



Lucio Maggio - Ignazio Zangara

**Esperienze di amministrazione digitale.
La conservazione digitale dei documenti pubblici:
problemi e prospettive**

**Working papers del Centro di ricerca sulle tecnologie
informatiche e multimediali applicate al diritto (Timad)
n. 2/2012**



Università degli studi di Catania
Centro di ricerca Timad
Via Gallo, 25 - 95124 CATANIA
Tel. +39 095 230855/230447
cr.timad@unict.it - www.timad.unict.it

© Lucio Maggio - Ignazio Zangara (2012)
Università degli studi di Catania

ISSN 2279-770X
WP del Centro di ricerca Timad
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel. +39 095 230855 – Fax. +39 095 230447
cr.timad@unict.it – www.timad.unict.it

**Esperienze di amministrazione digitale.
La conservazione digitale dei documenti pubblici:
problemi e prospettive* .**

**Lucio Maggio – Ignazio Zangara
Università di Catania**

1. Per l'amministrazione digitale resta solo il legislatore.....	2
2. Alcune ragioni di tanta esitazione.....	5
3. La rivincita della carta.	9
4. Ridurre l'utilizzo della carta e conservare digitalmente deve suonare come un imperativo.....	11
5. Le regole tecnico-giuridiche per la conservazione.	14
6. Il responsabile della conservazione.	26
7. La gestione documentale.	28
8. L'esternalizzazione del processo di conservazione.	30
9. La distruzione del documento analogico.	31
10. Le conclusioni.	37
APPENDICE	41

* Gli autori hanno elaborato insieme le tesi ricostruite e sostenute nel presente contributo, discutendole e condividendole. Lucio Maggio ha curato la stesura dei paragrafi 1, 3, 4.2, 5.1, 7, 9.2; Ignazio Zangara ha curato la stesura dei paragrafi 2, 4.1, 5.2, 6, 8, 9.1, 10.

1. Per l'amministrazione digitale resta solo il legislatore.

Il processo di informatizzazione nella pubblica amministrazione trova riscontro nel nostro ordinamento giuridico a partire dagli anni Novanta, con una serie di provvedimenti¹; ciò ha avviato una rivoluzione informatica che, per molti versi ancora oggi, è rimasta soltanto "nella legge". Il primo richiamo esplicito a soluzioni informatiche è contenuto nel 1° co. dell'art. 3 del dlgs 39/93, il quale ha previsto espressamente che "gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati". Trascorsi quattro anni dall'emanazione del decreto, il legislatore ha rinforzato la disposizione con la legge 59/97 per la semplificazione amministrativa (Bassanini 1), al cui 2° co. dell'art. 15 è previsto che "gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare ...". Tale enunciato porta con sé diverse importanti novità, non

¹ A parte alcuni riferimenti all'uso dei sistemi informativi per la consultazione di documenti amministrativi contenuti nella legge 400/88 e nel dlgs 388/89, un riferimento indiretto al documento amministrativo elettronico è previsto nella lettera d) dell'art. 22 della legge 241/90. Il testo storico della lettera d) dell'articolo citato è qui riportato per esteso: «per "documento amministrativo", [va intesa] ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale». Senza grosse forzature, l'interpretazione letterale del disposto, nella parte in cui recita: "o di qualunque altra specie", consente di far rientrare anche la rappresentazione informatica del documento amministrativo nel novero di quelle ammesse nella definizione. Col trascorrere degli anni, il testo novellato della stessa legge 241/90, in diversi punti, richiama gli strumenti informatici per semplificare l'attività amministrativa, come nel caso del co. 5-*bis* dell'art. 14.

solo per quel che concerne il tradizionale supporto cartaceo degli atti, ma anche per quanto riguarda la loro archiviazione² e la loro trasmissione; viene, infatti, attribuita agli atti, ai dati e ai documenti, da chiunque formati con strumenti informatici, piena validità e rilevanza giuridica, purché siano rispettate le regole tecniche, che sarebbero state definite di lì a breve con il dpr 513/97, intitolato "Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Con l'andar del tempo, com'è naturale, le norme sono andate affinandosi e lo sviluppo delle tecnologie informatiche ha prodotto strumenti sempre più avanzati per la predisposizione informatica dei documenti e per la trasmissione degli stessi per via telematica. Tuttavia, le applicazioni concrete, in quasi vent'anni, nel contesto della pubblica amministrazione sono rimaste, per lo più, confinate entro ambiti sperimentali e, in certe aree territoriali, sono quasi completamente ignorate. In sostanza, la rivoluzione informatica "reale" non si è ancora affermata, nonostante i decisi precetti di natura cogente contenuti, principalmente, nel Codice dell'amministrazione digitale (CAD).

L'insistenza del legislatore – che evidentemente crede nella 'rivoluzione informatica' e nella realizzazione di un apparato amministrativo rapido, efficiente e produttivo più di quanto non credano, invece, gli amministratori destinatari dei provvedimenti – è stata tale, soprattutto nell'ultimo decennio, da produrre una stratificazione normativa, intesa per lo più a ripetere concetti già espressi, quasi a

² In proposito, v. G. PENSO DORIA, *La conservazione del documento digitale*, in *Interlex* del 3 aprile 2006, disponibile al seguente url: <http://www.interlex.it/docdigit/gpenzo2.htm>.

volere convincere i destinatari della bontà (*id est* efficacia e affidabilità) degli strumenti informatici nell'azione amministrativa. Ciò ha permesso di rifinire la disciplina, collocando adesso il nostro Paese ai vertici mondiali quanto a ricchezza del quadro normativo in tema di informatizzazione nell'attività della pubblica amministrazione.

Al di là delle norme, tuttavia, la realtà dei fatti è ben diversa e alcuni dati "ufficiali", pubblicati di recente, ne costituiscono la cartina di tornasole. Sebbene nel *Rapporto E-Gov Italia 2010*³, il nostro Paese risulta essere il primo in Europa quanto a servizi on line offerti, nel rapporto Istat *Cittadini e nuove tecnologie 2010*⁴ si afferma testualmente che «l'Italia continua a rimanere indietro rispetto a molti dei paesi dell'Unione europea sia rispetto al possesso di Internet sia alla qualità della connessione». Sempre stando a ciò che riferisce l'istituto nazionale di statistica, l'Italia precede solamente Grecia, Romania e Bulgaria. Insomma, gli *score* appena segnalati, mettono in evidenza che siamo un Paese dalle tante risorse (anche) informatiche che solo pochissimi utilizzano; in altri termini, la gran parte della popolazione non sfrutta ciò che ha a disposizione.

Al termine del 2010, un'ulteriore spinta normativa verso il miglioramento del rapporto tra privati e amministrazioni pubbliche, attraverso l'uso delle tecnologie digitali, è stata prodotta dal dlgs. 235/10, che ha apportato parziali modifiche al CAD del ministro Stanca (dlgs 82/05), affiancando un più ampio progetto di riforma nella pubblica amministrazione avviato dal ministro Brunetta con il dlgs 150/09.

³ Il testo integrale è consultabile in rete al seguente url: http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/RappCommPerm_RAPPORTO_E-GOV_ITALIA_MASTER_19dic2010_STAMPA_web.pdf

⁴ Il testo integrale è consultabile in rete al seguente url: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/nuovetec/20101223_00/testointegrale20101223.pdf

Ma l'amministrazione pubblica italiana fatica ancora a muovere passi concreti verso l'innovazione. Il nostro Paese è lento a cambiare passo rispetto alla dinamicità dei paesi trainanti dell'economia mondiale.

2. Alcune ragioni di tanta esitazione.

Per quale motivo, nella pratica corrente, non si è dato corso alle tante previsioni legislative in tema di amministrazione digitale e tra i pubblici amministratori persiste, invece, una sostanziale diffidenza nei riguardi degli strumenti informatici? A nostro avviso, uno dei motivi, ed è quello che probabilmente condiziona in maggior misura, deriva dall'errato convincimento – ancora purtroppo comune ai più – che le nuove tecnologie, per essere adottate come strumenti di semplificazione, debbano superare assoluti controlli di affidabilità, ben al di là di ciò che comunemente è richiesto alle tecniche tradizionali. In altre parole, nonostante il legislatore nazionale abbia verificato il buon funzionamento, ammettendo – talora in alternativa alle modalità tradizionali, tal'altra in via preferenziale – l'uso delle nuove tecnologie informatiche per semplificare l'esercizio dell'azione pubblica (su tutte, le previsioni del CAD), la diffusione delle *information and communication technology* (ICT) nella pratica amministrativa di tutti i giorni è rimasta assai circoscritta per difetto culturale, di conoscenza (e, quindi, per mancanza di fiducia) da parte di coloro che avrebbero dovuto accogliere con entusiasmo tali strumenti di semplificazione. La diffidenza e lo scetticismo in questo campo sono diffusissimi; sussiste una vera e propria resistenza culturale all'informatizzazione, non solo fra i più anziani, ma anche, e ciò sorprende in negativo, da parte di coloro che hanno davanti una lunga prospettiva lavorativa e che – appartenendo alle nuove generazioni – sono soliti

impiegare le moderne tecnologie in tanti contesti del loro agire quotidiano, al di fuori dei luoghi di lavoro⁵. L'adozione di una nuova modalità esecutiva (informatizzata) nel contesto lavorativo, per molti, sembra passi attraverso il convincimento pieno che questa sia immune da critiche o perplessità sotto il profilo garantista. Il più delle volte, chi si occupa di tecnologie informatiche per il diritto, si scontra con banali disfunzioni del sistema legate all'impiego di prassi consolidate, scaturenti dalla convinzione che le tecnologie non sono idonee a garantire la certezza del diritto e, invece, le modalità tradizionali, pur con qualche debolezza, sono quelle che meglio di ogni altra possono salvaguardare diritti e garanzie nello Stato. L'errore sta nel riferire il concetto di certezza allo strumento analogico e non al metodo che, se corretto, può essere applicato efficacemente anche agli strumenti tecnologici. La via dell'analogico, allora, parrebbe essere l'unica via da seguire, mantenendo prassi e tradizioni sicuramente inattaccabili, almeno sotto il profilo formale. Anche se ormai inadeguati, e anche a costo di pregiudicare l'ambiente e dissipare risorse sproporzionate per produrre e conservare (in)adeguatamente montagne di carta, certi atteggiamenti sono talmente diffusi nel nostro sistema che le nuove norme di informatica giuridica sono costantemente disattese. Più in particolare, ma solo a titolo esemplificativo, anche se il legislatore nazionale ordina l'impiego della firma digitale per la validazione dei documenti amministrativi, l'utilizzo della PEC da parte delle amministrazioni⁶ e tra i professionisti per tutte le

⁵ Si pensi alle ormai diffusissime tecnologie informatiche che molti italiani utilizzano costantemente nella vita di tutti i giorni, al punto da non potervi più rinunciare. Solo per citare alcuni esempi, il telefonino cellulare, il bancomat e le carte di credito, la televisione satellitare, i social network.

⁶ Si segnala, in tal senso, la linea discontinua, e forse anche contraddittoria, del Dipartimento della funzione pubblica in occasione della Circolare n. 12/10, inoltrata in cartaceo, con la quale dichiara che il Ministero ha tutto l'interesse e si profonde per "rendere la posta elettronica certificata lo strumento principale di comunicazione tra amministrazioni

comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna o, ancora, la diffusione delle carte elettroniche e dei servizi pubblici ad esse connessi, la prudenza è al limite con l'immobilismo, con la pretesa di garantire la difesa del buon funzionamento del sistema giuridico in senso ampio. E non ha certamente aiutato, poi, la tolleranza delle alte gerarchie alla disapplicazione delle norme in tema di innovazione tecnologica nell'attività della pubblica amministrazione⁷.

A ben vedere, quello che il legislatore ha statuito nelle norme dell'ultimo ventennio, in tema di amministrazione digitale, è di gran lunga più affidabile e certo rispetto a ciò a cui abbiamo dato credito fino ad ora. Sull'affidabilità del documento elettronico sottoscritto con firma digitale si

e nei rapporti con i cittadini". Cfr., in proposito, il post di G. SCORZA, *Brunetta: armiamoci e partite!*, pubblicato nel suo blog il 4 settembre 2010, reperibile al seguente indirizzo: <http://www.guidoscorza.it/?p=2104>. Identica la logica seguita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in occasione dell'ultima riforma del CAD. È adesso prevista al secondo periodo del 6° co. dell'art. 2, rubricato "Finalità e ambito di applicazione", la seguente disposizione: "con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, tenuto conto delle esigenze derivanti dalla natura delle proprie particolari funzioni, sono stabiliti le modalità, i limiti ed i tempi di applicazione delle disposizioni del presente Codice alla Presidenza del Consiglio dei Ministri".
⁷ Fino ad ora, ma è solo un esempio, sebbene la legge 2/09 sia in vigore dal 29 gennaio 2009, non è mai stata sanzionata la mancata istituzione obbligatoria, per ciascun registro di protocollo, di un "indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse" presso una delle amministrazioni pubbliche indicata al co. 8° dell'art 16. E di amministrazioni inadempienti, specialmente nel mezzogiorno, ce ne sono diverse. È probabile che la PEC non piace agli italiani che trovano molto più efficace e funzionale la posta elettronica – tra l'altro, i certificatori di PEC non riconoscono a vista i soggetti richiedenti, quindi, al pari della posta elettronica, non v'è certezza che il titolare di PEC sia colui che afferma di essere –, e ciò, di fatto, costituisce un disincentivo all'attivazione perché, anziché semplificare la comunicazione, la complica. Il numero assai esiguo, di italiani (circa 900.000, stanti alla rilevazione del contatore automatico presso il sito web ufficiale: www.postacertificata.gov.it, aggiornato al mese di dicembre 2010) che ha attivato il servizio gratuito di *PostaCertificat@* – un surrogato della PEC, ossia un servizio di comunicazione elettronica certificata tra pubblica amministrazione e cittadino, in acronimo CEC-PAC – è un evidente riscontro di quanto appena affermato. A dirla tutta, la PEC è una ripetizione, all'italiana, di quanto esisteva già. Al fine di elevare il livello di sicurezza tra le comunicazioni via posta elettronica, infatti, sono in uso, dai primi anni Novanta, due protocolli specifici di crittografia: *secure/multipurpose internet mail extencion (S/MIME)* e *pretty good privacy (PGP)*, riconosciuti a livello mondiale dal *National Institute of Standards and Technology (NIST)*, liberi e applicabili attraverso qualunque client di posta elettronica.

è già detto⁸ e ivi si rinvia. Solo un cenno, in questa sede, per mettere in risalto come al sistema di crittografia a chiavi asimmetriche studiato e adottato per la firma digitale – una delle firme elettroniche avanzate – sono riconosciuti margini di sicurezza elevatissimi. Da quando poi, con la recente determinazione commissariale DigitPA 69/10⁹, che ha modificato la deliberazione CNIPA 45/09¹⁰, è stato imposto ai certificatori accreditati di sostituire l’algoritmo di hashing SHA-1 con le versioni SHA-2 (SHA-224, SHA-256, SHA-384 e SHA-512 che, rispettivamente, generano un message digest da 224, 256, 384 e 512 bit di lunghezza) il sistema ha migliorato ulteriormente le performance di sicurezza¹¹ del dispositivo di firma digitale non essendo stato, ad oggi, registrato alcun attacco con esito positivo nell’intero pianeta. Chi si ostina a ritenere più affidabile l’autografo di pugno con l’inchiostro sulla cellulosa in calce ad un atto non sta in questo mondo.

V’è più di un sospetto che quella prudenza, di cui si è appena detto, sia legata alla rivoluzione informatica in sé, al gap culturale che ha creato l’era telematica nei confronti di una classe dirigente che stenta ad allineare le proprie competenze al nuovo fenomeno culturale. Sono

⁸ Per una ricostruzione storica del quadro normativo in tema di documento elettronico e di firma digitale, v. L. MAGGIO – I. ZANGARA, *Esperienze di amministrazione digitale. La firma digitale*, in *Informatica e diritto*, Napoli, ESI, 1-2, 2008, pp. 331-346.

⁹ Il testo è pubblicato in Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 191 del 17/08/2010. È, altresì, reperibile su Internet al seguente indirizzo: http://www.cnipa.gov.it/site/_files/Determinazione_Commissariale_n_69_2010.pdf. Questa determinazione ha irrobustito l’affidabilità del dispositivo di firma digitale. Per i primi commenti in tal senso, v. A. BONGI, *La superfirma digitale è pronta*, reperibile su Internet al seguente indirizzo: <http://icpressroom.wordpress.com/2010/09/01/superfirma-digitale-pronta/>.

¹⁰ Il testo è pubblicato in Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 282 del 3/12/2009, ma è anche su Internet al seguente indirizzo: http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/normativa/Deliberazione_CNIPA_45_9_novembre_2009_GU_modificata_dalla_DT_69_2010_0.pdf.

¹¹ Maggiori informazioni sui diversi secure hash algorithm (SHA) sono sintetizzate in questa pagina web: <http://www.vocal.com/cryptography/sha1.html>. Sono, inoltre, allo studio ulteriori algoritmi di sicurezza per la firma digitale di tipo SHA-3 che saranno standardizzati verosimilmente nel corso del 2012.

cambiati i ritmi e i numeri della nostra società e ciò mal si concilia con i modi tradizionali di fare le cose. Invocare la tradizione per resistere all'aggiornamento è certamente un limite.

Occorre forzare la mano se si vuole innescare il cambiamento. E, più di ogni altro proposito, per realizzare il nuovo sistema di gestione delle attività amministrative ordinato dal CAD serve formare seriamente il personale ad ogni livello. Se fino ad alcuni anni addietro si parlava genericamente di alfabetizzazione informatica, adesso non è più sufficiente sapere in astratto come funziona un computer, ma è necessario acquisire confidenza con il mezzo. Non è più sufficiente conoscere le funzioni basilari di un programma di word processing, ma è necessario utilizzare consapevolmente le applicazioni più avanzate. Fiducia e giovamento devono essere metabolizzati e non soltanto proclamati. Il rischio che si corre è quello di trascinare a lungo prassi anacronistiche, antieconomiche e sempre meno efficaci.

3. La rivincita della carta.

Da quando gli strumenti informatici (in particolar modo, applicazioni di *word processing*, memorie di massa e archivi elettronici) sono entrati nella vita quotidiana dei professionisti (e non solo), le montagne di carta e di faldoni sulle scrivanie non sono scomparse. La storia recentissima ha smentito i tanti sostenitori di un repentino declino del consumo della carta conseguente alla diffusione delle tecnologie digitali. Vero è che già in parecchi iniziano a conservare i documenti nel loro formato digitale nativo, ma è altrettanto vero che ancora moltissimo di ciò che viene prodotto in formato elettronico finisce per essere stampato.

Pubblici e privati, malgrado le nuove norme equiparino il documento informatico a quello cartaceo, fanno largo uso della carta stampata (e chissà ancora per quanto tempo sarà così). È un colpo di coda, o una sorprendente resistenza all'invecchiamento, della carta in un'epoca in cui l'informatica inesorabilmente avanza e lei (la carta stampata) imperterrita continua a riempire le case, gli uffici, le scuole, le università, le cartelle e la vita di noi tutti¹². Carta e penna da centinaia di anni costituiscono i mezzi mediante i quali si scrive e si legge, ed è ancora così. Nonostante i recenti tentativi con i *reader* elettronici (*ebook*), è poco pratico leggere un numero consistente di pagine di testo a video. D'altro canto, è pur vero che abbiamo cominciato ad apprezzare gli innegabili vantaggi, in termini di praticità, legati all'utilizzo del supporto digitale per redigere, individuare, trasportare e inviare i testi. In tal senso, siamo in una fase storica in cui degli strumenti analogici e di quelli informatici non riusciamo a farne a meno.

Questo ragionamento conduce spontaneamente ad una conclusione, che proveremo a illustrare nelle pagine che seguono.

Senza proiettare il nostro pensiero troppo in avanti, la domanda che ci si pone è: una immotivata resistenza culturale ci lega indissolubilmente alle nostre abitudini oppure il puro buon senso ci

¹² La constatazione non vale soltanto per la documentazione in genere, ma anche per l'editoria in senso lato. In soli dieci anni, infatti, sono aumentate la produzione e la vendita di libri e di periodici legati all'editoria tradizionale. La veicolazione dell'informazione attraverso gli strumenti informatici ha dunque spinto ed alimentato il commercio nel settore della carta stampata. La percezione empirica trova riscontro nel *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2010* dell'Associazione Italiana Editori (AIE) che evidenzia per l'anno di riferimento un ulteriore incremento positivo rispetto all'anno precedente per quanto riguarda i canali *trade* (librerie, grande distribuzione organizzata, vendite on line). Per ulteriori dettagli e approfondimenti, v. PERESSON G., *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2010*, AIE/Ediser, 2010. Il testo è pubblicato anche al seguente url: http://vibrisse.files.wordpress.com/2010/11/rapporto_editoria_2010.pdf.

orienta verso un compromesso? L'esperienza empirica, anche qui, offre una risposta chiara, che lo storico registra così com'è.

Vivaddio, non c'è alcuna norma che vieti di utilizzare la carta ad esclusivo vantaggio di hard disk, compact disk, digital versatile disk e byte in genere e, forse, ad essere sinceri, è meglio in questo modo, quanto meno per adesso, perché corrisponde al nostro, consuetudinario, modo di fare le cose.

E allora, nel rispetto del sentire comune, del nostro modo di essere, continuiamo pure ad amare la carta fino a quando lo riterremo conveniente, ma almeno facciamo che questo amore sia sano, evitando patologiche fughe (o depravazioni) in direzioni feticistiche. Fuori metafora, passi la carta per il consumo immediato delle informazioni in essa riportate, ma almeno evitiamo il troppo spreco con la conservazione ossessiva e ottusamente anacronistica della stessa. Se nell'uso corrente troviamo ancora vantaggi a maneggiare la carta stampata, esauritosi quel momento non esiste alcun vantaggio per continuare a rimanere legati all'analogico.

In questo contributo, traendo spunto dall'esperienza giuridico-amministrativa maturata presso l'Università di Catania, l'attenzione è volta alla gestione della documentazione pubblica con particolare riferimento alla conservazione della stessa.

4. Ridurre l'utilizzo della carta e conservare digitalmente deve suonare come un imperativo.

4.1. I progressi e l'affidabilità raggiunti dalle tecnologie digitali suggeriscono di insistere su tre fronti per aumentare l'efficienza dell'amministrazione e per abbattere i costi della produzione,

dell'archiviazione, del reperimento e della conservazione della documentazione cartacea.

È opportuno, in primo luogo, informatizzare i procedimenti amministrativi attraverso flussi documentali digitali, per quanto sia possibile, in modo da creare efficienza e sistemi documentari di assoluta affidabilità e certezza; in secondo luogo, delocalizzare gli archivi cartacei storici esistenti liberando risorse (in particolare, gli spazi urbani); in terzo luogo, gestire in maniera attenta ed efficiente sia la documentazione che l'amministrazione produce sia gli archivi esistenti per rispondere alle esigenze normative in ordine alla conservazione dei documenti. In ragione di ciò, occorre ordinare sistematicamente lo scarto di quanto non è più necessario mantenere in formato cartaceo e convertire in digitale la documentazione archiviata, ove sia conveniente per l'amministrazione.

Una proposta di adozione di procedure di archiviazione e di conservazione degli atti in formato elettronico presso la pubblica amministrazione deve tener conto delle forme ordinarie di gestione dei processi di formazione degli atti e della distribuzione e fruizione interna ed esterna dei loro contenuti. Il processo di riduzione dell'uso della carta nei flussi documentali è l'obiettivo cui si deve tendere, ma non si possono non considerare le attrezzature e, soprattutto, le competenze che attualmente intervengono nei processi di formazione degli atti e le modalità di fruizione degli stessi per l'uso corrente. L'impianto normativo attualmente in vigore in Italia suggerisce con chiarezza quali principi devono ispirare l'amministrazione digitale, ma forse difetta con riferimento agli accorgimenti tecnici che devono essere adottati dalle amministrazioni pubbliche per eliminare la carta ed evitare stalli e problematiche legate alla ordinaria amministrazione.

4.2. L'approccio più promettente per la riduzione degli archivi cartacei, come anticipato poco sopra, passa attraverso la totale dematerializzazione dei processi, prevedendo quindi la produzione di documenti nativi digitali pienamente validi sotto il profilo giuridico e per i quali non è necessario alcun processo di stampa.

La dematerializzazione dei processi è un'attività complessa, che richiede significativi interventi strutturali sia di tipo organizzativo sia di tipo tecnico, come la reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi, l'integrazione dei sistemi informatici, l'adozione di strumenti per la gestione dei flussi documentali, l'utilizzo di sistemi di autenticazione e di validazione dei documenti elettronici. Ancora più complessi si presentano gli scenari in cui è prevista l'interazione con soggetti esterni all'amministrazione, per i quali solo recentemente strumenti come la PEC o, in certi casi, le tecniche e le norme a supporto della cooperazione applicativa hanno consentito di ovviare all'obbligo di trasmissione dei documenti cartacei.

Presso l'Ateneo di Catania, nell'ambito del progetto ministeriale *ICT4University - Università digitale*¹³, sono in corso sperimentazioni sull'informatizzazione di alcuni processi amministrativi e sono stati realizzati sistemi automatizzati per la gestione dei flussi documentali¹⁴ allo scopo di accelerare e semplificare l'attività amministrativa in una prospettiva di condivisione delle risorse tra amministrazioni e in un'ottica di riduzione significativa della carta stampata¹⁵.

¹³ Maggiori informazioni sono reperibili al seguente url: <http://www.ict4university.gov.it/>.

¹⁴ È in fase di stesura un approfondimento anche su questo tema che gli autori pubblicheranno a breve.

¹⁵ Presso l'Ateneo catanese, sebbene tanti sforzi siano stati fatti, certamente, di ulteriori se ne possono fare, anche nel breve periodo. Si pensi, ad esempio, alla digitalizzazione già

La prospettiva è, dunque, quella di ridurre sensibilmente l'uso della carta stampata attraverso l'impiego di sistemi gestionali e amministrativi con le tecnologie digitali più avanzate; è bene, perciò, valutare da subito le opportunità offerte dalle tecnologie informatiche e dalle norme vigenti in Italia in merito all'amministrazione digitale, con particolare riferimento alle tecniche di archiviazione e di conservazione dei documenti al fine di ridurre, o quanto meno evitare di accrescere, il volume degli archivi tradizionali.

Questo lavoro è volto ad individuare una possibile soluzione per contenere il volume degli archivi analogici, prevedendo la digitalizzazione dei documenti cartacei di nuova produzione ai fini della conservazione, fatte salve le tipologie documentali che, per ragioni di opportunità, tecniche o giuridiche insuperabili, debbano necessariamente essere mantenute su supporto cartaceo.

5. Le regole tecnico-giuridiche per la conservazione.

5.1. La documentazione prodotta dalla pubblica amministrazione, nella maggior parte dei casi, deve essere archiviata e conservata per un determinato periodo di tempo, fissato dalla normativa vigente. Il processo di conservazione deve essere idoneo a garantire la validità legale del documento nel tempo, nonché la reperibilità dello stesso ai fini del diritto di accesso agli atti (*ex* legge 241/90) o, in generale, ogni qual volta si renda necessario leggerne o provarne il contenuto.

effettuata per un'importante massa di documenti (mandati e reversali) dell'area finanziaria. Ed ancora – in virtù delle opportune modifiche regolamentari già assunte –, al fine di evitare di dover gestire le copie delle tesi di dottorato "in cartaceo", è stato stabilito che i dottorandi di ricerca consegnino gli elaborati nel solo formato digitale (in PDF), anche ai fini della conservazione. Analoga operazione è in corso di realizzazione anche per le tesi di laurea.

L'archiviazione e la conservazione a lungo termine dei documenti digitali presentano particolari problematiche giuridiche e tecniche che impongono una gestione costante e attenta per garantire nel tempo provenienza, data certa, integrità, reperibilità dei documenti, sia come unità singole sia in relazione ad altri atti a cui sono collegati.

I riferimenti normativi in merito alla conservazione dei documenti informatici, siano essi nativi digitali o copie su supporto informatico di documenti formati in origine su supporto cartaceo, sono principalmente le disposizioni di primo livello contenute nel Codice dell'amministrazione digitale (CAD), in vigore dal 1° gennaio 2006.

Il provvedimento normativo recante il CAD è il dlgs. 82/05, nel quale il legislatore ha codificato in un unico testo coordinato e coerente pressoché tutte le disposizioni esistenti in tema di amministrazione digitale, descrivendo con buon grado di dettaglio come le nuove tecnologie informatiche devono essere messe al servizio del diritto e della collettività.

Il CAD e le successive modifiche (principalmente il dlgs. 159/06, il dl. 185/08 convertito – con modificazioni – in legge 2/09 e il dlgs. 235/10 che ha integrato, semplificato e chiarito ulteriormente determinate disposizioni del Codice¹⁶ ed è entrato in vigore il 25 gennaio 2011) hanno disposto agli articoli 20, 22, 23, 23 *bis*, 23 *ter*, 42, 43, 44 e 44 *bis* le

¹⁶ Per i primissimi commenti sul nuovo CAD si vedano, P. RIDOLFI (cur.), *Il nuovo Codice della amministrazione digitale*, Minigrafia n. 7, Fondazione Siav Academy, 2011; A. LISI, *Il Buono, il Brutto, il Cattivo nel "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale*, pubblicato il 15/02/2011, presso il seguente sito web: <http://saperi.forumpa.it/story/51331/il-buono-il-brutto-il-cattivo-nel-nuovo-codice-dellamministrazione-digitale>; E. BELISARIO, *Ecco il CAD 2.0. Pubblicate in Gazzetta Ufficiale le nuove norme per la digitalizzazione della PA italiana*, pubblicato il 11/01/2011, presso il seguente sito web: <http://saperi.forumpa.it/story/51162/ecco-il-cad-20-pubblicate-gazzetta-ufficiale-le-nuove-norme-la-digitalizzazione-della-pa>.

nuove norme sulla conservazione del documento informatico (in appendice sono riportati per esteso gli articoli in esame nel testo vigente).

In particolare, all'art. 20, rubricato "Documento informatico", è contenuta una prima disposizione di coordinamento normativo; è prescritto, infatti, che "le regole tecniche per la formazione, per la trasmissione, la conservazione, la copia, la duplicazione, la riproduzione e la validazione temporale dei documenti informatici, nonché quelle in materia di generazione, apposizione e verifica di qualsiasi tipo di firma elettronica avanzata, sono stabilite ai sensi dell'articolo 71". La disposizione di questo articolo del CAD (unita a quella di cui all'art. 21) dispone in merito all'efficacia del documento informatico e di quello associato ad una firma elettronica avanzata, affermandone in quest'ultimo caso la piena validità giuridica, qualunque sia la sua origine – nativo digitale o derivante da una scansione di uno analogico – se formato nel rispetto delle regole tecniche di cui all'art. 71 (le quali dettano la normativa di dettaglio da osservare perché i documenti informatici siano legalmente riconosciuti, anche riguardo alle procedure di conservazione)¹⁷. È proprio il comma 5-*bis* dello stesso articolo ad occuparsi degli obblighi di conservazione (e di esibizione) dei documenti previsti dalla legislazione vigente che, nel dettato normativo, "si intendono soddisfatti a tutti gli effetti di legge a mezzo di documenti informatici, se le procedure utilizzate sono conformi alle regole tecniche dettate ai sensi dell'articolo 71".

L'art. 22, rubricato "Copie informatiche di documenti analogici", al 1° co., ribadisce e rinforza il concetto, già presente nel nostro sistema

¹⁷ V. *infra*.

giuridico, secondo cui “i documenti informatici contenenti copia di atti pubblici, scritture private e documenti in genere, compresi gli atti e documenti amministrativi di ogni tipo formati in origine su supporto analogico, spediti o rilasciati dai depositari pubblici autorizzati e dai pubblici ufficiali, hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del Codice civile, se ad essi è apposta o associata, da parte di colui che li spedisce o rilascia, una firma digitale o altra firma elettronica qualificata. La loro esibizione e produzione sostituisce quella dell’originale”. Ed il 2° co. aggiunge che “le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico hanno la stessa efficacia degli originali da cui sono estratte, se la loro conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, con dichiarazione allegata al documento informatico e asseverata secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell’articolo 71”.

Nel medesimo art. 22, ai commi successivi, sono indicate le disposizioni specifiche in materia di conservazione dei documenti. In particolare, al 4° co., è prescritto che “le copie formate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali formati in origine su supporto analogico, e sono idonee ad assolvere gli obblighi di conservazione previsti dalla legge, salvo quanto stabilito dal comma 5”. Al 5° co., il legislatore prevede l’eventualità, da individuare concretamente con successivo decreto, di adottare specifiche cautele per la conservazione – anche sostitutiva¹⁸ – di determinati documenti analogici originali unici. La disposizione è la seguente: “con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere individuate particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di

¹⁸ V. *infra*.

esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico". E, infine, al 6° co., chiarisce che "fino alla data di emanazione del decreto di cui al comma 5 per tutti i documenti analogici originali unici permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico, oppure, in casi di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico".

In estrema sintesi, all'art. 22, totalmente riscritto con la novella del 2010, è sancita l'identità, in termini di fede pubblica, dell'efficacia delle copie informatiche rispetto agli originali cartacei, se il pubblico depositario autorizzato o altro pubblico ufficiale ne attesta la conformità apponendovi o associandovi la propria firma elettronica avanzata. Ciò anche ai fini dell'adempimento degli obblighi di conservazione previsti dalla legge.

Gli articoli 23 e 23 *bis*, frutto di una nuova elaborazione *ex art.* 16 del dlgs. 235/10, nel disciplinare le copie cartacee di originali informatici (e le copie informatiche degli originali informatici) si pongono in un'ottica rovesciata rispetto al punto di vista tradizionale che fino ad ora aveva considerato originali analogici e copie digitali. Entrambi, nel riconoscere la medesima efficacia del documento analogico rispetto al suo originale digitale (e della copia del documento informatico dall'originale informatico) a condizione che la conformità sia attestata da un pubblico

ufficiale autorizzato e se prodotti nel rispetto delle regole tecniche, segnalano più volte che “resta fermo, ove previsto l’obbligo di conservazione dell’originale informatico”. Tali affermazioni delineano sempre più chiaramente la volontà del legislatore di subordinare l’analogico al digitale sia nei processi di formazione degli atti sia in quelli di conservazione.

A seguire, l’art. 23 *ter*, nel dettare nuove disposizioni sulla validità dei documenti amministrativi informatici sempre nel rispetto delle regole tecniche di cui all’art. 71, stabilisce al 4° co. che nuove regole tecniche (in sostituzione di quelle attualmente in vigore) in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni saranno definite con successivo dpcm o dm, entro 12 mesi dall’entrata in vigore del nuovo CAD.

L’art. 42, di cui si dirà anche in seguito, esorta le amministrazioni a valutare in termini di opportunità la dematerializzazione dei propri archivi cartacei.

Ancora, l’art. 43 autorizza la conservazione su supporto informatico, disponendo, al 1° co., che “i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, ove riprodotti su supporti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se la riproduzione e la conservazione nel tempo sono effettuate in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali e la loro conservazione nel tempo, nel rispetto delle regole tecniche ...”.

Infine, negli articoli 44 e 44 *bis*, rispettivamente, vengono elencati i requisiti per la corretta conservazione dei documenti informatici e sono

stabiliti i criteri generali per il riconoscimento della qualità di “conservatori accreditati” (presso DigitPA) ai soggetti pubblici e privati che intendano assicurare il più elevato livello di qualità e sicurezza nel processo di conservazione dei documenti informatici.

Le nuove regole tecniche di cui all’art. 71 del CAD, in effetti, al momento non sono state ancora emanate¹⁹ e, dunque, l’interprete può contare sulle disposizioni preesistenti, cioè sulla deliberazione CNIPA 11/04, intitolata “regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali”²⁰, che ha sostituito la deliberazione AIPA 51/00. Questa ricostruzione trova pieno riconoscimento nel testo riportato al 2° co. dell’art. 71, sempre del CAD, in virtù del quale “le regole tecniche vigenti nelle materie del presente codice restano in vigore fino all’adozione delle regole tecniche adottate ai sensi del presente articolo”. Tale disposizione, di ordine transitorio, solleva da ogni perplessità in ordine alla reale applicabilità della deliberazione CNIPA 11/04 in tema di conservazione dei documenti, fino alla emanazione di nuove regole tecniche.

¹⁹ Il testo vigente dell’art. 71 del CAD, rubricato “Regole tecniche”, dispone che “1. Le regole tecniche previste nel presente codice sono dettate, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico di DigitPA. 1-*bis*. (Abrogato). 1-*ter*. Le regole tecniche di cui al presente codice sono dettate in conformità alle discipline risultanti dal processo di standardizzazione tecnologica a livello internazionale ed alle normative dell’Unione europea. 2. Le regole tecniche vigenti nelle materie del presente codice restano in vigore fino all’adozione delle regole tecniche adottate ai sensi del presente articolo”. Per completezza occorre segnalare che, secondo il 16° co. dell’art. 57 del dlgs. 235/10, le nuove regole tecniche di cui al 1° co. dell’art. 71 del CAD saranno adottate entro il 25/01/2012.

²⁰ Il testo integrale di questo provvedimento è riportato in appendice.

È utile ribadire, altresì, come il legislatore delegato, con la previsione di cui all'art. 71 del CAD, abbia affidato la stesura delle nuove regole tecniche ai "decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico di DigitPA", entro il 25 gennaio 2012.

5.2. Analizzando la deliberazione CNIPA 11/04, alla quale è legittimo per adesso fare riferimento, occorre innanzitutto chiarire che in essa è descritto il processo di 'conservazione sostitutiva', inteso come la memorizzazione dell'immagine di un documento analogico (ovvero formato su un supporto come la carta) su un supporto digitale, ai fini della conservazione nel medio e nel lungo periodo, e che la medesima terminologia è utilizzata per indicare il processo di conservazione dei documenti informatici (nativi digitali)²¹.

In altre parole, il processo di conservazione sostitutiva è sempre generato da documenti informatici, differenziati secondo la loro origine

²¹ In tema di conservazione sostitutiva si segnalano i seguenti contributi di recente pubblicazione: A. DE PASQUALE, *La conservazione sostitutiva dei documenti. Adempimento, controlli e soluzioni operative*, Milano, Ipsoa, 2007; F. SCOPACASA, *Fatturazione elettronica: documento informatico, firma digitale, conservazione sostitutiva, posta elettronica certificata*, Milano, Ipsoa, 2009; C. ONETO, *I libri contabili. Aspetti civilistici, tecnici e fiscali*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, p. 309 e ss.; F. RUGGIERI, *Fatturazione elettronica, firma digitale, conservazione sostitutiva e PEC: da dove si parte?*, in *Amministrazione e finanza*, Milano, Ipsoa, 11, 2008, pp. 41-45; F. RUGGIERI, *La conservazione sostitutiva*, in *Amministrazione e finanza*, Milano, Ipsoa, 13, 2008, pp. 35-43; F. CARRIROLO, *Fatturazione elettronica e conservazione sostitutiva*, in *Consulenza*, Roma, Buffetti, 28, 2009, pp. 36-42; F. LEDDA – P. GHINI, *La conservazione sostitutiva dei documenti contabili, sociali, fiscali e gestionali*, in *Il Fisco*, Roma, Wolters Kluwer, 44, 2008, pp. 7971-7985.

(nativi digitali o immagini digitali di documenti analogici) e prevede l'adozione di regole tecniche comuni.

Nella citata deliberazione CNIPA si distingue, inoltre, il processo di conservazione sostitutiva da quello dell'archiviazione elettronica. Quest'ultimo può essere propedeutico al primo, ma non è obbligatorio. Per l'archiviazione elettronica dei documenti non sono previste particolari modalità operative. L'adempimento viene lasciato all'iniziativa del soggetto interessato, il quale potrà utilizzare un qualsiasi tipo di supporto di memorizzazione, per l'acquisizione del documento, la sua classificazione e l'attribuzione di un codice di identificazione univoco, nonché per stabilire criteri associativi di legame con altre unità documentali in modo da consentirne un accesso facile e razionale.

Il processo di conservazione sostitutiva è, invece, finalizzato a rendere un documento non deteriorabile e quindi disponibile nel tempo in tutta la sua integrità ed autenticità. Il processo di conservazione è successivo all'eventuale archiviazione elettronica. Il 1° co. dell'art. 2 della stessa deliberazione CNIPA stabilisce che gli obblighi di conservazione sostitutiva dei documenti, previsti dalla legislazione vigente, sia per il settore pubblico sia per il settore privato²², sono soddisfatti qualora il processo di conservazione venga effettuato con le modalità di cui ai successivi artt. 3 e 4. Non sono previste autorizzazioni preventive, lasciando all'utente l'iniziativa dell'adozione delle modalità operative per la conservazione sostitutiva, con l'intento di dare ampia diffusione al nuovo sistema. È consentito ad ogni soggetto pubblico o privato di

²² Con particolare riferimento alla conservazione sostitutiva in ambito privato, v. i recenti contributi tecnici di: S. SALVADEO – G. TEDESCHI, *Archiviazione e fatturazione elettronica. Novità e chiarimenti*, in *Il Fisco*, Roma, Wolters Kluwer, 26, 2009, pp. 4321-4324; V. SARACINO, *Le modalità operative di tenuta e conservazione delle scritture contabili in formato digitale*, in *Il Fisco*, Roma, Wolters Kluwer, 33, 2009, pp. 5537-5546.

prevedere accorgimenti e procedure integrative, come anche l'adozione di altre tipologie di supporto digitale diverse da quello ottico indicato esplicitamente dalla delibera, purché nel rispetto delle norme previste dalla stessa.

Proprio riguardo al supporto elettronico di memorizzazione da utilizzare nei processi di conservazione sostitutiva, una serie di disposizioni normative si sono succedute nel tempo, stabilendo come idonei, dapprima soltanto i supporti ottici (conformi peraltro allo standard ISO 9660) e, poco dopo, in ossequio alla deliberazione CNIPA 11/04 che ha semplificato tecnicamente la procedura, qualsiasi mezzo di registrazione²³ purché "idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali" (ex art. 8).

Le norme tecniche, in proposito, indicano i requisiti necessari per assicurare una corretta conservazione dei documenti digitali sotto il profilo giuridico quali, ad esempio, la possibilità di aprire il file e visualizzare il contenuto nella stessa identica forma in cui è stato creato per tutto il tempo in cui è prevista la sua conservazione; ciò suggerirebbe

²³ Chiarificatrice, in tal senso, è la circolare dell'Agenzia delle entrate n. 36/06, la quale al punto 5.2, rubricato 'Supporti di memorizzazione', prevede che «per la memorizzazione digitale è possibile utilizzare supporti che applicano la tecnologia laser, come dischi ottici e magneto-ottici. In particolare, nelle note esplicative alla delibera CNIPA [riportate in appendice] è ammesso l'utilizzo, tra l'altro, di dischi ottici WORM (riscrivibili dall'utente), CD-R (non modificabili una volta scritti) e DVD (che hanno una maggiore capacità di memorizzare i dati). Poiché, tuttavia, la tecnologia è in continua evoluzione, nella delibera CNIPA si precisa che per i processi di conservazione sostitutiva e di riversamento sostitutivo è possibile utilizzare ogni altro supporto di memorizzazione digitale, oltre a quelli a tecnologia laser, purché sia garantita la conformità dei documenti agli originali e la leggibilità nel tempo (articolo 3, 1° co., lettera d, del decreto). Un esempio di tecnologia diversa da quella laser è rappresentato dai cosiddetti dischi magnetici, che consistono in memorie di massa magnetiche realizzate con materiale plastico o metallico, ricoperto da superficie ferro-magnetica. Costituiscono esempi di supporti magnetici i floppy disk, l'hard disk del computer (esistono anche memorie di questo tipo rimovibili) e i "dat", ossia nastri magnetici a cartucce, che vengono utilizzati per effettuare i back up – salvataggio in copia – di notevoli quantità di dati».

di convertire e di adeguare i formati continuamente per garantirne la visualizzazione dei contenuti e la validità legale. Per semplificare questi adempimenti sono stati creati alcuni standard di rappresentazione dei documenti, validamente riconosciuti per la conservazione di lungo periodo degli atti elettronici. Questi formati assicurano che i documenti siano completamente “auto-contenuti” nell’unico file di rappresentazione. Tra questi si indicano, a mero titolo di segnalazione, il formato (per il momento) non proprietario PDF/A di Adobe e il formato anch’esso non proprietario XML con foglio di stile allegato. La generazione di questo tipo di file può essere effettuata attraverso l’uso di software distribuiti gratuitamente in rete²⁴.

Secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4 della deliberazione CNIPA, il processo di conservazione sostitutiva di documenti, siano essi informatici nativi o analogici digitalizzati, “termina con l’apposizione, sull’insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta il corretto svolgimento del processo”.

Nel caso di conservazione sostitutiva di documenti analogici originali unici, la delibera CNIPA prevede, inoltre, l’ulteriore onere dell’apposizione della firma digitale e del riferimento temporale da parte di un pubblico ufficiale. Tale intervento del pubblico ufficiale, volto a garantire la conformità della copia informatica al documento analogico

²⁴ Come tecnicamente si possono risolvere queste problematiche non è determinante in questa sede, anche perché le soluzioni possono essere continuamente aggiornate e misurate alla luce del progresso tecnologico. A ciò si deve dedicare la figura professionale del responsabile della conservazione, che naturalmente deve sommare le competenze informatiche a quelle archivistiche in senso proprio. A parere di chi scrive, l’idea di lasciare ampia libertà nelle scelte operative, entro i limiti dei principi normativi, sembra attualmente, e metodologicamente, la via più ragionevole.

“originale unico”²⁵, è ribadito nel testo di recente novellato dell’art. 22, 5° co., del CAD, di cui si è detto sopra.

La nozione di riferimento temporale è definita dalla delibera CNIPA, all’art. 1, 1° co., lett. q), che ha ampliato la nozione di marca temporale, prevista dagli artt. 52 e ss. del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell’8 febbraio 1999. L’intento di semplificare il processo di conservazione sostitutiva ha suggerito di adottare questo particolare tecnicismo, finalizzato a fissare nel tempo il verificarsi di un’operazione. Il riferimento temporale determina l’informazione della data e dell’ora nelle quali viene apposta la firma digitale da parte del responsabile della conservazione, al termine della corretta procedura di memorizzazione del documento sottoposto al processo di conservazione o di riversamento sostitutivo. L’informazione è associata, in generale, ad un insieme di documenti informatici. Allo scopo di garantire affidabilità all’operazione di associazione è previsto che la procedura di generazione del riferimento temporale debba rispettare, a seconda della tipologia dei documenti da conservare, canoni di sicurezza stabiliti e formalizzati mediante specifica documentazione dal soggetto pubblico o privato che intende o è tenuto ad effettuare la conservazione sostitutiva, ovvero dal responsabile della conservazione nominato dal soggetto stesso. Per questa specifica operazione, è consentito il ricorso anche a strumenti cartacei. Gli organismi competenti, e in particolare le pubbliche amministrazioni, possono regolamentare, in base a quanto loro consentito dal 1° co. dell’art. 7, altri tecnicismi analoghi senza precludere il ricorso ad altri sistemi di validazione temporale definiti nel dpr 445/00.

²⁵ Secondo il CAD, art. 1, lett. v), “originali non unici” sono i documenti per i quali sia possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi.

Pur consentendo l'utilizzo del riferimento temporale al fine della semplificazione del processo di conservazione, per i soggetti privati è opportuno associare ai documenti conservati un riferimento temporale opponibile ai terzi (l'equivalente digitale del timbro postale – la cosiddetta data certa – o del deposito nell'ufficio del registro). Lo strumento dell'attestazione temporale ai fini legali caratterizza anche altre procedure di digitalizzazione quali, ad esempio, la posta elettronica certificata e il protocollo informatico.

6. Il responsabile della conservazione.

La normativa sulla conservazione dei documenti informatici assegna un ruolo di particolare rilievo alla figura del responsabile della conservazione, da intendersi, secondo l'art. 5 della delibera CNIPA, come il "responsabile del procedimento di conservazione sostitutiva".

Proprio ai commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 44 del CAD, così come novellati *ex art.* 30 del dlgs 235/10, sono previste le seguenti disposizioni: "1-*bis*. Il sistema di conservazione dei documenti informatici è gestito da un responsabile che opera d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e, ove previsto, con il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi di cui all'articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza. 1-*ter*. Il responsabile della conservazione può chiedere la conservazione dei documenti informatici o la certificazione della conformità del relativo processo di conservazione a quanto stabilito dall'articolo 43 e dalle regole tecniche ivi previste, nonché

dal comma 1 ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche”.

Il responsabile della conservazione, dunque, non si limita ad apporre la propria firma digitale e il riferimento temporale sui documenti sottoposti a conservazione, ma deve altresì organizzare il complesso sistema di conservazione previsto dalle norme, curandone gli aspetti tecnici, organizzativi ed in parte anche archivistici.

Il responsabile della conservazione deve garantire la leggibilità nel lungo periodo dei documenti conservati, preoccupandosi di mantenere nel tempo le versioni dei programmi applicativi e dei sistemi informatici capaci di leggerli. Sono di sua competenza, inoltre, le misure di sicurezza fisiche e logiche a protezione del sistema di conservazione, le copie di sicurezza dei supporti di memorizzazione, le procedure di sicurezza per l'apposizione del riferimento temporale.

Alcune misure previste, quali la verifica periodica (almeno quinquennale) della leggibilità dei documenti conservati e il conseguente, ove necessario, riversamento dei documenti, diretto o sostitutivo (cioè mediante modifica del formato di memorizzazione), si presentano come particolarmente onerose al crescere delle dimensioni dell'archivio di documenti in conservazione, soprattutto nel caso di amministrazioni che producono centinaia di migliaia di documenti ogni anno.

In generale, è opportuno, seppur non esplicitamente previsto dalla normativa, che il responsabile della conservazione appronti un dettagliato manuale che definisca e descriva le procedure per la conservazione sostitutiva dei documenti informatici, affrontando gli aspetti tecnici, di sicurezza, organizzativi e archivistici, ad integrazione del piano di

conservazione che dovrebbe già essere presente quale parte delle procedure di gestione dell'archivio.

7. La gestione documentale.

Non sono da sottovalutare gli aspetti relativi alla tracciabilità dei documenti inviati in conservazione, ripresi dalla delibera CNIPA nel rispetto dei principi generali stabiliti dal dpr 445/00 e dal CAD, la cui cura è affidata, ancora una volta, al responsabile della conservazione. In linea di principio, è opportuno che nel processo di conservazione venga sempre mantenuto il vincolo archivistico, ovvero il nesso che lega tra loro i singoli documenti. In conservazione dovrebbero essere mandati solo interi fascicoli, relativi a procedimenti amministrativi chiusi, o intere serie documentarie. I documenti che dovessero essere conservati al di fuori del contesto di appartenenza perderebbero gran parte del loro significato e renderebbero estremamente difficile il rispetto degli obblighi di esibizione e di accesso agli atti.

A parere di chi scrive, è quanto mai opportuno (a livello tecnico-scientifico) che il processo di conservazione sostitutiva sia accompagnato dall'adozione di un valido ed efficiente sistema informativo integrato ad un gestionale degli archivi²⁶. Solo in tal caso l'amministrazione sarà in grado di organizzare efficacemente la documentazione, inserendola in fascicoli e serie documentarie, di individuare rapidamente la documentazione da inviare in conservazione (ovvero quella relativa a fascicoli e serie documentarie chiusi), di fissare e monitorare i termini per

²⁶ V., anche, V. VIGANÒ, *Investire nella gestione documentale: non solo fatturazione elettronica e conservazione sostitutiva*, in *Consulenza*, Roma, Buffetti, 23, 2009, pp. 40-46.

lo scarto²⁷ e, soprattutto, di tenere traccia dei documenti inviati in conservazione ai fini di un rapido recupero per la consultazione o l'esibizione.

A tal proposito, le note esplicative allegate alla delibera CNIPA²⁸ affidano al responsabile della conservazione "la realizzazione di una base dati (...) che adotti procedure di tracciabilità in modo da garantire la corretta conservazione, l'accessibilità al singolo documento e la sua esibizione".

È di fondamentale rilievo che un sistema di questo tipo sia coordinato e integrato al sistema di protocollazione informatica e operi nel pieno rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali, in conformità a quanto stabilito all'art. 44 del CAD sopra citato.

²⁷ Le operazioni di scarto (cioè di separazione dalle masse e di distruzione) dei documenti, che hanno concluso il periodo di conservazione obbligatoria, dovrebbero essere svolte periodicamente, almeno ogni paio di anni, da parte di tutte le amministrazioni con la conseguenza di mantenere l'ordine negli archivi e di contenere il volume degli stessi. L'esperienza concreta, però, mette in luce come tale pratica viene spesso disattesa a causa della complessità dell'operazione di selezione dei documenti che non devono più essere conservati negli archivi cartacei. Gli archivi informatizzati consentono di gestire lo scarto in maniera automatizzata, in tempi ridottissimi e senza errori. Il responsabile della conservazione potrebbe determinare, in base ai documenti che popolano gli archivi affidati alla sua gestione, i criteri discriminatori – contrassegnando i documenti, ad esempio, con tags appositi – per scongiurare l'eliminazione di documenti in conservazione perenne o di quei documenti che per opportunità devono essere conservati per un tempo maggiore rispetto a quello previsto dalla legge. Ciascuna amministrazione, per questo, deve stabilire i criteri per operare lo sfoltimento (cioè l'estrazione e l'eliminazione fisica di alcuni documenti da un fascicolo e da una serie) e la campionatura (cioè l'eliminazione fisica della maggior parte di una serie, della quale si conserva solo un campione ridotto). In tema di scarto, v. A. ROMITI, *Lo scarto archivistico in Italia: analisi e proposte*, in *Lo scarto. Teoria, normativa e prassi*, Gilberto Zacchè (cur.), San Miniato, Archilab, 2002, pp. 39-56; G. PENSO DORIA, *Massimario e prontuario: la selezione dei documenti dopo la riforma della pubblica amministrazione (1997-2001)*, in *Lo scarto. Teoria cit.*, pp. 57-94.

²⁸ Il testo integrale di dette note esplicative è riportato in appendice.

8. L'esternalizzazione del processo di conservazione.

Le delicate e complesse responsabilità affidate dalla normativa al responsabile della conservazione, impongono una riflessione sull'impegno tecnico e organizzativo (e di conseguenza economico) richiesto ad una PA per il mantenimento di un sistema di conservazione documentale a lungo termine a norma di legge.

Va precisato che il responsabile della conservazione può essere un soggetto interno all'amministrazione (il componente dell'ufficio preposto, ad esempio) ovvero un soggetto esterno alla stessa, al quale è stato affidato il servizio nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, e vagliata altresì l'economicità dell'operazione.

La delibera CNIPA, infatti, prevede la possibilità di esternalizzare il procedimento di conservazione sostitutiva, mediante affidamento "in tutto o in parte, ad altri soggetti, pubblici o privati" e questa scelta è stata già preferita da molte amministrazioni²⁹.

Di certo, sarebbe opportuno che qualunque PA, prima di avviare l'organizzazione di un sistema di conservazione interno, valuti attentamente la capacità tecnica e organizzativa dell'ente e i costi a cui andrebbe incontro, comparandoli con i servizi offerti da soggetti esterni.

Anche in questo caso, il testo novellato del CAD, agli artt. 44 (co. 1-*ter*) e 44 *bis*, conferma quanto prescritto nella delibera CNIPA circa l'affidamento a terzi soggetti, pubblici e privati, delle attività di

²⁹ Per ciò che riguarda i privati, con Ris. 3/10/08 n. 364/E, anche l'Agenzia delle entrate ha autorizzato la conservazione sostitutiva richiamando il co. 3 dell'art. 5 della deliberazione CNIPA già citata.

conservazione dei documenti informatici e di certificazione dei relativi procedimenti.

9. La distruzione del documento analogico.

9.1. La delibera CNIPA prevede la possibilità di distruzione immediata del documento analogico sottoposto a procedura di conservazione sostitutiva nel rispetto delle regole tecniche dettate dalla delibera stessa. Il principio è rinforzato dal 4° co. dell'art. 22 del CAD, come modificato *ex art.* 15 del dlgs 235/10, il quale afferma che "le copie formate ai sensi dei commi 1, 2, 3 sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali formati in origine su supporto analogico, e sono idonee ad assolvere gli obblighi di conservazione previsti dalla legge...".

Su questo punto è, però, necessario soffermarsi per spianare il campo da ogni equivoco. Il dlgs 42/04, all'art. 10, 2° co., lett. b), stabilisce che sono da considerare beni culturali "gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico". Lo stesso provvedimento, all'art. 20, 1° co., dispone che "i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione". Sono, dunque, da considerare beni culturali i documenti prodotti dalle pubbliche amministrazioni e il processo di conservazione non potrebbe che essere previsto nel formato cartaceo di origine. Almeno, questa è stata la conclusione a cui si è arrivati dalla lettura del combinato disposto dei due articoli appena citati. Una lettura più attenta delle norme, però, consente di giungere ad una diversa conclusione.

L'interpretazione temporale e sistematica delle norme³⁰ contenute nel dlgs 42/04, nella deliberazione CNIPA e nel CAD mette in luce come l'intenzione del legislatore sia tutta orientata verso un'amministrazione digitale piena.

Un primo rilievo è cronologico. Il Codice dei beni culturali è contenuto nel dlgs datato 22 gennaio 2004 (entrato in vigore il 1° maggio 2004) e il CAD nel dlgs datato 7 marzo 2005 (entrato già in vigore il 1° gennaio 2006 e, dopo le recenti modifiche, il 25 gennaio 2011). Lo stesso identico rango delle due fonti normative, di tipo primario, suggerisce all'interprete l'abrogazione tacita delle norme contenute nel primo provvedimento incompatibili con quelle enunciate nel provvedimento successivo. Il legislatore delegato non poteva non conoscere le disposizioni del Codice dei beni culturali quando ha dettato e consolidato le norme sull'amministrazione digitale nell'inquadramento codicistico. La successione temporale dei decreti legislativi in parola fuga ogni perplessità: il legislatore del 2005 scardina sistematicamente con il CAD qualsiasi dubbio interpretativo in ordine alla conservazione sostitutiva dei documenti pubblici. Nessuna norma giuridica in vigore evidenzia che il procedimento di conservazione sostitutiva non consente di distruggere la carta (anzi, è nato proprio per questo scopo specifico). In particolare, il 1° co. dell'art. 43 del CAD autorizza la distruzione del cartaceo, se la conservazione sostitutiva è effettuata secondo le modalità descritte dallo stesso CAD e dalle regole tecniche del CNIPA. Il legislatore del CAD, riconoscendo l'efficacia della conservazione sostitutiva anche per la documentazione amministrativa, intende rinforzare ulteriormente quanto

³⁰ Si rammenta che i principi di interpretazione delle norme ispirati alla successione cronologica e alla lettura sistematica sono di ordine generale e sono sanciti nelle disposizioni preliminari al Codice civile.

già affermato nel Codice dei beni culturali. In altri termini, sono gli stessi i principi che hanno ispirato i legislatori del Codice dei BBCC e del CAD. La soluzione tecnica adottata (la conservazione sostitutiva) consente di conservare i beni culturali – documentali – meglio di ogni altro mezzo. Per assicurare alle generazioni future la fruibilità dei documenti amministrativi non v'è modo più efficace che conservarli in digitale. Il supporto cartaceo non aggiunge nulla al contenuto degli atti in termini di completezza del documento. Dunque, completato il processo di conservazione sostitutiva, è legittimo (oltre che opportuno) distruggere il cartaceo. Il documento amministrativo è altro rispetto al supporto sul quale è scritto. Distruggere il cartaceo non significa affatto eliminare il documento – che sopravvive nel formato elettronico – e di questo il legislatore ne è perfettamente consapevole.

Peraltro, del principio secondo cui un documento pubblico (o un insieme di documenti pubblici) può essere conservato in forma diversa rispetto a quella di origine (analogica) senza per ciò contravvenire agli obblighi di conservazione previsti dall'ordinamento giuridico, v'è traccia già in una norma regolamentare degli anni Settanta. La norma in questione è fissata nel dpr 290/75 in tema di protesti cambiari, ancor oggi in vigore, e prevede all'art. 6, 2° co., dell'Allegato 1, che "le distinte e gli elenchi indicati nel comma precedente debbono essere conservati dalle aziende e dai pubblici ufficiali per un periodo di anni tre, anche sotto forma di microfilm".

Lo stesso concetto, poco dopo, è stato utilizzato nell'articolo unico del decreto ministeriale datato 29 marzo 1979, intitolato "Approvazione delle caratteristiche della pellicola destinata alla fotoriproduzione

sostitutiva dei documenti d'archivio e di altri atti delle pubbliche amministrazioni" il cui testo, per brevità, è riportato in nota³¹.

Ad ulteriore conferma di quanto ribadito fino ad ora si trova riscontro anche nel 1° co. dell'art. 41 del Codice dei BBCC, rubricato "Obblighi di versamento agli Archivi di Stato dei documenti conservati dalle amministrazioni statali", il quale prevede che "gli organi giudiziari e amministrativi dello Stato versano all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato i documenti relativi agli affari esauriti da oltre quarant'anni, unitamente agli strumenti che ne garantiscono la consultazione". La lettera di questa disposizione è chiara nel prescrivere agli organi giudiziari e amministrativi di versare agli archivi di Stato, per la conservazione perenne, non solo i documenti descritti, ma anche gli strumenti che ne garantiscono la consultazione. Quali documenti cartacei necessiterebbero di strumenti che ne garantiscono la consultazione? Il legislatore potrebbe riferirsi a rappresentazioni di questi documenti, probabilmente sempre analogiche, ma pur sempre rappresentazioni di essi. Anche nel Codice dei BBCC, dunque, trova spazio il principio della validità a tutti gli effetti di legge di sistemi di conservazione sostitutiva, anche se l'espressione è qui utilizzata in senso atecnico. Il concetto è ripreso nel Codice dell'amministrazione digitale e nelle regole tecniche del CNIPA, laddove, con riferimento agli strumenti informatici, è prescritto che i file, frutto del procedimento di conservazione sostitutiva, devono

³¹ "Il microfilm sostitutivo dei documenti di archivio e di altri atti delle pubbliche amministrazioni deve essere costituito da una pellicola negativa di sicurezza, ininfiammabile e di passo non inferiore a mm 16, per l'archiviazione a tempo indeterminato. Il tipo di pellicola imperforata, monoperforata o biperforata, deve corrispondere agli standards internazionali di fabbricazione stabiliti dagli organismi di normalizzazione ufficialmente riconosciuti nei Paesi produttori ed in vigore all'inizio dell'anno di fabbricazione. Le caratteristiche di stabilità e quelle fisico-chimiche devono essere attestate sugli involucri unitamente alla dicitura «pellicola di archiviazione a tempo indeterminato» ed agli estremi del presente decreto di approvazione".

essere corredati da software che ne garantiscono, appunto, la consultazione (vedi sopra al paragrafo 5.2).

9.2. A ciò si aggiunge anche un secondo rilievo, di ordine sistematico. Il 4° co. dell'art. 43 del CAD fa "salvi i poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle pubbliche amministrazioni e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42". La lettura logica e coerente del CAD, ed in particolare delle disposizioni espresse nei precedenti commi dello stesso articolo 43, tutti riguardanti gli archivi informatici, descritti negli elementi caratterizzanti – cioè, formati da documenti informatici scaturenti dal processo di conservazione sostitutiva –, dunque, acclara come i previsti poteri di controllo ministeriali³² riguardano i documenti e gli archivi informatizzati, e quelli soltanto, giusta la collocazione del comma in parola al termine dell'articolo che, appunto, legittima la validità dei documenti informatici sostitutivi di quelli analogici nel rispetto delle norme dettate dal CNIPA.

In estrema sintesi, come già segnalato sopra al paragrafo 5.2., nessun controllo preventivo (*rectius* nessuna autorizzazione preventiva) in ordine alla distruzione del documento analogico è previsto, stante la esplicita disposizione contenuta al punto 3 (al termine del primo capoverso) delle citate note esplicative alle deliberazioni CNIPA che si occupa proprio di obblighi di conservazione sostitutiva.

Il secondo rilievo, inoltre, dà la possibilità di dedurre uno ulteriore, sempre nella stessa direzione rispetto a quanto sopra sostenuto. Il

³² I poteri di controllo del Ministero dei BBCC sono previsti nel Codice dei BBCC. Ne costituiscono esempi le previsioni di cui all'art. 21, così come modificate dal dlgs. 156/06 e dal dlgs. 62/08.

legislatore del CAD già nel 2005, com'è naturale che sia e come ricordato poco sopra, conosceva a dovere le norme contenute nel Codice dei BBCC dell'anno precedente e nel caso del 4° co. dell'ar. 43 del CAD le ha anche richiamate espressamente. Quando, invece, ha previsto disposizioni incompatibili lo ha fatto scientemente, proprio per superare gli stalli e le incongruenze che la vecchia normativa alimentava. Il dlgs. 235/10, in ultimo, conferma perfeziona e rinforza la ricostruzione appena delineata.

E v'è di più. Di norma, tutti i documenti cartacei della pubblica amministrazione, esaurite le procedure di conservazione sostitutiva, possono essere distrutti. L'unica eccezione è introdotta dal 5° co. dell'art. 22 del CAD, il quale stabilisce che "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere individuate particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico...". Allo stato nessun dpcm in tal senso è stato emanato.

La resistenza alla distruzione dei documenti cartacei, che sono stati prodotti di recente o che vengono ancor oggi stampati per ragioni di utilità pratica, trova motivazioni anacronistiche sulle quali vale la pena di insistere ancora un momento. Per scongiurare la perdita di carte e di faldoni (ingombranti e polverosi) spesso abbiamo sentito che anche ciò che viene prodotto oggi deve essere conservato necessariamente in formato cartaceo perché nel giro di un alcuni lustri potrebbe assumere carattere storico! Ma è utile chiedersi cosa avrà valore storico: il supporto in cellulosa oppure il suo contenuto? E, dunque, visto che il nostro Paese è entrato a pieno titolo nell'era digitale, se alla prossima generazione resteranno di noi documenti amministrativi digitali la memoria e la ricostruzione storica del nostro grado culturale sarà fedelmente rispettata

e i nostri posteri ce ne saranno grati sotto innumerevoli punti di vista. In definitiva, un'incisione su una pietra o su un altro supporto durevole di duemila anni fa ha assunto nel tempo un valore storico importante ma, in generale, la carta sulla quale è contenuta l'attività di gestione corrente di una amministrazione odierna, in sé, non ha valore e non ne avrà. Non possiamo continuare ad aggiungere, e gestire adeguatamente, miliardi di carte in spazi fisici adibiti ad archivio senza pregiudicarne il controllo. I contenuti rilevanti, invece, continueranno ad essere gestiti e conservati alla memoria in formato digitale fino a quando è prescritto dall'ordinamento giuridico con tutti i vantaggi pratici che tale supporto assicura in termini di accesso all'informazione, di persistenza nel tempo e di contenimento dei costi di gestione.

10. Le conclusioni.

A seguito dell'analisi tecnico-giuridica esposta sulle modalità di conservazione dei documenti informatici della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento alla conservazione sostitutiva dei documenti cartacei, alcuni interventi immediati potrebbero consentire, già nel breve periodo, una consistente riduzione del volume di crescita degli archivi cartacei, a fronte, comunque, dell'avvio di interventi sostanziali sulle modalità di gestione documentale e archivistica dell'amministrazione.

10.1. Adozione di un sistema di gestione documentale incentrato sull'archivio

È opportuna l'adozione di validi sistemi di gestione documentale per governare i processi di produzione dei documenti, la loro organizzazione, la sedimentazione degli archivi e l'accentramento della loro gestione. Il dominio di tali processi è fondamentale per la corretta ed

efficace gestione delle procedure di conservazione (scarto archivistico compreso) che possa determinare come conseguenza la dematerializzazione dei documenti cartacei e la riduzione del volume degli archivi.

Una corretta ed efficace gestione documentale, supportata da adeguati sistemi informatici, è anche alla base della possibilità di recupero dei documenti ai fini della consultazione o della esibizione ed evita la decontestualizzazione del documento inviato in conservazione.

10.2 Implementazione di un sistema di conservazione a lungo termine

L'introduzione di sistemi di conservazione per i documenti informatici è quanto mai auspicabile. Se, da un lato, le amministrazioni sempre più frequentemente producono, e produrranno, documenti nativi digitali, il più delle volte firmati digitalmente, che dovranno essere, ove previsto, conservati a lungo termine mediante un sistema "a norma", dall'altro, la riduzione degli archivi cartacei è di fatto un'esigenza improcrastinabile, che può essere risolta nel breve periodo solo con la conservazione dei documenti digitalizzati in sistemi di conservazione sostitutiva. È opportuno, tuttavia, considerare le notevoli complessità tecniche e organizzative e i relativi costi che le amministrazioni dovrebbero affrontare per implementare e mantenere sistemi di conservazione a lungo termine per i documenti informatici, confrontare soluzioni interne alle amministrazioni con l'affidamento del servizio a soggetti esterni.

10.3 Invio in conservazione immediato di fascicoli e di serie documentarie chiusi

Già nelle prime pagine di questo scritto, si è affermato che la via più promettente per la riduzione degli archivi cartacei consiste nella

dematerializzazione dei processi e che essa è possibile mediante le tecniche per la cooperazione applicativa fra amministrazioni e con l'introduzione di sistemi per la gestione dei flussi documentali prevedendo, laddove sia utile, la reingegnerizzazione (e la semplificazione) dei procedimenti amministrativi.

Nel breve periodo, però, è evidente che la maggior parte dei processi amministrativi delle amministrazioni continueranno a produrre, in tutto o in buona parte, documentazione cartacea, anche nel caso di atti formati con procedure o strumenti informatici. Ciò trova riscontro nell'art. 43, 3° co., del CAD, nel quale è previsto che "i documenti informatici, di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, possono essere archiviati per le esigenze correnti anche con modalità cartacee e sono conservati in modo permanente con modalità digitali".

Diventa, allora, di particolare importanza procedere alla digitalizzazione del documento cartaceo e alla sua conservazione sostitutiva.

È indispensabile procedere alla digitalizzazione dei documenti cartacei e alla successiva conservazione sostitutiva non appena possibile o immediatamente alla chiusura del fascicolo relativo al procedimento amministrativo o della serie documentaria. I sistemi di gestione documentale assumono un ruolo centrale nel processo di invio in conservazione dei documenti.

La strategia suggerita trae conforto normativo dalle disposizioni dell'art. 67 dpr 445/00, rubricato "Trasferimento dei documenti all'archivio di deposito", il quale prevede che "almeno una volta ogni anno il responsabile del servizio per la gestione dei flussi documentali e degli

archivi provvede a trasferire fascicoli e serie documentarie relativi a procedimenti conclusi in un apposito archivio di deposito costituito presso ciascuna amministrazione”.

Considerato che la legge non delimita la nozione di “archivio di deposito”, si può considerare valida la comune definizione archivistica, ovvero intendersi con tale espressione l’insieme dei documenti semiattivi di un soggetto produttore, depositati ai fini della conservazione di lungo periodo.

A parere di chi scrive, quindi, l’invio immediato in conservazione dei documenti relativi a procedimenti chiusi è pienamente legittimo se la conservazione è operata secondo la normativa vigente, già descritta nelle linee generali in questo lavoro.

10.4 Distruzione del documento analogico inviato in conservazione.

Il documento analogico sottoposto a procedura di conservazione sostitutiva, in conformità alle regole tecniche definite dalla delibera CNIPA 11/04, può essere immediatamente distrutto senza che ciò violi alcuna norma dell’ordinamento giuridico.

APPENDICE

Per comodità espositiva e per fornire al lettore ulteriori elementi di riflessione su quanto esposto nel presente lavoro, qui di seguito sono riportati, per esteso e nel testo vigente, gli articoli rilevanti in tema di produzione e di conservazione dei documenti, tratti dal Codice dell'amministrazione digitale (in grassetto sono contrassegnate le parti modificate dal dlgs 235/10). È riportato, altresì, il testo della delibera CNIPA 11/04 e le relative delle note esplicative.

Dlgs 82/05. Codice dell'amministrazione digitale.

Art. 20. "Documento informatico". "1. Il documento informatico da chiunque formato, la **memorizzazione** su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche di cui all'articolo 71 sono validi e rilevanti agli effetti di legge, ai sensi delle disposizioni del presente codice. 1-*bis*. **L'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità ed immodificabilità, fermo restando quanto disposto dall'articolo 21. 2. (abrogato). 3. Le regole tecniche per la formazione, per la trasmissione, la conservazione, la copia, la duplicazione, la riproduzione e la validazione temporale dei documenti informatici, nonché quelle in materia di generazione, apposizione e verifica di qualsiasi tipo di firma elettronica avanzata, sono stabilite ai sensi dell'articolo 71. La data e l'ora di**

formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle regole tecniche sulla validazione temporale. 4. Con le medesime regole tecniche sono definite le misure tecniche, organizzative e gestionali volte a garantire l'integrità, la disponibilità e la riservatezza delle informazioni contenute nel documento informatico. 5. Restano ferme le disposizioni di legge in materia di protezione dei dati personali. 5-*bis*. **Gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti previsti dalla legislazione vigente si intendono soddisfatti a tutti gli effetti di legge a mezzo di documenti informatici, se le procedure utilizzate sono conformi alle regole tecniche dettate ai sensi dell'articolo 71".**

Art. 22. "Copie informatiche di documenti analogici". "1. I documenti informatici contenenti copia di atti pubblici, scritture private e documenti in genere, compresi gli atti e documenti amministrativi di ogni tipo formati in origine su supporto analogico, spediti o rilasciati dai depositari pubblici autorizzati e dai pubblici ufficiali, hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del Codice civile, se ad essi è apposta o associata, da parte di colui che li spedisce o rilascia, una firma digitale o altra firma elettronica qualificata. La loro esibizione e produzione sostituisce quella dell'originale. 2. Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico hanno la stessa efficacia degli originali da cui sono estratte, se la loro conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, con dichiarazione allegata al documento informatico e asseverata secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71. 3. Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati

in origine su supporto analogico nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 71 hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale non è espressamente disconosciuta. 4. Le copie formate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali formati in origine su supporto analogico, e sono idonee ad assolvere gli obblighi di conservazione previsti dalla legge, salvo quanto stabilito dal comma 5. 5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere individuate particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico. 6. Fino alla data di emanazione del decreto di cui al comma 5 per tutti i documenti analogici originali unici permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico, oppure, in casi di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico".

Art. 23. "Copie analogiche di documenti informatici". "1. Le copie su supporto analogico di documento informatico, anche sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale da cui sono

tratte se la loro conformità all'originale in tutte le sue componenti è attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato. 2. Le copie e gli estratti su supporto analogico del documento informatico, conformi alle vigenti regole tecniche, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale se la loro conformità non è espressamente disconosciuta. Resta fermo, ove previsto l'obbligo di conservazione dell'originale informatico".

Art. 23 bis. "Duplicati e copie informatiche di documenti informatici". "1. I duplicati informatici hanno il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, del documento informatico da cui sono tratti, se prodotti in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71. 2. Le copie e gli estratti informatici del documento informatico, se prodotti in conformità alle vigenti regole tecniche di cui all'articolo 71, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale da cui sono tratte se la loro conformità all'originale, in tutti le sue componenti, è attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato o se la conformità non è espressamente disconosciuta. Resta fermo, ove previsto, l'obbligo di conservazione dell'originale informatico".

Art. 23 ter. "Documenti amministrativi informatici". "1. Gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici detenuti dalle stesse, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti dalla legge. 2. I documenti costituenti atti amministrativi con rilevanza interna al procedimento amministrativo sottoscritti con firma elettronica

avanzata hanno l'efficacia prevista dall'art. 2702 del codice civile.

3. Le copie su supporto informatico di documenti formati dalla pubblica amministrazione in origine su supporto analogico ovvero da essa detenuti, hanno il medesimo valore giuridico, ad ogni effetto di legge, degli originali da cui sono tratte, se la loro conformità all'originale è assicurata dal funzionario a ciò delegato nell'ambito dell'ordinamento proprio dell'amministrazione di appartenenza, mediante l'utilizzo della firma digitale o di altra firma elettronica qualificata e nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71; in tale caso l'obbligo di conservazione dell'originale del documento è soddisfatto con la conservazione della copia su supporto informatico.

4. Le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, nonché d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e sentiti DigitPA e il Garante per la protezione dei dati personali.

5. Al fine di assicurare la provenienza e la conformità all'originale, sulle copie analogiche di documenti informatici, è apposto a stampa, sulla base dei criteri definiti con linee guida emanate da DigitPA, un contrassegno generato elettronicamente, formato nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71 e tale da consentire la verifica automatica della conformità del documento analogico a quello informatico.

6. Per quanto non previsto dal presente articolo si applicano gli articoli 21, 22, 23 e 23-bis".

Art. 42. "Dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni". "1. Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71".

Art. 43. "Riproduzione e conservazione dei documenti". "1. I documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, ove riprodotti su supporti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se **la riproduzione e la conservazione nel tempo sono effettuate** in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali, nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71. 2. Restano validi i documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento già conservati mediante riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o con altro processo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali. 3. I documenti informatici, di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, possono essere archiviati per le esigenze correnti anche con modalità cartacee e sono conservati in modo permanente con modalità digitali, **nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71**. 4. Sono fatti salvi i poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle pubbliche amministrazioni e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Art. 44. "Requisiti per la conservazione dei documenti informatici".

"1. Il sistema di conservazione dei documenti informatici **assicura**: a) l'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea di riferimento di cui all'articolo 50, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; b) l'integrità del documento; c) la leggibilità e l'agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari; d) il rispetto delle misure di sicurezza previste dagli articoli da 31 a 36 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dal disciplinare tecnico pubblicato in allegato B a tale decreto. **1-bis. Il sistema di conservazione dei documenti informatici è gestito da un responsabile che opera d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e, ove previsto, con il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi di cui all'articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza. 1-ter. Il responsabile della conservazione può chiedere la conservazione dei documenti informatici o la certificazione della conformità del relativo processo di conservazione a quanto stabilito dall'articolo 43 e dalle regole tecniche ivi previste, nonché dal comma 1 ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche".**

Art. 44 bis. "Conservatori accreditati". "1. I soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici e di certificazione dei relativi processi anche per conto

di terzi ed intendono conseguire il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e di sicurezza, chiedono l'accreditamento presso DigitPA. 2. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 26, 27, 29, ad eccezione del comma 3, lettera a) e 31. 3. I soggetti privati di cui al comma 1 sono costituiti in società di capitali con capitale sociale non inferiore a euro 200.000".

Delibera CNIPA 11/04. "Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali - Art. 6, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445".

"Articolo 1. Definizioni.

1. Ai fini della presente deliberazione si intende per:

a. documento: rappresentazione informatica o in formato analogico di atti, fatti e dati intelligibili direttamente o attraverso un processo di elaborazione elettronica;

b. documento analogico: documento formato utilizzando una grandezza fisica che assume valori continui, come le tracce su carta (esempio: documenti cartacei), come le immagini su film (esempio: pellicole mediche, microfiche, microfilm), come le magnetizzazioni su nastro (esempio: cassette e nastri magnetici audio e video). Si distingue in documento originale e copia;

c. documento analogico originale: documento analogico che può essere unico oppure non unico se, in questo secondo caso, sia possibile risalire al suo contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi;

d. documento informatico: la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti;

e. supporto ottico di memorizzazione: mezzo fisico che consente la memorizzazione di documenti informatici mediante l'impiego della tecnologia laser (quali, ad esempio, dischi ottici, magneto-ottici, DVD);

f. memorizzazione: processo di trasposizione su un qualsiasi idoneo supporto, attraverso un processo di elaborazione, di documenti analogici o informatici, anche sottoscritti ai sensi dell'art. 10, commi 2 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, così come modificato dall'art. 6 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10;

g. archiviazione elettronica: processo di memorizzazione, su un qualsiasi idoneo supporto, di documenti informatici, anche sottoscritti, così come individuati nella precedente lettera f), univocamente identificati mediante un codice di riferimento, antecedente all'eventuale processo di conservazione;

h. documento archiviato: documento informatico, anche sottoscritto, così come individuato nella precedente lettera f), sottoposto al processo di archiviazione elettronica;

i. conservazione sostitutiva: processo effettuato con le modalità di cui agli articoli 3 e 4 della presente deliberazione;

l. documento conservato: documento sottoposto al processo di conservazione sostitutiva;

m. esibizione: operazione che consente di visualizzare un documento conservato e di ottenerne copia;

n. riversamento diretto: processo che trasferisce uno o più documenti conservati da un supporto ottico di memorizzazione ad un altro, non alterando la loro rappresentazione informatica. Per tale processo non sono previste particolari modalità;

o. riversamento sostitutivo: processo che trasferisce uno o più documenti conservati da un supporto ottico di memorizzazione ad un altro, modificando la loro rappresentazione informatica. Per tale processo sono previste le modalità descritte nell'art. 3, comma 2, e nell'art. 4, comma 4, della presente deliberazione;

p. riferimento temporale: informazione, contenente la data e l'ora, che viene associata ad uno o più documenti informatici;

q. pubblico ufficiale: il notaio, salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 4 della presente deliberazione e nei casi per i quali possono essere chiamate in causa le altre figure previste dall'art. 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

r. evidenza informatica: una sequenza di simboli binari (bit) che può essere elaborata da una procedura informatica;

s. impronta: la sequenza di simboli binari (bit) di lunghezza predefinita generata mediante l'applicazione alla prima di una opportuna funzione di hash;

t. funzione di hash: una funzione matematica che genera, a partire da una generica sequenza di simboli binari (bit), una impronta in modo tale che risulti di fatto impossibile, a partire da questa, determinare una sequenza di simboli binari (bit) che la generi, ed altresì risulti di fatto impossibile determinare una coppia di sequenze di simboli binari per le quali la funzione generi impronte uguali;

u. firma digitale: così come definita all'art. 1, comma 1, lettera n), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Articolo 2. Obblighi di conservazione sostitutiva.

1. Gli obblighi di conservazione sostitutiva dei documenti, previsti dalla legislazione vigente sia per le pubbliche amministrazioni sia per i privati, sono soddisfatti a tutti gli effetti, fatto salvo quanto indicato dall'art. 7, qualora il processo di conservazione venga effettuato con le modalità di cui agli articoli 3 e 4.

2. I documenti informatici, anche sottoscritti, così come individuati nell'art. 1, lettera f), possono essere archiviati elettronicamente prima di essere sottoposti al processo di conservazione. Per l'archiviazione elettronica non sussistono gli obblighi di cui alla presente deliberazione.

Articolo 3. Conservazione sostitutiva di documenti informatici.

1. Il processo di conservazione sostitutiva di documenti informatici, anche sottoscritti, così come individuati nell'art. 1, lettera f), e, eventualmente, anche delle loro impronte, avviene mediante memorizzazione su supporti ottici e termina con l'apposizione, sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta il corretto svolgimento del processo.

2. Il processo di riversamento sostitutivo di documenti informatici conservati avviene mediante memorizzazione su altro supporto ottico e termina con l'apposizione sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta il corretto svolgimento del processo. Qualora il processo riguardi documenti informatici sottoscritti, così come individuati nell'art. 1, lettera f), è inoltre richiesta l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale, da parte di un pubblico ufficiale, per attestare la conformità di quanto riversato al documento d'origine.

Articolo 4. Conservazione sostitutiva di documenti analogici.

1. Il processo di conservazione sostitutiva di documenti analogici avviene mediante memorizzazione della relativa immagine direttamente sui supporti ottici, eventualmente, anche della relativa impronta, e termina con l'apposizione, sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione che attesta così il corretto svolgimento del processo.

2. Il processo di conservazione sostitutiva di documenti analogici originali unici si conclude con l'ulteriore apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale per attestare la conformità di quanto memorizzato al documento d'origine.

3. La distruzione di documenti analogici, di cui è obbligatoria la conservazione, è consentita soltanto dopo il completamento della procedura di conservazione sostitutiva, fatto salvo quanto previsto al

comma 4 dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

4. Il processo di riversamento sostitutivo di documenti analogici conservati avviene mediante memorizzazione su altro supporto ottico. Il responsabile della conservazione, al termine del riversamento, ne attesta il corretto svolgimento con l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale sull'insieme dei documenti o su una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi. Qualora il processo riguardi documenti originali unici di cui al comma 2, è richiesta l'ulteriore apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale per attestare la conformità di quanto riversato al documento d'origine.

Articolo 5. Responsabile della conservazione.

1. Il responsabile del procedimento di conservazione sostitutiva:

a. definisce le caratteristiche e i requisiti del sistema di conservazione in funzione della tipologia dei documenti (analogici o informatici) da conservare, della quale tiene evidenza. Organizza conseguentemente il contenuto dei supporti ottici e gestisce le procedure di sicurezza e di tracciabilità che ne garantiscono la corretta conservazione, anche per consentire l'esibizione di ciascun documento conservato;

b. archivia e rende disponibili, con l'impiego di procedure elaborative, relativamente ad ogni supporto di memorizzazione utilizzato, le seguenti informazioni:

1. descrizione del contenuto dell'insieme dei documenti;

2. estremi identificativi del responsabile della conservazione;
 3. estremi identificativi delle persone eventualmente delegate dal responsabile della conservazione, con l'indicazione dei compiti alle stesse assegnati;
 4. indicazione delle copie di sicurezza;
- c. mantiene e rende accessibile un archivio del software dei programmi in gestione nelle eventuali diverse versioni;
 - d. verifica la corretta funzionalità del sistema e dei programmi in gestione;
 - e. adotta le misure necessarie per la sicurezza fisica e logica del sistema preposto al processo di conservazione sostitutiva e delle copie di sicurezza dei supporti di memorizzazione;
 - f. richiede la presenza di un pubblico ufficiale nei casi in cui sia previsto il suo intervento, assicurando allo stesso l'assistenza e le risorse necessarie per l'espletamento delle attività al medesimo attribuite;
 - g. definisce e documenta le procedure di sicurezza da rispettare per l'apposizione del riferimento temporale;
 - h. verifica periodicamente, con cadenza non superiore a cinque anni, l'effettiva leggibilità dei documenti conservati provvedendo, se necessario, al riversamento diretto o sostitutivo del contenuto dei supporti.
2. Il responsabile del procedimento di conservazione sostitutiva può delegare, in tutto o in parte, lo svolgimento delle proprie attività ad

una o più persone che, per competenza ed esperienza, garantiscano la corretta esecuzione delle operazioni ad esse delegate.

3. Il procedimento di conservazione sostitutiva può essere affidato, in tutto o in parte, ad altri soggetti, pubblici o privati, i quali sono tenuti ad osservare quanto previsto dalla presente deliberazione.

4. Nelle amministrazioni pubbliche il ruolo di pubblico ufficiale è svolto dal dirigente dell'ufficio responsabile della conservazione dei documenti o da altri dallo stesso formalmente designati, fatta eccezione per quanto previsto dall'art. 3, comma 2, e dall'art. 4, commi 2 e 4, casi nei quali si richiede l'intervento di soggetto diverso della stessa amministrazione.

Articolo 6. Obbligo di esibizione.

1. Il documento conservato deve essere reso leggibile in qualunque momento presso il sistema di conservazione sostitutiva e disponibile, a richiesta, su supporto cartaceo.

2. Il documento conservato può essere esibito anche per via telematica.

3. Qualora un documento conservato venga esibito su supporto cartaceo fuori dall'ambiente in cui è installato il sistema di conservazione sostitutiva, deve esserne dichiarata la conformità da parte di un pubblico ufficiale se si tratta di documenti per la cui conservazione è previsto il suo intervento.

Articolo 7. Procedure operative.

1. A qualsiasi soggetto pubblico o privato che intenda avvalersi del processo di conservazione sostitutiva dei documenti è consentita

l'adozione di accorgimenti e procedure integrative, nel rispetto di quanto stabilito nella presente deliberazione.

2. Le pubbliche amministrazioni comunicano preliminarmente al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione le procedure integrative che intendono adottare ai sensi del comma 1.

Articolo 8. Altri supporti di memorizzazione.

1. Tenuto conto dell'evoluzione tecnologica e della disciplina dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è data facoltà alle pubbliche amministrazioni e ai privati, ove non ostino particolari motivazioni, di utilizzare, nei processi di conservazione sostitutiva e di riversamento sostitutivo, un qualsiasi supporto di memorizzazione, anche non ottico, comunque idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali, nel rispetto delle modalità previste dalla presente deliberazione.

Articolo 9. Sistemi di conservazione preesistenti.

1. Le regole tecniche dettate con le deliberazioni n. 15 del 28 luglio 1994, n. 24 del 30 luglio 1998 e n. 42 del 13 dicembre 2001 continuano ad applicarsi ai sistemi di conservazione sostitutiva già esistenti o in corso di acquisizione al momento della pubblicazione della presente deliberazione.

2. I documenti conservati in osservanza delle regole tecniche indicate al comma 1 possono essere riversati in un sistema di conservazione sostitutiva tenuto in conformità alle regole tecniche dettate con la presente deliberazione".

Note esplicative delle regole tecniche per la riproduzione e conservazione dei documenti su supporto ottico, allegata alla delibera CNIPA 11/04.

“Premessa.

Come è ben noto la prima applicazione della deliberazione AIPA n. 42/2001, inerente le regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali, ha presentato alcuni problemi in quanto la tecnologia suggerita per la firma dei file dei documenti da conservare è praticabile solo per file di dimensioni molto piccole e le definizioni di “documento informatico” e di “firma digitale” non sono coerenti con quelle presenti nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (dpr 445/2000) dopo il recepimento della direttiva comunitaria sulla firma digitale.

Avendo interpellato alcuni operatori del settore e noti esperti accademici è stata formulata la nuova deliberazione, che sostituisce integralmente la precedente, accompagnata dall’aggiornamento delle precedenti note esplicative che riportano, chiarendoli, gli aspetti innovati.

1. Tipologia dei documenti.

Nell’articolo 1 sono esposte le definizioni dei termini utilizzati nel contesto nell’articolato, in modo da garantire uniformità interpretativa e coerenza con la normativa vigente.

Al comma 1, lettera a), dell’art. 1, il “documento” è definito come la rappresentazione di atti, fatti e dati su un supporto intelligibile

direttamente o attraverso un processo di elaborazione elettronica. Il documento è costituito da oggetti, quali testo, immagini, disegni, dati strutturati, programmi e codici operativi, filmati ed altro che, in base alla loro disposizione sul supporto, ne determinano la forma e, attraverso le relazioni che fra essi sussistono, la struttura.

Il documento si materializza su vari tipi di supporto, come ad esempio su una carta (con lo scritto, il dattiloscritto o la fotocopia), su una pellicola fotografica o cinematografica, su una microfiche, su un microfilm, su una cassetta VHS, su un nastro magnetico, su un DVD, su disco, sia esso magnetico, ottico o magneto-ottico, su una lastra o pellicola radiologica, su un tabulato, a seguito di una elaborazione elettronica e altro. Nella deliberazione sono illustrate le caratteristiche del documento e le formalità richieste per la sua presentazione, in base alle quali esso può assolvere a finalità diverse. La tipologia di presentazione può essere analogica o informatica. È considerato analogico il documento che, per la sua formazione, utilizzi una grandezza fisica che assume valori continui, come le tracce continue su carta per il documento cartaceo, le immagini continue per il film, le lastre o pellicole radiologiche, le microfiche e i microfilm, le magnetizzazioni continue su nastri audio e video e altro. Nel prevedere la tipologia del documento analogico si è quindi ampliato, coerentemente con l'evoluzione delle tecnologie, l'oggetto della deliberazione n. 24/1998. Il documento analogico può manifestarsi in copia e in originale; quest'ultima tipologia, a sua volta, in documento originale unico e non unico. La copia non è compresa nelle definizioni previste dall'art. 1 e può essere considerata la matrice di una manifestazione di volontà che si concretizza con un documento originale. Per esemplificare, si può fare riferimento all'art. 2214 del codice civile, dove al secondo comma si considerano copie i documenti emessi da un

imprenditore a fronte di quelli conformi che vengono spediti per essere conservati come originale dal ricevente. In questo caso, copia è ciò che viene formato da un soggetto quale informazione primaria; l'originalità è espressa in altro documento che un terzo deve tenere e conservare, nel rispetto dell'autenticità ed integrità del contenuto. Il documento originale si contrappone alla copia ma risulta ben diverso per funzionalità e si presenta con caratteristiche proprie, formalizzate dalla legge per gli effetti giuridici che gli sono attribuiti.

Si è ritenuto di trattare diversamente i documenti che, pure considerati per norma originali, hanno la caratteristica di "documento originale non unico", in quanto si può risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui siano obbligatorie la tenuta e la conservazione, anche se da parte di terzi. Sono inclusi tra questi, ad esempio, quelli considerati originali dallo stesso art. 2214 del codice civile già citato, come la fattura ricevuta da un imprenditore che, generata da un atto negoziale, assume il valore di dichiarazione di scienza. Essa viene emessa dal venditore del bene oggetto di transazione, che ne conserva copia; per la stessa è prescritta in forma obbligatoria la registrazione, a fini sia fiscali sia civilistici e contabili, adempimento che ne consente l'eventuale riscontro, anche se attraverso un processo di cognizione.

La distinzione tra documento originale unico e non unico, ripresa nella deliberazione, è motivata da esigenze di conservazione espresse sia dal settore pubblico sia dal settore privato. Infatti, oltre alle copie, anche i documenti originali non unici, per la quantità della loro produzione, destano preoccupazioni gestionali. Per questi motivi, operativamente, i documenti analogici originali non unici vengono trattati alla stregua delle copie, svincolandoli dalle modalità prescritte per i documenti analogici

originali unici e precisamente dal processo di conformità eseguito da un pubblico ufficiale che, per il settore privato, si identifica quasi sempre con il notaio.

Il documento informatico, nella definizione data nel comma 1, lettera d), dell'art. 1, coerentemente con la definizione presente nel decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, differisce da quello analogico per il tipo di rappresentazione in cui l'informazione si materializza.

Vengono considerati distintamente i documenti informatici, firmati elettronicamente o digitalmente nel rispetto delle norme previste dall'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 così come modificato dall'articolo 6 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10.

Infine, per completezza, sono state riportate le definizioni di evidenza informatica, impronta e funzione di hash già utilizzate nell'ambito della normativa inerente la firma digitale.

2. Archiviazione elettronica.

Nella deliberazione, si tiene distinto il processo di conservazione sostitutiva da quello dell'archiviazione elettronica. Quest'ultimo può essere propedeutico al primo, ma non è obbligatorio.

Per l'archiviazione elettronica dei documenti non sono previste particolari modalità operative. L'adempimento viene lasciato all'iniziativa del soggetto interessato, il quale potrà utilizzare un qualsiasi tipo di supporto di memorizzazione, per l'acquisizione del documento, la sua classificazione e l'attribuzione di un codice di identificazione univoco, in modo da consentirne un accesso facile e razionale. Il processo di conservazione sostitutiva è finalizzato a rendere un documento non

deteriorabile e quindi disponibile nel tempo in tutta la sua integrità ed autenticità. Il processo di conservazione è in generale successivo all'eventuale archiviazione elettronica.

3. Obblighi di conservazione sostitutiva.

Il comma 1 dell'art. 2 stabilisce che gli obblighi di conservazione sostitutiva dei documenti previsti dalla legislazione vigente, sia per il settore pubblico sia per il settore privato, sono soddisfatti qualora il processo di conservazione venga effettuato con le modalità di cui ai successivi articoli 3 e 4. Non sono previste autorizzazioni preventive, lasciando all'utente l'iniziativa dell'adozione delle modalità operative per la conservazione sostitutiva, con l'intento di dare ampia diffusione al nuovo sistema.

È consentito ad ogni soggetto pubblico o privato di adottare accorgimenti e procedure integrative, come anche l'adozione di altre tipologie di supporto digitale, purché nel rispetto delle norme previste dalla deliberazione.

4. Supporto di memorizzazione.

La deliberazione autorizza l'utilizzazione di un qualsiasi tipo di supporto di memorizzazione che consenta la registrazione mediante la tecnologia laser; quindi, non soltanto dischi ottici Worm e CD-R, ma anche magneto-ottici e DVD. Inoltre, tenuto conto di quanto previsto nel già citato testo unico circa la possibilità d'impiego ai fini della conservazione di altro mezzo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali e in considerazione dell'evoluzione tecnologica nel frattempo avvenuta, la deliberazione consente (art. 8) di utilizzare un qualsiasi altro supporto di memorizzazione, oltre quelli a tecnologia laser,

se non ostino particolari motivazioni e comunque nel rispetto delle regole tecniche previste dalla deliberazione stessa. Si ritiene, infatti, che i tecnicismi della firma digitale e del riferimento temporale siano idonei a garantire l'integrità del documento nel processo di sua conservazione, qualunque sia il tipo di supporto di memorizzazione, anche se diverso da quello ottico. Soltanto specifiche motivazioni potrebbero suggerire o richiedere l'impiego di una particolare tipologia di supporto.

5. Processo di conservazione sostitutiva.

Il processo di conservazione sostitutiva è sempre generato da documenti informatici differenziati secondo la loro origine e prevede l'adozione di regole tecniche comuni. Qualora si trattino documenti analogici, il processo di conservazione è attivato con la trasposizione della loro immagine su un supporto di memorizzazione; la conformità rispetto al documento d'origine è garantita dal responsabile della conservazione sotto la sua diretta responsabilità.

In effetti, il processo di conservazione sostitutiva può avere origine dalla necessità di convertire documenti già esistenti, per lo più cartacei. In tal caso, è necessario procedere preliminarmente alla predisposizione del materiale documentale, mantenendone l'ordine fisico e rendendo possibili eventuali diverse aggregazioni. Per i documenti cartacei questa operazione è conosciuta come "cartellinatura", operazione che consiste nella preparazione dei documenti cartacei, già raccolti fisicamente in un fascicolo, attraverso procedure definite dall'utente del sistema. Vengono quindi approntati strumenti di consultazione ed eventuali codificazioni aggiuntive cosicché, una volta registrati sul supporto di memorizzazione ottico, sia possibile rilevare collegamenti fra gli atti e i documenti riprodotti (per unità, serie o altro livello di aggregazione) e reperire

quanto oggetto di consultazione, duplicazione o esibizione. Gli artt. 3 e 4 dettano le regole tecniche per la conservazione, rispettivamente, dei documenti informatici e analogici, prevedendo, in generale, che il relativo processo si realizzi attraverso la memorizzazione dei documenti ed eventualmente anche delle loro impronte sul supporto ottico, con le formalità dell'apposizione del riferimento temporale e, quindi, della firma digitale sull'insieme di documenti destinati alla conservazione o, se conveniente, ad una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi. L'apposizione del riferimento temporale prima della firma digitale trova motivazione nella necessità di bloccare ad una data certa il contenuto dei documenti memorizzati e conservati, realizzando quindi il cosiddetto "file di chiusura".

Per i soli documenti informatici originati da "documenti analogici originali unici" è prevista, oltre all'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione, anche l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale sull'insieme di documenti destinati alla conservazione o, se conveniente, ad una evidenza informatica contenente una o più impronte dei documenti o di insiemi di essi, da parte di un pubblico ufficiale. Quest'ultimo adempimento è finalizzato ad attestare la conformità di quanto conservato al documento d'origine.

6. Processo di riversamento.

Il comma 2 dell'art. 3 e il comma 4 dell'art. 4 prevedono il processo di riversamento che, come precisato al comma 1, lettere o) e p) dell'art.1, può essere diretto o sostitutivo. Il riversamento diretto avviene con il trasferimento del documento conservato da uno ad altro supporto, senza alterarne la rappresentazione digitale (ad esempio, la produzione

delle copie di sicurezza previste dal processo di conservazione al comma 1, lettere b), e) e h) dell'art. 5). Il riversamento sostitutivo si ottiene, invece, attraverso il trasferimento di un documento conservato da uno ad altro supporto di memorizzazione, il quale comporti la modifica della rappresentazione informatica del suo contenuto. Questo tipo di riversamento consente l'aggiornamento tecnologico dell'archivio quando non sia possibile o conveniente mantenere nel tempo il formato della rappresentazione informatica dei documenti. L'operazione è necessaria per ottemperare all'obbligo di esibizione dei documenti conservati nel sistema. Riguardo al riversamento sostitutivo, i documenti informatici sottoscritti ai sensi dell'articolo 10, commi 2 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 così come modificato dall'articolo 6 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10, sono stati assimilati a quelli digitali generati da documenti analogici originali unici. Per entrambe le tipologie, considerate le loro peculiari caratteristiche, a differenza di quanto previsto per la generalità dei documenti, è richiesto oltre l'intervento del responsabile della conservazione, anche quello ulteriore del pubblico ufficiale per l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale allo scopo di attestare la conformità all'originale.

7. Riferimento temporale.

Al comma 1, lettera q) dell'art. 1 viene data la definizione del riferimento temporale, più ampia di quella della marca temporale, prevista dagli artt. 52 e seguenti del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1999. L'intento di semplificare il processo di conservazione sostitutiva ha suggerito di adottare questo particolare

tecnicismo, finalizzato a fissare nel tempo il verificarsi di un'operazione. Il riferimento temporale determina l'informazione della data e dell'ora nelle quali viene ultimata correttamente la memorizzazione del documento sottoposto al processo di conservazione o di riversamento sostitutivo. L'informazione è associata, in generale, ad un insieme di documenti informatici. Allo scopo di garantire l'affidabilità all'operazione di associazione, si è previsto che la procedura di generazione del riferimento temporale debba rispettare, a seconda della tipologia dei documenti da conservare, canoni di sicurezza stabiliti e formalizzati mediante specifica documentazione dal soggetto pubblico o privato che intende o è tenuto ad effettuare la conservazione sostitutiva, ovvero dal responsabile della conservazione nominato dal soggetto stesso. Per questa specifica operazione, è consentito il ricorso anche a strumenti cartacei. Gli organismi competenti e in particolare le pubbliche amministrazioni possono regolamentare, in base a quanto loro consentito dal primo comma dell'art. 7, altri tecnicismi analoghi senza precludere il ricorso ad altri sistemi di validazione temporale definiti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000. Pur consentendo l'utilizzo del riferimento temporale al fine della semplificazione del processo di conservazione, per i soggetti privati è opportuno associare ai documenti conservati, un riferimento temporale opponibile ai terzi.

8. Distruzione del documento analogico.

Il comma 3 dell'art. 4 prevede che il documento analogico d'origine, del quale sia obbligatoria la conservazione, può essere distrutto soltanto al termine del processo di conservazione sostitutiva. Per questo sarà necessario che sia avvenuta la sua digitalizzazione sul supporto di memorizzazione e che siano stati apposti dal responsabile del

procedimento di conservazione il riferimento temporale e la firma digitale. Per i documenti analogici originali unici dovrà anche essere attestata la conformità da parte del pubblico ufficiale, con l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale. Al riguardo, viene ricordata la norma contenuta nel comma 4 dell'art. 6 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, concernente i poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle amministrazioni pubbliche e sugli archivi dei privati dichiarati di notevole interesse storico ed artistico.

9. Responsabile della conservazione.

La deliberazione dà risalto al responsabile della conservazione sostitutiva, attribuendogli (art. 5) precisi compiti e specifiche responsabilità. In particolare, si affida al responsabile della conservazione sostitutiva la realizzazione di una base di dati relativa ai documenti informatici, gestita secondo principi di sicurezza stabiliti e documentati e che adotti procedure di tracciabilità in modo da garantire la corretta conservazione, l'accessibilità al singolo documento e la sua esibizione. Inoltre, il responsabile della conservazione, con procedure realizzate autonomamente, e quindi adeguate al proprio ambiente applicativo e alla tipologia di documenti da conservare, deve definire il contenuto del supporto di memorizzazione e delle relative copie di sicurezza effettuate tramite riversamento diretto, soddisfacendo così i compiti che la deliberazione gli attribuisce. I commi 2 e 3 dell'articolo 5 consentono al responsabile del procedimento di conservazione di delegare in tutto o in parte le proprie attività ad altri soggetti interni alla struttura e a soggetti terzi.

10. Obblighi di esibizione.

L'art. 6, al comma 1, richiama all'ottemperanza di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 2220 del codice civile, il quale prevede che le scritture e i documenti conservati sotto forma di registrazioni su supporti di immagini devono essere, in ogni momento, resi leggibili con mezzi messi a disposizione dal soggetto che utilizza tali supporti per la conservazione. L'esibizione per via telematica, prevista al comma 2, trova applicazione attraverso il rispetto della norme contenute nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e particolarmente negli artt.14 e seguenti. L'intervento del pubblico ufficiale, previsto al comma 3 dell'articolo 6 della deliberazione, riguardante l'esibizione su supporto cartaceo di un documento da prodursi all'esterno, trova giustificazione nell'esigenza di dichiarare la conformità di quanto riprodotto su carta a quanto conservato sul supporto di memorizzazione. Si ricorda che si fa riferimento al documento conservato originato da un documento analogico originale unico. La procedura prevista trova, quindi, origine nell'intrinseca natura del documento d'origine".