

L'evoluzione del documento informatico e la sua conservazione a norma

La rivoluzione informatica che sta caratterizzando gli ultimi decenni ha portato con sé enormi mutamenti nella nostra società. Grazie alla diffusione capillare di dispositivi e sistemi sempre più potenti e meno costosi, sono stati stravolti i confini della comunicazione sia sociale sia commerciale, l'organizzazione del lavoro e i processi produttivi, finendo per causare una radicale modifica degli strumenti attraverso i quali operiamo quotidianamente. In particolare, la versione informatica del documento analogico ha richiesto un completo ripensamento dei suoi processi e procedimenti di formazione, gestione, archiviazione e conservazione.

A dire il vero il Legislatore italiano fin dai primi anni '90 aveva dimostrato particolare attenzione verso l'analisi e l'introduzione delle tecnologie dell'informazione nella vita di tutti i giorni, prevedendone l'ingresso dirompente soprattutto nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini.

Con la Legge 7 Agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, e nello specifico con la definizione "ampia" di documento amministrativo presente all'art. 22, comma 1, lett. d)¹,

1. Legge 7 Agosto 1990, n. 241, art. 22, comma 1, lett. d): per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, dete-

si aprono le porte a quello che in seguito sarà definito come il documento informatico.

Tre anni dopo con il Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, assistiamo alla "normalizzazione" della creazione di atti amministrativi tramite sistemi automatizzati, introdotta dall'art. 3² (in seguito modificato dal Decreto Legislativo 26 Agosto 2016, n. 179, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

nuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;

2. Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, art.3 Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o telematici, nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i medesimi sistemi, devono essere accompagnate dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. Se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile.

L'attenzione al fenomeno dell'informatizzazione in Italia era ovviamente (e potremmo anche dire fortunatamente) estesa a tutti gli ambiti del diritto: non solo il diritto civile e amministrativo ma anche in ambito Penale, il Legislatore è intervenuto sul Codice con l'introduzione di specifici reati informatici.

Quella che potremmo definire come Era dell'informazione, è stata caratterizzata anche da una sempre più forte esigenza di trasparenza nei rapporti con le istituzioni e con la pubblica amministrazione, che era scaturita dalla crisi politica scoppiata con i casi "Mani pulite" e "Tangentopoli", sono state la molla per la riorganizzazione della pubblica amministrazione in chiave di economicità, efficacia, efficienza e modernità attraverso quella che conosciamo come la Riforma Bassanini (dal nome dell'allora Ministro Franco Bassanini).

Tale riforma, tra l'altro, ha il merito di aver introdotto il concetto di Amministrazione Digitale, inteso come il sistema di gestione digitalizzata della pubblica amministrazione, che consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi informatici, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In particolare, la Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione* e per la semplificazione amministrativa ha il merito di aver introdotto il concetto di gestione documentale informatica e di aver riconosciuto valore legale agli atti, dati, documenti e contratti formati, gestiti e conservati con strumenti informatici³.

Sempre con le riforme Bassanini si è estesa la validità dei documenti informatici anche ai rapporti tra privati, aprendo la strada all'evoluzione normativa battezzata con il Codice dell'Amministrazione Digitale.

3. Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 15, comma 2, 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 entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni.

Con il nuovo millennio è stata presentata la raccolta di tutte le disposizioni relative al documento amministrativo al fine di definire un corpus unitario di riferimento. Il Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, ha il merito di consolidare il concetto di documento informatico e di estendere quello di documento amministrativo a tutti gli strumenti utili alla sua creazione. L'attenzione alle nuove tecnologie nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini assume sempre maggiore importanza tanto da occupare l'intera sezione III^a del Capo II del Decreto (sostituita negli anni successivi dal Codice dell'Amministrazione Digitale contenuto nel D.Lgs. 82/2005).

Purtroppo, però, nonostante il processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione fosse in atto da diversi anni, l'amministrazione digitale (o e-Government), che doveva essere una delle colonne portanti dell'ammodernamento e della sburocratizzazione della PA, stentava a decollare. Per questo motivo, nel 2005, il Legislatore emanò il Decreto Legislativo 7 Marzo 2005 n° 82, *Codice dell'Amministrazione Digitale* (di seguito anche CAD). L'emanazione del Codice dell'Amministrazione Digitale ebbe effetti dirompenti, e con la sua entrata in vigore l'attività amministrativa venne declinata con l'uso di strumenti elettronici e il documento informatico ne divenne il fulcro indispensabile.

Altra importante novità del codice, fu l'introduzione di specifiche norme (artt. 20 e seg.) che declinavano il valore giuridico e probatorio del documento informatico sulla base delle firme elettroniche adottate e parificandolo alle scritture private già oggetto dell'art. 2702 del codice civile⁴.

In considerazione dell'elevato impatto delle tecnologie nella definizione e sviluppo del documento informatico, e non solo, il Legislatore introdusse l'art. 71 del CAD con il quale veniva prevista la definizione di specifiche regole tecniche in grado di assicurare la corretta esplicazione degli strumenti introdotti dal CAD. Se in una sua prima versione, l'art. 71 prevedeva che le Regole tecniche venissero adottate con Decreto del

4. Articolo 2702 Codice Civile (R.D. 16 marzo 1942, n. 262) - Efficacia della scrittura privata. La scrittura privata fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta.

Presidente del Consiglio dei Ministri, le modifiche al CAD del 2016 e del 2017, individuarono uno strumento di normazione secondaria, di tipo tecnico, più snello anche nelle fasi di definizione e approvazione, che l'attuale Agenzia dell'Italia digitale (di seguito anche AgID) ha adottato per la prima volta lo scorso settembre 2020, introducendo Linee guida su formazione e gestione del documento informatico.

Con l'adozione delle *Linee Guida sulla formazione gestione e conservazione dei documenti informatici* AgID ha sostituito le precedenti regole tecniche (previste dall'art. 71 del CAD)⁵ e ha creato un corpo unitario di regole (tecniche, appunto) per regolare il ciclo di vita del documento informatico utilizzando un linguaggio più comprensibile agli utilizzatori pubblici e privati degli strumenti regolati dal CAD.

Le linee guida si soffermano sul ruolo fondamentale che assume il processo di conservazione dei documenti informatici soprattutto nell'attribuzione di rilevanza giuridica al documento informatico (concetto, questo, che si ritrova a livello comunitario nel Regolamento che disciplina i servizi fiduciari), dichiarando con fermezza e trasparenza l'obbligatorietà della nomina di un Responsabile per la conservazione, che sovrintenda l'intero processo, e la redazione di un Manuale della conservazione, che descrive nel dettaglio le procedure, i sistemi e le persone impiegati per proteggere nel tempo l'integrità, l'autenticità, l'inalterabilità e la reperibilità di un documento.

Tra i convinti sostenitori dell'importanza fondamentale della custodia dei dati, delle informazioni e dei documenti non possono essere tralasciate tutte le imprese e i professionisti che gravitano attorno all'associazione ANORC (www.anorc.eu). Grazie alla partecipazione attiva di chi sostiene ANORC, infatti, negli anni sono stati fatti dei passi importanti nel chiarire l'importanza di una corretta gestione dei dati, delle informazioni e dei documenti digitali, con l'obiettivo di garantirne la reperibilità e il valore per proteggere i nostri diritti e le nostre legittime pretese

5. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2013 Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40 -bis , 41, 47, 57 -bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2014 Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

non solo in ogni aspetto della vita quotidiana ma anche in quella professionale. Non a caso, l'associazione ha voluto porsi a tutela di due settori chiave all'interno del panorama digitale: quello del Mercato, rappresentante enti e organizzazioni impegnati nel campo della conservazione, dell'archiviazione documentale, della protezione dei dati personali e dell'innovazione digitale nel suo complesso, e quello dei Professionisti che include tutte quelle figure professionali necessarie per strutturare processi di digitalizzazione conformi alla normativa, in qualsiasi realtà pubblica e privata.

L'elemento cardine della "conservazione" del documento informatico attraverso specifici sistemi e procedure regolate dalle Linee guida ritorna prepotentemente di attualità in ambito comunitario con il recente aggiornamento apportato al Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (più comunemente conosciuto con l'acronimo di Regolamento eIDAS).

Lo scorso anno, infatti, con l'emanazione del Regolamento (UE) 2024/1183 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione del quadro europeo per l'identità digitale, oltre al Wallet (di cui si è molto parlato per la portata e l'impatto diretto sui cittadini dell'Unione), è stato riconosciuto anche come nuovo servizio fiduciario quello della conservazione dei documenti informatici (servizio che nel Regolamento è definito come "e-archiving").

Nello specifico l'intervento dello scorso anno ha introdotto nel testo del Regolamento eIDAS la Sezione 10 dedicata ai Servizi di archiviazione elettronica tra i servizi fiduciari e composta dagli artt. 45-decies⁶ e 45-undecies⁷, rispettivamente dedicati agli *Effetti*

6. Art. 45-decies: "Ai dati elettronici e ai documenti elettronici conservati mediante un servizio di archiviazione elettronica non vengono negati gli effetti giuridici né l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della loro forma elettronica o perché non sono conservati mediante un servizio di archiviazione elettronica qualificato. I dati elettronici e i documenti elettronici conservati mediante un servizio di archiviazione elettronica qualificato godono della presunzione della loro integrità e della correttezza della loro origine per la durata del periodo di conservazione da parte del prestatore di servizi fiduciari qualificato."

7. Art. 45-undecies: "I servizi di archiviazione elettronica qualificati soddisfano i requisiti seguenti:

a) sono forniti da prestatori di servizi fiduciari qualificati;

giuridici dei servizi di archiviazione elettronica e ai Requisiti per i servizi di archiviazione elettronica qualificati.

Con tale intervento il legislatore comunitario stabilisce, con effetti immediati in tutti gli stati membri, che ai dati e ai documenti elettronici conservati in un sistema di e-archiving sono riconosciuti effetti giuridici e possono essere valutabili da un giudice in sede di giudizio. Ciò pone tutti coloro che posseggono un sistema di conservazione o che si affidano a fornitori per gestire la conservazione dei propri documenti in outsourcing in una posizione privilegiata rispetto a chi tale sistema/ servizio non lo possiede.

In aggiunta a ciò, il legislatore introduce in capo ai dati e ai documenti elettronici conservati mediante un servizio di “e-archiving qualificato” una presunzione di origine e integrità per tutto il periodo di conservazione. Il processo di riconoscimento e valorizzazione dei sistemi e servizi di e-archiving (o di conservazione, per dirla all’italiana) non è ancora ultimato in quanto siamo in attesa dei prossimi passi da parte della Commissione che, entro il 21 maggio 2025, dovrà stabilire norme, specifiche e procedure di riferimento per il servizio fiduciario di e-archiving.

Attualmente presso il CEN, Comitato europeo di normazione⁸, è attivo il Technical Committee (TC)

b) utilizzano procedure e tecnologie in grado di garantire la durabilità e la leggibilità dei dati elettronici e dei documenti elettronici oltre il periodo di validità tecnologica e almeno per tutto il periodo di conservazione legale o contrattuale, preservandone nel contempo l’integrità e l’esattezza dell’origine;

c) assicurano che tali dati elettronici e tali documenti elettronici siano conservati in modo tale da essere protetti dal rischio di perdita e alterazione, ad eccezione delle modifiche riguardanti il loro supporto o il loro formato elettronico;

d) consentono alle parti autorizzate facenti affidamento sulla certificazione di ricevere una relazione in un modo automatizzato in cui si conferma che i dati elettronici e i documenti elettronici consultati da un archivio elettronico qualificato godono della presunzione di integrità dei dati dall’inizio del periodo di conservazione fino al momento della consultazione.

La relazione di cui alla lettera d) del primo comma è fornita in modo affidabile ed efficiente e reca la firma elettronica qualificata o il sigillo elettronico qualificato del prestatore del servizio di archiviazione elettronica qualificato.

Entro il 21 maggio 2025 la Commissione, mediante atti di esecuzione, stabilisce un elenco di norme di riferimento e, se necessario, stabilisce specifiche e procedure applicabili ai servizi di archiviazione elettronica qualificati. Si presume che i requisiti dei servizi di archiviazione elettronica qualificati siano rispettati ove un servizio di archiviazione elettronica qualificato sia conforme a tali norme, specifiche e procedure. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d’esame di cui all’articolo 48, paragrafo 2.”

8. Il Comitato europeo di normazione è una delle tre organizzazioni europee di normazione (insieme al CENELEC e all’ETSI) ufficialmente riconosciute dall’Unione europea e dall’Associazione europea di libero

468, che si sta occupando della standardizzazione degli aspetti funzionali e tecnici della conservazione delle informazioni digitali. Nello specifico il comitato sta sviluppando un set strutturato di standard, specifiche e report, al fine trattare i temi fondamentali della conservazione quali il mantenimento delle caratteristiche (integrità, autenticità, affidabilità, usabilità ecc.) delle informazioni digitali durante il loro ciclo di vita; la progettazione, implementazione e gestione dei processi dei sistemi di conservazione (disponibilità, riservatezza, ecc.); le procedure di audit e controllo qualità per la conservazione delle informazioni digitali; l’interoperabilità e scambio di informazioni tra sistemi e servizi; le procedure e processi a supporto dell’ammissibilità legale.

Con riferimento all’esperienza dei conservatori italiani e alla maturità di un mercato, che negli ultimi 25 anni ha adeguato la propria offerta ad una normativa nazionale molto stringente e che ha voluto introdurre standard qualitativi molto elevati per la gestione e conservazione di atti e documenti delle pubbliche amministrazioni, i presupposti sono davvero positivi.

In attesa di conoscere le specifiche tecniche per la qualificazione, le imprese italiane che operano nell’ambito della conservazione sono già chiamate ad adeguarsi alle novità in tema di sicurezza informatica, introdotte dalla Direttiva c.d. NIS2, la quale interviene per sostituire il contenuto della Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell’Unione (c.d. Direttiva NIS, Network Information Security) e stabilisce i requisiti tecnici e metodologici delle misure di gestione dei rischi di cibersicurezza per i soggetti e le reti critici. La Direttiva NIS2⁹ è stata recepita in Italia con Decreto Legislativo 138/2024 che individua due tipologie di soggetti sottoposti agli obblighi di sicurezza da essa introdotti: i soggetti importanti e i soggetti essenziali. Tali soggetti sono riconducibili anche alla normazione sui servizi fiduciari e per quanto ci riguarda da vicino al servizio di e-archiving in quanto ai soggetti importanti sarebbero riconducibili i prestatori del servizio di archiviazione elettronica non qualificati

scambio (EFTA) come responsabili dello sviluppo e della definizione di norme volontarie a livello europeo (<https://www.cencenelec.eu/>)

9. Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell’Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148.

(salvo non rientrino nella categoria dei servizi essenziali per caratteri dimensionali, calcolati in base al numero dei dipendenti o al fatturato annuo), ai soggetti essenziali quelli qualificati.

Proprio in questo periodo il Ministero dell'Impresa e del Made in Italy unitamente all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale hanno attivato dei tavoli di lavoro con gli Stakeholders per valutare la bozza del testo sugli obblighi di base in materia di gestione dei rischi e notifica degli incidenti e l'associazione ANORC è presente ai tavoli per sostenere le istanze degli operatori della conservazione.

Molto si è fatto e ancora molto c'è da fare ma fortunatamente in ambito di digitalizzazione dei processi e dei sistemi per la formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici il nostro Paese si trova in una posizione di assoluto vantaggio in termini di conoscenza ed esperienza.

Il Legislatore italiano negli anni ha ben esplicitato il ruolo dei conservatori dei documenti informatici e ha ben delineato le implicazioni sulla protezione dei dati personali e nonostante nel recente passato il ruolo dei fornitori del servizio di conservazione e il sottostante processo di accreditamento non siano stati adeguatamente difesi in ambito comunitario, dobbiamo confidare che le Istituzioni e in primis l'Agenzia per l'Italia Digitale abbiano imparato dagli errori del passato e possano tutelare e far valere anche in ambito europeo l'esperienza sino ad oggi acquisita dai Conservatori italiani.

Avv. Luigi Foglia e Dott. Alessandro Selam

Rispettivamente Segretario generale di ANORC e Direttore generale di ANORC e ANORC Professioni.

Articolo pubblicato originariamente sul numero 1/2025 della Rivista Office Automation: www.soiel.it/sfogliabili/officeautomation/2025/1/show_rivista.php#page=30

