla conclusione che è necessario intervenire in nove direzioni (v. pag. 5-7 del rapporto):

1. assicurare la qualità della gestione dell'informazione prima dell'archiviazione;
2. creare le risorse per il versamento tempestivo di documenti analogici;
3. rafforzare i meccanismi di controllo e la trasparenza dell'applicazione del diritto;
4. attuare coerentemente il cambio di paradigma comportato dal principio di trasparenza anche a partire dal momento dell'archiviazione e in particolare adeguare di conseguenza l'accesso ai documenti archiviati;

5. superare il principio di indivisibilità del dossier;
6. chiarire e imporre il campo d'applicazione della LAr;
7. dare maggiore importanza all'archiviazione autonoma;
8. riconsiderare il rapporto tra Archivio federale e servizi soggetti all'obbligo di archiviazione;
9. prendere in considerazione i futuri modelli di archiviazione.

Il Consiglio federale appoggia l'orientamento del rapporto di valutazione indipendente, ma non ne accoglie tutte le raccomandazioni. Il presente rapporto in adempimento del postulato espone i principali risultati del rapporto di valutazione e i prossimi passi che ne scaturiranno.

4 Linee d'azione rilevanti per l'ulteriore sviluppo di legislazione e prassi

4.1 Assicurare la qualità della gestione delle informazioni

Con l'impiego in tutta l'Amministrazione di sistemi di classificazione e la gestione digitale delle informazioni ampiamente attuata con sistemi GEVER, l'Amministrazione federale dispone di solide basi per adempiere in modo completo i compiti d'archiviazione. In un'ulteriore fase occorrerà far sì che nel lavoro quotidiano l'Amministrazione impieghi sistematicamente gli strumenti disponibili, in modo da garantire che la successiva archiviazione sia priva di lacune. Dalla valutazione è emerso che la gestione digitale delle informazioni viene impiegata in tutti i servizi ed è generalmente accettata in seno all'Amministrazione. È ora compito dell'Amministrazione assicurare che vengano adottate misure adeguate affinché la qualità della gestione digitale delle informazioni cresca costantemente e possa essere quindi garantita una trasmissione all'archivio priva di lacune.

L'Archivio federale esaminerà questa linea d'azione e una sua eventuale attuazione d'intesa con le unità amministrative interessate.

4.2 Creare le risorse per il versamento tempestivo di documenti

La valutazione ha mostrato che non è garantito che tutti i servizi mittenti versino i loro documenti entro i termini stabiliti. Il previsto versamento automatizzato dei documenti gestiti in sistemi GEVER è tecnicamente attuato, ma ciononostante l'automatismo non funziona ancora dappertutto, in quanto mancano in parte le risorse necessarie. Vi è pertanto il rischio che i documenti vengano versati troppo tardi all'archivio e che questo impedisca la loro consultazione conformemente alla LAr.

Particolarmente ambizioso e dispendioso è inoltre il versamento di applicazioni specializzate e banche dati. In questo caso non è sempre garantito che l'archiviazione venga pianificata già nelle fasi iniziali, il che comporta talvolta difficoltà tecniche e organizzative. Gli oneri e i costi aumentano se il versamento è avviato solo quando le applicazioni specializzate e le banche dati sono già in funzione.

È risultato inoltre che nei servizi statali sono ancora in giacenza e non vengono versati tempestivamente molti documenti analogici. Questo blocca risorse sia nei servizi tenuti ad offrire i loro documenti sia nell'Archivio federale.

L'Archivio federale ha accolto un apposito progetto di abbattimento delle pendenze nella sua strategia 2021-2025.

4.3 Rafforzare i meccanismi di controllo e la trasparenza dell'applicazione del diritto

L'articolo 12 LAr prevede che, se un interesse pubblico o privato preponderante degno di protezione si oppone alla consultazione di determinati fondi, il termine di protezione può essere prorogato per una durata limitata. I criteri per questa protezione prorogata dei documenti danno ai servizi soggetti all'obbligo di archiviazione un grande margine di discrezionalità nelle decisioni sui termini di protezione prorogati e sull'accoglimento delle domande di consultazione durante il termine di protezione. Dal sondaggio tra gli utenti sono emerse critiche alla prassi dei servizi preposti alle decisioni, giudicata talvolta sproporzionata. Il sondaggio tra i servizi interessati ha tuttavia rivelato che il margine di manovra fissato dalla legge viene considerato necessario vista l'eterogeneità dei fondi.

La valutazione critica in particolare il fatto che i meccanismi di controllo previsti dalla legge non abbiano dato buoni risultati e che vi sia poca trasparenza sulle decisioni dei servizi soggetti all'obbligo di archiviazione. Nelle domande di consultazione il rimedio giuridico del ricorso al Tribunale amministrativo federale in caso di rifiuto si è dimostrato uno strumento ad alta soglia e pertanto inibitorio. La durata della procedura e il rischio finanziario che comporta fanno sì che siano pochissimi i rigetti di domande di consultazione che vengono effettivamente impugnati. In determinati servizi (p. es. Parlamento, Tribunale federale, Banca nazionale) non vi è nemmeno la possibilità dell'esame giudiziario.

Il DFI (AFS) pertanto verificherà entro la fine del 2021, con il coinvolgimento delle unità amministrative interessate, se si debba introdurre un controllo indipendente sulla proroga dei termini di protezione mediante una revisione della legge e se debba essere istituita una procedura a bassa soglia. Il DFI (AFS) presenterà entro la fine dell'anno al Consiglio federale un documento di discussione in cui illustrerà se debba essere avviato un progetto di revisione della LAr. Nel documento saranno raccolte anche le riflessioni sui meccanismi di controllo e sulla trasparenza dell'applicazione del diritto.

4.4 Attuare coerentemente il cambio di paradigma comportato dal principio di trasparenza anche a partire dal momento dell'archiviazione e adeguare di conseguenza l'accesso ai documenti archiviati

I documenti che rientrano nel campo d'applicazione della LTras redatti o ricevuti dopo l'entrata in vigore, il 1° luglio 2006, della stessa e rientrano di norma anche nel campo d'applicazione della LAr. A partire dal momento dell'archiviazione vi sono quindi due leggi che disciplinano l'accesso ai documenti archiviati. Come debba essere regolamentata la consultazione post archiviazione dei documenti soggetti alla LTras è ancora da definire. Poiché l'archiviazione avviene solo in un momento successivo, il numero dei documenti soggetti alle due leggi è al momento ancora limitato, ma aumenterà in modo significativo. Si pone quindi la questione se sia necessario chiarire dal punto di vista legislativo quale diritto debba essere applicato per la consultazione di documenti archiviati che secondo la LTras sarebbero accessibili e se i termini di protezione in vigore non ostino al cambio di paradigma avviato con la LTras verso un'amministrazione trasparente. Attualmente, nell'Amministrazione per la valutazione delle domande vige il principio secondo cui deve essere applicato il diritto più favorevole per la consultazione nel singolo caso.

Entro la fine dell'anno il DFI (AFS) presenterà al Consiglio federale un documento di discussione in cui spiegherà se la LAr dovrà essere rivista. Se dovesse essere avviato un progetto di revisione, sarà imperativo esaminare se il rapporto tra la LAr e la LTras dovrà essere ridisciplinato.

4.5 Superare il principio di indivisibilità del dossier nella consultazione

Finora le domande di consultazione degli archivi conformemente alla LAr possono riferirsi, fatte salve poche eccezioni, soltanto all'intero dossier e non ai singoli documenti. Già oggi però ci si discosta da questo principio nel caso in cui una domanda venga valutata secondo la LTras. In questo caso l'unità amministrativa competente deve concedere la consultazione di singoli documenti e consegnare le copie dei documenti direttamente ai richiedenti.

I documenti dell'archivio sono classificati fino al livello di dossier. Il dossier avrà un ruolo centrale come unità nella gestione dell'informazione e nell'archivio anche in futuro. Da un lato perché molti utenti continuano ad avere un grande interesse a esaminare integralmente tutti i documenti di un affare, dall'altro perché attualmente la catalogazione di ogni singolo documento dell'archivio con propri mezzi di ricerca non è ancora garantita nonostante i progressi della digitalizzazione e appare molto onerosa. L'indivisibilità del dossier, tuttavia, in determinati casi rende più difficile la consultazione, in quanto il diritto alla consultazione dipende per principio dal documento del dossier maggiormente degno di protezione. A medio e lungo termine le potenzialità della gestione dell'informazione digitale devono essere sfruttate per garantire la catalogazione della documentazione archiviata, attraverso i metadati, per quanto possibile anche a livello di documenti. Allo stesso modo dovrebbero essere esaminati il versamento e la catalogazione dei subdossier.

L'Archivio federale verificherà le possibilità di catalogazione a livello di subdossier e di documenti nel corso del prossimo periodo strategico.

4.6 Chiarire e imporre il campo d'applicazione della LAr

La valutazione ha palesemente mostrato che il campo d'applicazione della LAr non è chiarito esaustivamente. Si deve pertanto supporre che non tutti i servizi che sarebbero soggetti alla LAr archivio in conformità ai suoi principi. Tali lacune riguardano in particolare le persone di diritto pubblico e privato alle quali la Confederazione ha affidato compiti d'esecuzione (art. 1 cpv. 1 lett. h LAr). Queste lacune pregiudicano la tracciabilità dell'azione pubblica. La valutazione propone in primo luogo di armonizzare sistematicamente la cerchia dei servizi dell'Amministrazione federale soggetti all'obbligo di archiviazione con il campo d'applicazione della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). In secondo luogo propone di tenere un inventario il più possibile completo delle persone di diritto pubblico e privato alle quali sono affidati compiti d'esecuzione. Inoltre in futuro dovrebbe essere sistematicamente considerato l'obbligo di archiviazione di terzi cui vengono delegati compiti federali. In una prima fase occorrerà quindi verificare se queste richieste del rapporto di valutazione debbano essere attuate tramite una revisione di legge.

Entro la fine dell'anno il DFI (AFS) presenterà al Consiglio federale un documento di discussione in cui spiegherà se la LAr dovrà essere rivista o meno. Se dovesse essere avviato un progetto di revisione, occorrerà necessariamente chiarire anche il campo d'applicazione della LAr.

4.7 Dare maggiore importanza all'archiviazione autonoma

Il team di valutazione ha analizzato a fondo la prassi dei servizi che archiviano in maniera autonoma, poiché questi ultimi, essendo eterogenei, attuano la LAr in diversi modi. L'analisi ha mostrato che la prassi di archiviazione di questi servizi non soddisfa sempre lo standard definito a grandi linee dalla legge e concretizzato dall'Archivio federale. Si pone quindi la questione di come affrontare questa

discrepanza tra aspettative e realtà in quanto, visto il volume dei loro documenti, questi servizi non possono essere trascurati.

L'attuazione dovrebbe avvenire tramite una revisione di legge. Entro la fine dell'anno il DFI (AFS) presenterà al Consiglio federale un documento di discussione in cui spiegherà se la LAr dovrà essere rivista. Se dovesse essere avviato un progetto di revisione, sarà trattata anche la questione dei servizi che archiviano in maniera autonoma.

4.8 Riconsiderare il rapporto tra Archivio federale e servizi soggetti all'obbligo di archiviazione

In materia di gestione delle informazioni e versamento dei documenti, l'Archivio federale dispone di competenze di istruzione e vigilanza, ma non ha poteri sufficienti per imporre gli standard legali ai servizi soggetti all'obbligo di archiviazione che non si lasciano convincere della loro utilità mediante consulenza e sostegno. Considerate le esperienze, talvolta critiche, maturate, è necessario un chiarimento dei ruoli. È opportuno valutare se occorra rafforzare la responsabilità dei servizi soggetti all'obbligo di archiviazione e focalizzare maggiormente sulla consulenza e sul sostegno il ruolo dell'Archivio federale, o se non sia invece preferibile conferire all'Archivio federale maggiori poteri rispetto a quelli avuti finora.

L'Archivio federale esamina questa linea d'azione così come una possibile attuazione d'intesa con gli stakeholder interessati.

4.9 Prevedere modelli di archiviazione per il futuro

Per semplificare la comprensione dei passi finora compiuti nella digitalizzazione dell'archiviazione, si può dire che i singoli componenti dell'attuale modello analogico di archiviazione sono stati trasferiti nel mondo digitale, mentre il modello in quanto tale finora non è stato in linea di massima modificato. Diverse difficoltà puntuali possono essere affrontate ottimizzando questo modello. Non è tuttavia sicuro che questo modello si dimostri duraturo e senza limiti anche in futuro. Già oggi emergono problemi di una certa entità, per esempio nell'archiviazione di applicazioni specializzate e banche dati. Il loro versamento all'archivio è oneroso e in certi casi addirittura messo sostanzialmente in dubbio, in quanto i servizi in parte non modificano più i loro dati, ma continuano ad utilizzarli. Inoltre, le possibilità di consultare questi documenti non sono sempre facilmente accessibili all'utenza.

L'Archivio federale studierà e implementerà nuove forme e modelli di archiviazione che corrispondano meglio a questi tipi di documento durante il prossimo periodo strategico insieme agli stakeholder interessati. In caso contrario, vi è il rischio che parti significative dell'azione dell'Amministrazione restino escluse dall'archiviazione.

5 Strategia dell'AFS 2021-2025

La strategia dell'Archivio federale 2021-2025 è stata intenzionalmente adottata solo dopo la valutazione in modo che potesse contemplarne, nel limite del possibile, i risultati. Le linee d'azione e gran parte delle raccomandazioni derivate dalla valutazione hanno quindi potuto essere riprese nella strategia dell'Archivio federale. Non sono stati ripresi gli ambiti tematici che possono essere attuati soltanto con una revisione della LAr; questi ultimi infatti devono essere trattati separatamente e necessitano ancora di un confronto approfondito con tutti gli stakeholder interessati. L'allegato 1

riassume quali delle 54 raccomandazioni del rapporto di valutazione sono riprese direttamente dalla strategia e quali richiedono una revisione della legge. Il Consiglio federale delibererà alla fine dell'anno su un'eventuale revisione della legge.

Con la strategia 2021-2025 l'AFS continua a svilupparsi come archivio coerentemente digitale, allineandosi alla Strategia TIC della Confederazione 2020-2023 e alla strategia digitale del DFI. Questo ulteriore sviluppo è possibile solo con l'interconnessione e la collaborazione con altri attori della trasformazione digitale. L'intera strategia 2021-2025 sarà incentrata sulle esigenze degli utenti. Grazie a offerte orientate all'utenza, l'AFS intende assicurare che anche in un mondo digitale tutte le informazioni importanti per la politica istituzionale vengano archiviate e che sia il pubblico sia l'Amministrazione possano accedervi nel modo più semplice e snello possibile.

6 Risposte alle domande sollevate nella motivazione del postulato

6.1 Impatto della digitalizzazione sulla gestione degli atti

Che impatto ha la digitalizzazione sulla gestione degli atti? Chi garantisce che l'archiviazione sia assicurata anche dopo l'introduzione della gestione elettronica degli affari (GEVER)? Quest'autorità dispone di competenze sufficienti?

La valutazione della LAr ha mostrato che le disposizioni della legge sono sufficienti per garantire l'archiviazione anche dopo l'introduzione della gestione elettronica degli affari (GEVER). L'impostazione di base dell'archiviazione ha dato in generale buoni risultati e funziona anche in un panorama di documenti sempre più digitalizzato. Con la diffusione capillare di sistemi di classificazione e la gestione dell'informazione digitale ampiamente attuata in sistemi GEVER, l'Amministrazione federale dispone di solide basi per adempiere senza lacune i suoi compiti d'archiviazione. Per garantire l'archiviazione in tutti i servizi, l'Amministrazione deve assicurare che questi strumenti centralizzati vengano sistematicamente impiegati nel lavoro quotidiano e che tutti i documenti vengano archiviati e versati entro i termini previsti.

L'Archivio federale è incaricato di garantire l'archiviazione e ha quindi determinati diritti di ispezione e istruzione. Inoltre la legislazione in materia di archiviazione e l'ordinanza GEVER obbligano direttamente le unità amministrative ad attuare le misure necessarie in previsione dell'archiviazione. Per decidere l'ampliamento o la modifica di questa ripartizione delle competenze e degli obblighi sarebbe necessario un progetto di revisione della legge sull'archiviazione.

6.2 Verifica dell'obbligo di offerta

L'obbligo di offerta è verificato regolarmente? Chi garantisce che gli organi federali soggetti alla LAr non accumulino documenti, anziché offrirli all'Archivio federale, come previsto all'articolo 6 LAr?

Il sondaggio tra tutti gli attori coinvolti ha rivelato che la collaborazione tra l'Archivio federale e i servizi mittenti funziona generalmente bene. Pertanto nella maggior parte dei casi gli uffici hanno una buona visione d'insieme dei documenti non ancora versati e i piani di versamento sono regolarmente aggiornati e perlopiù rispettati. Non è tuttavia garantito che tutti i servizi versino i loro documenti entro i termini stabiliti, nonostante il versamento automatizzato previsto per i documenti gestiti in sistemi GEVER. Vi è quindi il rischio che documenti restino per troppo tempo esclusi dall'accesso all'archivio.

Particolarmente ambizioso e oneroso è inoltre il versamento di applicazioni specializzate e banche dati. La valutazione ha anche mostrato che negli uffici sono ancora in giacenza molti documenti analogici che, per mancanza di risorse sia nelle unità amministrative interessate che all'Archivio federale, non possono essere né preparati né versati. L'Archivio federale ha inserito la garanzia dei versamenti digitali entro i termini previsti nella sua strategia e nei prossimi anni lavorerà a questo obiettivo in diversi progetti.

6.3 Nessuna distruzione di documenti

Chi garantisce che nessun documento venga distrutto senza l'autorizzazione dell'Archivio federale, come previsto all'articolo 8 LAr?

I servizi competenti per la costituzione dei dossier sono esplicitamente obbligati dalla LAr a offrire tutti i documenti all'Archivio federale per l'archiviazione. Dall'inchiesta svolta in tutta l'Amministrazione federale è emerso che questo compito è accettato e preso molto sul serio dai servizi amministrativi. In questo ambito la valutazione non ha riscontrato lacune. La rielaborazione da parte dei media di diversi vecchi casi hanno tuttavia rivelato che in passato vi sono stati alcuni versamenti incompleti. Questi casi devono essere rivisti attentamente dall'Amministrazione.

6.4 Verifica dei termini di protezione

Il legislatore ha stabilito un termine di protezione ordinario di 30 anni. Alcuni organi federali, tuttavia, per esempio la FINMA, subordinano fino al 95 per cento dei loro documenti a un termine prorogato. Chi garantisce che non si verifichino abusi?

La valutazione ha mostrato che la maggior parte delle unità amministrative e gran parte degli utenti degli archivi partono dal presupposto che i termini di protezione sono assegnati correttamente. Dalla valutazione è emerso però anche che nell'Amministrazione non vi è una prassi uniforme e che l'assegnazione dei termini di protezione secondo l'articolo 12 LAr è stata delegata de facto alle unità amministrative competenti. Il team di valutazione critica questa prassi e fa notare che occorre verificare se essa corrisponda effettivamente alla volontà del legislatore.

Attualmente non vi è alcun servizio che garantisca che i termini di protezione non vengano assegnati in modo disomogeneo o addirittura illecito. Nel suo rapporto di valutazione, il team raccomanda di verificare questa prassi. Il Consiglio federale incarica il DFI (AFS) di spiegare entro la fine del 2021 in un documento di discussione se sarà necessario eseguire una revisione della LAr e se la richiesta descritta dovrà essere inserita in un eventuale progetto di revisione della legge.

6.5 Uniformità dei termini di protezione

È rispettato il principio della libera consultazione dei documenti ed è attuato uniformemente il termine di protezione di 30 anni? Quale percentuale di documenti di quali organi federali non può essere consultata liberamente a causa di una proroga del termine?

Come già spiegato al punto 6.4., al momento non esiste alcun meccanismo che garantisca che le deroghe al termine di protezione di 30 anni. vengano concesse in modo uniforme. Attualmente il 24 per cento dei documenti archiviati è protetto da un termine di protezione prorogato conformemente all'articolo 11 LAr, in quanto contengono dati personali degni di particolare protezione in base a cui sono classificati. Il 5 per cento dei documenti archiviati è protetto da un termine di

protezione prorogato conformemente all'articolo 12. Questo termine è richiesto dai servizi mittenti. Non vi è alcun servizio che verifichi l'assegnazione dei termini di protezione. Il Consiglio federale incarica il DFI (AFS) di presentare entro la fine del 2021 un documento di discussione che spieghi se sarà necessario eseguire una revisione della LAr e se la richiesta descritta dovrà essere inserita in un eventuale progetto di revisione della legge.

6.6 Soluzioni per risolvere i conflitti tra la protezione della personalità e altri interessi degni di protezione da un lato e la libertà di ricerca e la storia dall'altro

Quali soluzioni ci sono per risolvere i conflitti tra la protezione della personalità e altri interessi degni di protezione da un lato e la libertà di ricerca e il pubblico interesse a una rielaborazione storica dall'altro?

La LAr prevede espressamente che anche i dossier che sottostanno ancora al termine di protezione possono essere consultati previa apposita domanda già prima della scadenza del termine di protezione. La statistica dell'Archivio federale mostra che negli ultimi anni è stato approvato tra l'84 e il 93 per cento delle domande di consultazione e che quindi, in singoli, casi viene accordato l'accesso agli atti richiesti. Anche i dossier che contengono dati personali degni di particolare protezione e sono classificati in base a nomi di persona possono essere resi accessibili per la consultazione, se si tratta di ricerche che non si riferiscono espressamente a persone o se vi è il consenso della persona interessata.

I sondaggi condotti nella valutazione sia tra gli utenti dell'archivio sia nell'Amministrazione hanno mostrato che in questo ambito la collaborazione funziona generalmente bene e predomina una prassi liberale nella concessione della consultazione. Le raccomandazioni conclusive della valutazione che propongono un'ottimizzazione del processo di consultazione sono state accolte nella strategia dell'Archivio federale e dovranno essere verificate e migliorate con gli stakeholder interessati.

6.7 Accesso agli archivi prima della scadenza del termine di protezione per gli organi federali

Secondo l'articolo 13 LAr, su richiesta dell'Archivio federale i servizi mittenti possono rendere accessibili al pubblico i loro archivi prima della scadenza dei termini di protezione. Questa possibilità viene gestita in maniera uniforme da tutti gli organi federali oppure alcuni adottano un metodo più restrittivo di altri?

Anche in questo caso la valutazione ha rilevato che nell'Amministrazione non vi è una prassi uniforme, segnalando però che predomina in generale una prassi liberale. Il Consiglio federale incarica il DFI (AFS) di spiegare entro la fine del 2021 se dovrà essere eseguita una revisione della LAr e se la richiesta descritta dovrà essere inserita in un eventuale progetto di revisione della legge.

6.8 Distinzione nella consultazione degli archivi

Il diritto alla consultazione degli archivi continua a essere strettamente separato da quello della legge sulla trasparenza, che segue altri principi?

La consultazione secondo la LAr e l'accesso ai documenti ufficiali della LTras si decidono chiaramente in itinere. La valutazione non ha trovato alcuna prova da cui risulti che i due principi vengono confusi tra loro, ma ha chiaramente mostrato che occorre verificare se le due leggi debbano essere o meno armonizzate. Il Consiglio federale incarica il DFI (AFS) di spiegare entro la fine del 2021 se dovrà essere eseguita una revisione della LAr o se la richiesta descritta dovrà essere inserita in un eventuale progetto di revisione della legge.

7 Risultati e ulteriore procedimento

Il Consiglio federale riconosce che è necessario intervenire nel processo di archiviazione definito con l'entrata in vigore della LAr (01.10.1999). Appoggia le linee d'azione sopra elencate del rapporto di valutazione indipendente, che contiene anche 54 raccomandazioni di portata molto diversa riguardanti sia la LAr stessa sia tutte le fasi del processo di archiviazione. Queste raccomandazioni devono essere ora esaminate in dettaglio e attuate:

1. 28 raccomandazioni (primo gruppo) sono verificate e attuate dall'Archivio federale nell'ambito della sua attuale strategia 2021-2025 in collaborazione con gli stakeholder direttamente interessati.
2. Le restanti 26 raccomandazioni (secondo gruppo) mirano eventualmente a una revisione della LAr. Il Consiglio federale incarica il DFI (AFS) di sottoporgli entro la fine del 2021 un documento di discussione su un'eventuale revisione della legge sull'archiviazione che illustri le risorse umane e finanziarie necessarie, nonché i rischi e i vantaggi di una revisione. Se l'obiettivo è la revisione, ne vengono elencate le linee d'azione.

Per una migliore visione d'insieme, al presente rapporto è allegato l'elenco con le raccomandazioni e la loro assegnazione al primo o al secondo gruppo.