



CIRCOLARE ANORC 1/2021

Chiarimenti sulla normativa in merito all'accREDITAMENTO
dei conservatori e alla certificazione di conformità ai
requisiti di qualità e sicurezza richiesti per la fornitura
di servizi di conservazione



CIRCOLARE ANORC 1/2021

Oggetto: chiarimenti sulla normativa in merito all’accreditamento dei conservatori e alla certificazione di conformità ai requisiti di qualità e sicurezza richiesti per la fornitura di servizi di conservazione

PREMESSE

- ANORC (Associazione Nazionale per Operatori e Responsabili della Custodia dei dati, delle informazioni e dei documenti digitali- www.anorc.eu) è una realtà senza scopo di lucro - già iscritta all’elenco dei portatori di interesse presso la Camera dei Deputati, il Ministero per lo Sviluppo Economico e il Ministero del Lavoro - che dal 2007 mette in comunicazione e canalizza le conoscenze e i bisogni di aziende, enti pubblici, professionisti ed esperti che operano con diversi ruoli nei settori della digitalizzazione e della protezione dei dati;
- ANORC Professioni è iscritta presso il Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi della Legge 4/2013 all’elenco delle Associazioni che rilasciano l’attestato di qualità e di qualificazione professionale dei servizi prestati dai Professionisti della digitalizzazione e privacy.

Congiuntamente le due Associazioni, stimolate dai numerosi dubbi manifestati dai rispettivi associati relativamente all’interpretazione di particolari questioni inerenti alla certificazione di conformità per i servizi di conservazione in seguito agli aggiornamenti normativi intercorsi nel settembre 2020, in attesa della piena operatività delle Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, del Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione e dei rispettivi allegati tecnici, hanno ritenuto di pubblicare una circolare interpretativa che potesse essere di aiuto alle imprese, alle pubbliche amministrazioni e ai professionisti coinvolti nel recente aggiornamento normativo.

L’evoluzione normativa e regolamentare in tema di accreditamento dei conservatori

L’accreditamento dei conservatori

Con il D.Lgs. 235/2010 il Legislatore ha introdotto nel Codice dell’amministrazione digitale un nuovo articolo, il 44-bis, che definisce i Conservatori accreditati prevedendo che: *“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”.

Con il DPCM 3 dicembre 2013, recante le Regole tecniche per i sistemi di conservazione, è stato poi previsto che *“Le pubbliche amministrazioni realizzano i processi di conservazione all'interno della propria struttura organizzativa o affidandoli a conservatori accreditati, pubblici o privati, di cui all'art. 44 -bis, comma 1, del Codice”.*

Al fine di rendere operativa tale previsione, l'AgID, che ha poi sostituito il DigitPA, ha adottato una Circolare, la 65 del 2014, contenente le *“Modalità per l'accreditamento e la vigilanza sui soggetti pubblici e privati che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici di cui all'articolo 44-bis, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”* e i requisiti di qualità e sicurezza da possedere per poter richiedere ed ottenere l'accreditamento come conservatori.

La citata Circolare prevede, tra l'altro, che *“Almeno ogni 24 mesi, a partire dalla data comunicata dall'Agenzia, il conservatore accreditato deve presentare un certificato di conformità del sistema di conservazione ai requisiti tecnici organizzativi stabiliti dall'Agenzia, rilasciato da un ente di certificazione accreditato da ACCREDIA, o da altro ente di Accreditamento firmatario degli accordi di Mutuo riconoscimento nello schema specifico. I suddetti requisiti tecnici organizzativi sono indicati nel documento ‘Requisiti di qualità e sicurezza per l'accreditamento’, pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia”.*

La valutazione di conformità alla lista di riscontro

Con il D.Lgs. 179/2016, il Legislatore ha previsto – con una modifica dell'art. 29 del CAD - che i soggetti che intendono svolgere l'attività di conservatori di documenti informatici presentano all'AgID domanda di accreditamento, *“allegando alla stessa una relazione di valutazione della conformità rilasciata da un organismo di valutazione della conformità”* accreditato da Accredia o da altro ente europeo parificato. Contestualmente è stata affidata ad AgID anche la vigilanza sui conservatori accreditati riconoscendole la possibilità di irrogare sanzioni (da 4.000 a 40.000 euro) anche ai soggetti accreditati, in caso di violazioni del CAD.

In seguito a tale previsione normativa, AgID ha rielaborato i requisiti di qualità e sicurezza pubblicati nel 2014 componendo una *“Lista di Riscontro per le visite ispettive AgID e per la certificazione di conformità dei conservatori accreditati”* con l'obiettivo di supportare l'ispettore nelle sue attività di verifica.

Considerato tale quadro normativo, Accredia è intervenuta con una propria circolare, la DC 5/2017, adottando uno *“Schema di accreditamento degli Organismi di Certificazione, per il processo di certificazione dei Conservatori a Norma, secondo le disposizioni dell'Agenzia per l'Italia Digitale”.*



Con il successivo D.Lgs. 217/2017 (entrato in vigore a gennaio 2018), il Legislatore ha compiuto un passo indietro eliminando la necessità che i conservatori intenzionati a richiedere l'accreditamento allegino a tale domanda la relazione di valutazione di conformità ai requisiti di qualità e sicurezza previsti, ma ribadendo la necessità, con l'art. 34, al comma 1-bis, che le Pubbliche amministrazioni realizzino la conservazione dei propri documenti informatici *“all'interno della propria struttura organizzativa o affidandola, in modo totale o parziale, nel rispetto della disciplina vigente, ad altri soggetti, pubblici o privati accreditati come conservatori presso l'AgID”*.

Con lo stesso D.Lgs. è stata anche confermata la possibilità per AgID di irrogare sanzioni anche nei confronti dei conservatori accreditati decuplicando le precedenti sanzioni (portandole da 40.000 a 400.000 euro)

Dal gennaio 2018, quindi, pur non essendo più un prerequisito per l'accreditamento e pur non essendo stata mai comunicata formalmente da AgID la necessità di ottenere la valutazione di conformità ai requisiti previsti dalla Circolare 65/2014, la maggior parte dei conservatori accreditati ha comunque valutato l'opportunità di richiedere ai certificatori accreditati Accredia (che nel frattempo avevano proceduto a formarsi, anche con il contributo di AgID, in questa delicata materia) una specifica valutazione di conformità alla lista di riscontro AgID, principalmente al fine di ottenere ulteriori garanzie di rispondenza dei loro sistemi ai requisiti previsti per l'accreditamento ed evitare (o quantomeno ridurre fortemente) il rischio di incorrere nelle pesanti sanzioni previste.

La fine dell'accreditamento e l'attuale quadro normativo in materia di fornitura di servizi di conservazione alle PA

Con il DL 76/2020 convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120, sono state abrogate e/o ulteriormente modificate le norme relative all'accreditamento dei conservatori all'Agenzia per l'Italia Digitale (in particolare gli artt. 14, 29, 34 e 44 del D.Lgs. 82/2005). Su invito (e minaccia d'infrazione) della Commissione europea – che ha valutato l'accreditamento dei conservatori come una barriera alla libera circolazione dei servizi ICT nel territorio dell'UE – l'Italia ha quindi modificato o abrogato tutte le norme relative all'accreditamento, di fatto eliminandone ogni traccia dal nostro ordinamento.

Tra le norme modificate in tal senso dal DL 76/2020 rientra anche l'art. 34 che al comma 1-bis, lett. b del D.Lgs. 82/2005 (come modificato dal comma 1 dell'art. 25 del DL 76/2020) ora prevede che le Pubbliche Amministrazioni possano affidare i propri servizi di conservazione solo a soggetti *“che possiedono i requisiti di qualità, di sicurezza e organizzazione individuati, nel rispetto della disciplina europea, nelle Linee guida di cui all'art 71 relative alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici nonché in un regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici emanato da AgID, avuto riguardo all'esigenza di assicurare la conformità dei documenti conservati agli originali nonché la qualità e la sicurezza del sistema di conservazione”*.



Il comma 2 dell'art. 25 del DL 76/2020 ha poi previsto che *“fino all'adozione delle Linee guida e del regolamento di cui al comma 1, lettera e), in materia di conservazione dei documenti informatici si applicano le disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto.”*

Con l'adozione delle *“Linee Guida AgID in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici”* (Determinazione 407/2020 del 9 settembre 2020) e con l'adozione del *“Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici”* (Determinazione n. 455/2021 del 25 giugno 2021) tutte le norme del CAD relative all'accREDITamento dei conservatori devono, quindi, considerarsi definitivamente abrogate.

In considerazione di tale mutato quadro normativo, Accredia ha emanato una propria Circolare tecnica, la n. 28 del 2021 del 5 luglio 2021, finalizzata ad *“accompagnare e supportare la validità delle certificazioni esistenti dei Conservatori, assicurandone la validità giuridica fino al 31 dicembre 2021”*.

Tale circolare, ritenendo erroneamente ancora applicabili, fino al 31 dicembre 2021, le norme sull'accREDITamento dei conservatori, e in attesa della definitiva applicabilità del nuovo quadro normativo (Linee guida e Regolamento pienamente applicabili dal 1 gennaio 2022), specifica che *“non è più possibile certificare alcun Conservatore secondo quanto stabilito dalla precedente Circolare di ACCREDIA n°5/2017, né verranno prese in esame richieste di AccredITamento di CAB finalizzate allo schema citato”*.

Inoltre, la Circolare stabilisce che: *“sino al 31 dicembre 2021, sui soggetti in possesso di Certificazione per lo Schema Conservatori, saranno svolte solamente attività di sorveglianza, anche in quei casi nei quali dovesse essere prevista un'attività di rinnovo della Certificazione”*. Inoltre, viene anche stabilito che *“il diniego da parte di un Conservatore al ricevimento della verifica di sorveglianza comporta la sospensione ed eventuale revoca della Certificazione, secondo quanto previsto dal relativo regolamento del CAB”*.

L'interpretazione di ANORC

Obbligo di presentazione del certificato di conformità del sistema di conservazione ai requisiti tecnici organizzativi stabiliti dall'AgID

In primo luogo, si ritiene necessario fare chiarezza sulla distinzione tra le necessità e le semplici opportunità della presentazione del certificato di conformità del sistema di conservazione ai requisiti tecnici organizzativi stabiliti dall'AgID in vigore del processo di accREDITamento.

ANORC non vuole entrare nel merito di ciò che ciascun soggetto può ritenere utile per ragioni di opportunità, ma ritiene corretto fornire una lettura neutrale del dettato normativo basandosi sul testo delle norme ad oggi in vigore.



Dalla complessa ricostruzione delle norme che si sono via via susseguite in materia, risulta evidente come solo per una breve finestra temporale (che va dall'entrata in vigore del D.Lgs. 179/2016 alla successiva entrata in vigore del D.Lgs. 217/2017) è stato realmente obbligatorio ottenere e presentare ad AgID, quale presupposto per la presentazione di una domanda di accreditamento, il certificato di conformità del sistema di conservazione ai requisiti stabiliti dalla stessa Agenzia.

Successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. 217/2017 – e in assenza di comunicazione formale da parte di AgID prevista dalla Circolare 65/2014 – la certificazione di conformità ai requisiti individuati per l'accREDITamento dei conservatori risulta assolutamente facoltativa ai fini del mantenimento dell'accREDITamento.

Tra l'altro, proprio in considerazione della cancellazione ormai completa dal nostro ordinamento di qualsiasi riferimento all'accREDITamento dei fornitori dei servizi di conservazione, risulta impossibile (o per lo meno inutile) mantenere uno "status" inesistente e contrario, secondo quanto indicato dalla Commissione europea con la Notification 2019/0540/I, alla normativa europea.

Presenza dell'elenco dei conservatori accreditati sul portale dell'Agenzia per l'Italia Digitale

Volendo spingersi un po' oltre, ci si potrebbe interrogare sulla attuale opportunità della presenza di un elenco pubblico dei c.d. conservatori accreditati:
<https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/conservazione/conservatori-accreditati>

Considerato che la Commissione europea ha intimato all'Italia di cancellare l'accREDITamento per i fornitori di servizi di conservazione, in quanto lesivo della libera circolazione dei servizi all'interno del territorio comunitario e il nostro Legislatore ha recepito tale richiesta, siamo costretti a chiederci se la presenza dell'elenco dei conservatori accreditati all'interno di un sito istituzionale non possa creare delle distorsioni nell'ambito della concorrenza, salvo considerarla una anticipazione dell'elenco dei conservatori che da gennaio potranno considerarsi qualificati.

Lecce, lì 28 settembre 2021

Il Direttore generale
dott. Alessandro Selam