

## 7. La conservazione sostitutiva

---

La conservazione dei documenti amministrativi è una funzione di gestione documentale che si inserisce nel più generale modello organizzativo scelto ed adottato da ogni singola Amministrazione.

Abbandonata la forma cartacea, il legislatore ha disciplinato la gestione informatizzata dell'intero ciclo di vita del documento, grazie all'impiego di strumenti quali la firma digitale, la marca temporale e di particolari accorgimenti che garantiscono il mantenimento nel tempo delle informazioni memorizzate su supporti digitali.

### Il processo di conservazione

Il processo di conservazione ha la finalità di conservare inalterato nel tempo il valore giuridico e la disponibilità di un determinato documento informatico. Attraverso la conservazione sostitutiva le Amministrazioni saranno, inoltre, in grado di ottenere notevoli risparmi dovuti all'eliminazione dei documenti cartacei e dei relativi costi di produzione e gestione, oltre a migliorare notevolmente la consultazione dei documenti stessi.

Il documento informatico, conservato nel rispetto delle prescrizioni normative, ha pieno valore legale e probatorio: la firma digitale garantisce l'identità dell'autore e l'integrità del documento informatico firmato (rendendolo imm modificabile), mentre la marca temporale permette di individuare, in maniera certa e univoca, la data e l'ora in cui è stato creato.

La conservazione sostitutiva dei documenti amministrativi è una funzione di gestione documentale che si inserisce nel più generale modello organizzativo scelto ed adottato dalla singola amministrazione.

La materia, data la sua complessità, è stata oggetto di diversi interventi normativi, sia di carattere generale (leggi, decreti, ecc.) , sia di tipo tecnico (Deliberazioni AIPA, Deliberazioni CNIPA, ecc.).

L'art. 68 del [DPR 445/2000](#) prevede che il servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi all'interno delle Amministrazioni pubbliche elabori un "piano di conservazione degli archivi" per la definizione dei criteri di organizzazione dell'archivio stesso, di selezione periodica e di conservazione permanente dei documenti. Attraverso lo strumento del piano di conservazione, il legislatore ha investito le Amministrazioni della responsabilità per una corretta gestione dei documenti senza che ciò possa intaccare l'unità e l'integrità dell'archivio. Particolarmente delicate, in questa fase, sono le attività di corretta individuazione e di gestione dei documenti a carattere strumentale e/o transitorio che non devono essere conservati (il c.d. scarto) .

L'art. 43 del CAD sancisce, inoltre, la validità e la rilevanza, a tutti gli effetti di legge, delle riproduzioni su supporti informatici, di documenti degli archivi, scritture contabili, corrispondenza ed ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, in tutti i casi in cui la riproduzione e la conservazione nel tempo siano effettuate del rispetto della normativa tecnica.

Il Ministero per i beni e le attività culturali mantiene, comunque, i poteri di controllo sugli archivi (sia pubblici che privati) che siano stati dichiarati di notevole interesse storico (ai sensi del [D. Lgs. n. 42/2004](#)). Restano, comunque, validi i documenti già conservati mediante riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o con altro processo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali.

Oggetto di conservazione sono tutti i documenti dematerializzati, sia quelli creati direttamente in formato digitale, sia quelli derivanti dalle conversioni analogico/digitale (es. documenti originariamente creati su supporto cartaceo e, solo successivamente, trasformati in documenti informatici mediante scansione).

Ai sensi dell'art. 44 del CAD, il sistema di conservazione dei documenti informatici assicura:

- l'identificazione del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea di riferimento;
- l'integrità del documento;
- la leggibilità e l'agevole reperibilità dei documenti e delle informazioni identificative, inclusi i dati di registrazione e di classificazione originari;
- il rispetto delle misure di sicurezza previste dalla legge.

Le modalità con cui provvedere alla conservazione sono definite con le regole tecniche contenute nella [Deliberazione CNIPA n. 11 del 14 febbraio 2004](#) (*"Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali"*).

Le funzioni più critiche del processo di conservazione sono legate all'esigenza di assicurare la validità del documento, in special modo quando tale documento è portatore di atti potenzialmente rilevanti e quindi anche in funzione della sua valenza sul piano probatorio.

Per questi motivi, i sistemi di conservazione sono dotati di requisiti e funzionalità che possono essere ricomprese in tre gruppi, sostanzialmente riconducibili alle funzioni fondamentali svolte quali verifica, consolidamento e conservazione: verifica delle firme digitali apposte al documento, consolidamento del valore probatorio, conservazione su supporti conformi alle normative tecniche. Queste tre funzioni operano in maniera integrata tra loro.

Le tre fasi del processo di conservazione sostitutiva seguono la presa in carico, da parte del sistema di conservazione, del documento informatico firmato digitalmente e comportano:

- 1) la verifica accurata delle firme digitali apposte al documento effettuata con software in grado di elaborare file firmati in modo conforme alla normativa tecnica;
- 2) il cd. consolidamento del valore probatorio in cui viene verificata la sussistenza delle condizioni che assicurano la validità del documento a costituire elemento di prova dei fatti rappresentati. Sono, quindi, sottoposti a verifica la conformità alle normative e regole tecniche vigenti (formato, certificati, ecc.) e l'integrità del documento (che non deve essere stato alterato dopo l'apposizione della firma). Inoltre, in questa fase, vengono svolte verifiche sul certificato di firma per accertare che sia stato effettivamente emesso da un certificatore accreditato presso l'Agenzia per l'Italia Digitale e che, tale certificato, non sia scaduto, sospeso o revocato. Nel caso in cui vengano riscontrati problemi, il sistema di consolidamento deve prevedere l'invio di un messaggio di notifica al responsabile della conservazione;
- 3) la conservazione su supporti conformi alle normative tecniche adottate dall'Agenzia per l'Italia Digitale che assicurano la conservazione e l'integrità, sia logica che fisica, dei dispositivi di archiviazione. Il sistema, quindi, deve disporre di particolari caratteristiche funzionali: utilizzo di volumi di archiviazione di lavoro, gestione dei metadati, gestione automatica del consolidamento dei volumi, notifica via e-mail al responsabile della conservazione della disponibilità di ogni nuovo volume congelato, interfaccia utente per la navigazione attraverso i volumi, ecc.

## Le figure della conservazione

Figura fondamentale nella conservazione sostitutiva è quella del "Responsabile: è colui che apponendo la sottoscrizione elettronica e la marca temporale, garantisce il corretto svolgimento della procedura. Il Codice dell'Amministrazione Digitale ha definito la figura del responsabile della conservazione che, d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali, gestisce il sistema di conservazione dei documenti informatici (ove previsto, queste due figure sono affiancate dal responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi).

Nei processi di conservazione sostitutiva, risulta fondamentale redigere ed aggiornare il manuale del responsabile. Tale manuale racchiude in sé non solamente tutte le metodologie, tecniche-tecnologie e riferimenti normativi, ma appunto il processo utilizzato per conservare in modo sostitutivo e quindi in formato digitale i documenti elettronici. Nel manuale vengono contemplati anche ruoli e responsabilità di tutti i soggetti che intervengono nel processo di dematerializzazione.

L'art. 44 comma 1-*ter* specifica che il responsabile della conservazione possa affidare la conservazione dei documenti informatici o la certificazione della conformità del relativo processo di conservazione ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche.

Al fine di individuare operatori particolarmente qualificati nel campo della conservazione, Il Codice apre introducendo la figura dei "conservatori accreditati" (art. 44-bis) dettandone le regole, analoghe a quelle relative ai certificatori di firma digitale.

Tali soggetti pubblici e privati, che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici e di certificazione dei relativi processi per conto delle amministrazioni richiedenti, devono conseguire il

riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato, in termini di qualità e di sicurezza, chiedendo l'accreditamento presso l'[Agenzia per l'Italia Digitale](#).

Per i certificatori o, se persone giuridiche, per i loro legali rappresentanti ed i soggetti preposti all'Amministrazione, la legge richiede i medesimi requisiti di onorabilità richiesti per coloro che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le banche. Essi devono, inoltre, dimostrare:

- di essere sufficientemente affidabili sotto i profili organizzativo, tecnico e finanziario;
- di utilizzare personale qualificato;
- di applicare procedure e metodi amministrativi e di gestione adeguati e conformi a tecniche consolidate;
- di utilizzare sistemi affidabili;
- di adottare adeguate misure contro la contraffazione.

I conservatori privati sono costituiti in società di capitali con capitale sociale non inferiore a euro 200.000.

I conservatori sono sottoposti alla vigilanza dell'Agenzia per l'Italia Digitale che, d'ufficio o su segnalazione motivata di soggetti pubblici o privati, può procedere a controlli per l'accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dalla legge.

Nel caso in cui da questi accertamenti sortiscano esiti negativi, l'Agenzia per l'Italia Digitale può disporre il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti.

Il provvedimento che dispone il divieto di prosecuzione dell'attività deve essere motivato e va notificato all'interessato,

Oltre alla vigilanza, l'Agenzia per l'Italia Digitale svolge funzione altre funzioni relativamente alla gestione digitale dei flussi documentali:

1. indirizzo e coordinamento delle iniziative in atto e di quelle pianificate;
2. promozione e sviluppo di ogni iniziativa rivolta alla diffusione e semplificazione dei procedimenti amministrativi;
3. supporto, consulenza e assistenza alle singole amministrazioni pubbliche centrali e locali, enti ed organismi di diritto pubblico e privati;
4. emanazione e pubblicazione di regole, standard e guide tecniche;
5. vigilanza e controllo sul rispetto di norme e regole;
6. monitoraggio della corretta esecuzione dei progetti di digitalizzazione avviati;
7. predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni.

<b>Riferimenti Normativi</b>	<i>D. Lgs. n. 82/2005: artt. 20, 23-ter, 43, 44, 44-bis – D.P.R. n. 445/2000: art. 68</i>
<b>Regole tecniche e provvedimenti attuativi</b>	- <a href="#">Deliberazione CNIPA n. 11/2004</a> ; - <a href="#">Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 44 e 44 bis del CAD (BOZZA)</a>
<b>Tag</b>	<i>Strumenti, Organizzazione, Sicurezza</i>
<b>Voci di glossario</b>	<i>Archivio - Archivio informatico - Attestazione di conformità delle copie per</i>

*immagine su supporto informatico di un documento analogico - Conservatore  
accreditato – Conservazione – Dematerializzazione dei documenti delle PPAA –  
Gestione informatica dei documenti – Memorizzazione - Piano della sicurezza del  
sistema di conservazione – Piano di conservazione - Responsabile della  
conservazione - Sistema di conservazione -*