

La conservazione dei documenti informatici

di Marianna Tascone ¹

*La conservazione degli atti corrisponde ad un bisogno innato dell'umanità,
bisogno che l'ignoranza potrà calpestare, ma sopprimere non mai.*

Eugenio Casanova²

La conservazione dei documenti informatici è l'attività volta a proteggere nel tempo gli archivi di documenti informatici e i dati. Ha l'obiettivo di impedire la perdita o la distruzione dei documenti e di garantirne autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità e reperibilità.

In una società in cui creare e rielaborare informazioni diventa sempre più facile, il "documento" - portatore di contenuto e garante di un significato - è stato messo in discussione ormai da tempo. In molti casi non esiste più.

Questo processo di liberazione del contenuto dal suo supporto è stato osservato con attenzione, accompagnato sia da visioni ottimistiche, che vedevano in esso una maggiore diffusione dell'informazione e quindi un fattore di emancipazione sociale, che da sentori di allarme e preoccupazione. In un mondo dinamico ed estraneo al concetto di tempo e spazio come quello digitale, sapere che le informazioni di cui disponiamo sono corrette è la condizione essenziale per la libertà dell'uomo.

Altrettanto importante è riuscire ad accedere a una informazione creata con strumenti che hanno un'evoluzione rapidissima e, di conseguenza, una durata di vita

¹ Marianna Tascone lavora presso l'Azienda USL di Bologna dove si occupa della progettazione e del coordinamento di progetti aziendali di innovazione dei flussi amministrativi e di conservazione degli archivi digitali. Da diversi anni svolge il ruolo di project manager del progetto BABEL, sistema di gestione documentale dell'AUSL di Bologna di cui sta attualmente curando l'estensione ad altre aziende sanitarie della regione Emilia Romagna. Presso Unitelma Sapienza si è laureata con lode in "Scienze dell'Amministrazione"; concluso il master di I livello "Governance, Management, E-government delle pubbliche amministrazioni", ha avviato ora il percorso di Laurea Magistrale in "Management delle organizzazioni pubbliche e sanitarie". Questo contributo è una sintesi aggiornata del project work da lei presentato al Master.

² CASANOVA E., *Archivistica*, Arti Grafiche Lazzeri, Siena, 1928

molto limitata. È necessario garantire che l'informazione, libera, sia però certa, corretta, attendibile e, soprattutto, accessibile nel tempo.

La conservazione a lungo termine dell'informazione digitale, in particolare quella prodotta e gestita dalla pubblica amministrazione, è così diventata un problema su cui istituzioni, associazioni e professionisti hanno investito molto tempo alla ricerca di adeguate soluzioni.

Un problema di non facile definizione

In Italia la conservazione dei documenti informatici è regolamentata per la prima volta dalla legge n. 537/1993, in base alla quale è previsto che "gli obblighi di conservazione e di esibizione dei documenti [...] si intendono soddisfatti anche se realizzati mediante supporto ottico purché le procedure utilizzate siano conformi a regole tecniche dettate [...] dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione".³

La Deliberazione AIPA n. 15 del 1994, *Regole tecniche per l'uso di supporti ottici*, costituisce il primo strumento normativo di riferimento per quella che sarà poi definita "conservazione sostitutiva", in cui gli archivi ottici sono sostitutivi di quelli cartacei. Tali regole tecniche si concentrano molto sulla tecnologia dei CD-ROM, definendo precisamente come questi debbano essere riempiti di contenuto e conservati.

Ci si rese subito conto di un problema: la rapida obsolescenza della tecnologia mal si adattava alle esigenze normative, che invece hanno l'obiettivo di mantenere valore nel tempo e dare stabilità alla materia di cui si occupano.

Alla prima Deliberazione seguì la n. 24 del 1998 che ha introdotto nel processo di archiviazione la firma digitale.

Segue poi la deliberazione n. 42 del 2001 che ha semplificato le procedure di archiviazione sostitutiva e ha ampliato le tipologie di supporti utilizzabili, introducendone anche di non ottici.⁴

L'ultima Deliberazione è la n. 11 del 2004, adottata dal CNIPA (Consiglio Nazionale per l'Informatica delle Pubbliche Amministrazioni) che l'anno precedente aveva sostituito l'AIPA nelle sue funzioni.

³ Articolo 2, comma 15, L. 537/1993

⁴ GIACALONE P. *La normativa sul governo elettronico. Dal decreto legislativo 39/93 al Codice dell'Amministrazione Digitale*, Franco Angeli, Milano, 2007

Le regole tecniche per la conservazione sostitutiva descrivevano in maniera accurata gli aspetti procedurali e indicavano le responsabilità degli attori di questo processo, ma non fornivano dettagli tecnici sulle modalità di rappresentazione dei dati relativi agli oggetti della conservazione. Inoltre, non contenevano alcuna specifica disposizione mirata a conseguire o a promuovere forme di interoperabilità.

Le regole offrivano cioè ampissimi margini di libertà in fase d'implementazione, con il conseguente proliferare di soluzioni e formati lontanissimi da ogni prospettiva di interoperabilità, dovuti in particolare all'assenza di standard specifici.

Anche a seguito del nuovo corso dato all'amministrazione digitale dal CAD⁵, la Deliberazione n. 11/2004 del CNIPA, insieme al Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2004⁶, è rimasta per quasi dieci anni l'unico riferimento sul tema della conservazione, cioè fino all'emanazione del DPCM 3 dicembre 2013 - *Regole tecniche in materia di sistema di conservazione*.⁷

Per comprendere meglio il processo di conservazione, per capirne lo scopo ed i principi astruendo l'analisi dagli elementi tecnologici e strumentali, è necessario prendere in esame anche l'aspetto storico culturale dell'archivio.

Il D.lgs n. 42 del 2004, il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* che ha abrogato il precedente D.lgs n. 490/1999⁸, rappresenta il riferimento principale per la tutela e la conservazione degli archivi. L'intervento del legislatore era volto a "*codificare la materia, con implicazioni diverse che la stessa terminologia usata lascia intendere*"⁹, favorendo prime tra tutte la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale.

Nei primi articoli del Codice sono declinati i principi e le finalità dello stesso nella cornice dell'articolo 9 della Costituzione¹⁰ e si definiscono le competenze e i rapporti di

⁵ D.lgs 82/2005, "Codice dell'Amministrazione digitale"

⁶ Vedasi l'articolo 4 "Conservazione digitale delle scritture contabili e dei documenti analogici rilevanti ai fini tributari"

⁷ DPCM 3 dicembre 2013, ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5bis, 23ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82/2005.

⁸ "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali*", che già riorganizzava la disciplina vigente del 1964.

⁹ MORRIELLO R., *Le novità del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, «Bibliotime», anno VII, 2004

¹⁰ Promozione e sviluppo della cultura e tutela del patrimonio storico e artistico.

cooperazione tra i vari livelli dello Stato in ragione dell'articolo 117 della stessa Carta.¹¹ *"La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione".*¹²

A garanzia di tutela, nel rispetto del principio di sussidiarietà¹³, le funzioni di controllo e vigilanza sono di competenza statale e affidate al Ministero dei beni e delle attività culturali, mentre l'attività di ispezione è svolta dalla Soprintendenza Archivistica.

L'oggetto della tutela e della valorizzazione è il patrimonio culturale, composto da beni culturali e beni paesaggistici di cui fanno parte "gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico"¹⁴ nonché "gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante"¹⁵.

In particolare, mentre in precedenza veniva data grande importanza e centralità al restauro¹⁶, visto ora più coerentemente come intervento ultimo ed estremo di recupero dell'integrità fisica del bene, il legislatore con il Codice del 2004 privilegia anzitutto la prevenzione¹⁷ e la manutenzione¹⁸, fino a introdurre un nuovo obbligo per Stato, regioni e altri enti pubblici di "garantire la sicurezza e la conservazione dei beni culturali di loro appartenenza".¹⁹

È possibile tracciare una precisa evoluzione nel pensiero del legislatore.

¹¹ È un effetto del novellato riparto delle competenze tra Stato/Regioni derivante dalla modifica del Titolo V apportata dalla Legge Costituzionale n. 3/2001 e del principio di sussidiarietà introdotto dal Trattato di Maastricht del 1997.

¹² Vedasi l'articolo 117 lett. s) della Costituzione Italiana, nella stesura corrente (25 ottobre 2016): la tutela è di competenza statale, la valorizzazione è di potestà concorrente.

¹³ Vedasi l'articolo 118 della Costituzione Italiana

¹⁴ Articolo 10, comma 2, lettera b, D.lgs n. 42/2004

¹⁵ Articolo 10, comma 3, lettera b, D.lgs n. 42/2004

¹⁶ Articolo 29, comma 4, D.lgs n. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio"

¹⁷ Articolo 29, comma 2, D.lgs n. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio"

¹⁸ Articolo 29, comma 3, D.lgs n. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio"

¹⁹ Articolo 30, D.lgs n. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio"

Sul problema della conservazione dei documenti informatici l'attenzione si sposta progressivamente dal supporto di memorizzazione alla conservazione della capacità di riprodurre l'informazione, vero oggetto del problema.

Sulla questione della tutela e della valorizzazione degli archivi si riconosce sempre più importanza alla prevenzione del rischio piuttosto che all'intervento di recupero del danno.

Con la trasformazione degli archivi di documenti digitali, questo implica "anticipare" le tutele alle fasi iniziali della vita del documento e forse è questo il momento fondamentale in cui dalla "conservazione sostitutiva" si comincia a parlare di sistema di conservazione (di cui la "conservazione anticipata" è la fase di un processo più ampio).

I modelli internazionali

Parallelamente al percorso normativo italiano, che su questi temi inizia un nuovo corso nel 2005²⁰, in ambito internazionale si sviluppano progetti e modelli di gestione della stessa problematica.

Tra i più importanti, troviamo lo standard OAIS - *Open Archival Information System* - standard ISO 14721:2012²¹, utilizzato come modello di riferimento anche nel DPCM 3 dicembre 2013 *Regole tecniche in materia di sistema di conservazione*²². Lo standard, nato nel 2002, è stato aggiornato nel 2012 e ne è già in programma una nuova revisione per il 2017.

²⁰ D.lgs. n. 82/2005, "Codice dell'Amministrazione Digitale"

²¹ Il modello è stato definito dalla raccomandazione CCSDS 650.0-B-1 del Comitato Consultativo per i Sistemi di dati spaziali (*Consultative Committee for Space Data Systems – CCSDS*), organizzazione fondata nel 1982 per le agenzie spaziali governative e non governative con lo scopo di favorire l'analisi e lo sviluppo di standard per la raccolta e la gestione dei dati spaziali. Nonostante l'obiettivo iniziale fosse dotare di sistemi informativi le agenzie spaziali, il modello OAIS sviluppato ha dimostrato di essere molto flessibile e utilizzabile in una grande varietà di organizzazioni e istituzioni che hanno la necessità di gestire un archivio digitale. Tutto questo spiega perché la diffusione dello standard OAIS sia promossa dal progetto CASPAR (*Cultural, Artistic, and Scientific knowledge or Preservation, Access and Retrieval*), un progetto intersettoriale nato dalla cooperazione tra ESA (Agenzia Spaziale Europea) e UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura) cofinanziato dalla Commissione Europea, sotto la guida del Settore di Scienze Naturali per la conservazione dei dati digitali culturali, scientifici e artistici.

²² DPCM 3 dicembre 2013, ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5bis, 23ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

OAIS descrive un modello funzionale ripreso nelle regole tecniche che prende in considerazione l'intero ciclo di vita del documento, individuandone i principali attori: produttore, conservatore, consumatore. Il consumatore è colui che nel futuro eserciterà il diritto di accesso all'informazione²³, il produttore e il conservatore, a cui sono attribuite specifiche responsabilità, devono collaborare per rendere possibile l'esercizio di questo diritto.

I problemi della conservazione della memoria digitale sono essenzialmente due e consistono nella capacità di conservare l'accessibilità e l'autenticità del contenuto del documento informatico, un oggetto per sua natura flessibile e dinamico che pone diverse criticità, qui sinteticamente descritte:

- in base a come è firmato è possibile avere un diverso grado di certezza rispetto alla paternità del documento;
- la presenza di un riferimento temporale può collocarlo in un preciso momento della storia;
- il processo di produzione e il formato finale che esso assume con il suo perfezionamento agiscono sulla modalità di rappresentazione delle informazioni;
- le informazioni che lo accompagnano influiscono sulla relazione logica che ha con altri documenti o attività e consentono di ricostruire un processo decisionale.

In ogni caso il tempo è il fattore di criticità più alto.

Secondo il progetto InterPARES - *The International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems*²⁴ - la conservazione del digitale non equivale alla stabilizzazione e al mantenimento di un oggetto (come storicamente si fa con gli archivi cartacei), ma alla conservazione della capacità di produrre nel tempo copie autentiche rispetto al documento iniziale: copie equipollenti all'originale, in grado di produrre gli stessi effetti giuridici e di valore come testimonianza storica.

La conservazione dei documenti informatici è una conservazione attiva che modifica il documento nel tempo.

²³ Nel combinato disposto degli articoli 3, 21 e 97 della Costituzione italiana individuiamo il diritto all'informazione e il conseguente dovere informativo pubblico. Questo diritto, seppur non esplicitato, è un diritto direttamente riconducibile alla libertà di manifestazione del pensiero, di fatto condizione essenziale per una società e soprattutto per una democrazia moderna (SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987)

²⁴ <http://www.interpares.org/>

Sono i metadati - dati che descrivono altri dati - che, accompagnando il documento e corredandolo di informazioni di contesto, migliorano l'efficacia del processo di conservazione.

Un elemento ulteriore che migliora l'efficacia dell'azione è la rapidità con cui il processo viene attivato. È questo il motivo per cui si parla di conservazione anticipata, perché ha inizio quando il documento è ancora nella sua fase di gestione all'interno dell'archivio corrente - gestito dal produttore - e si esprime concretamente nella costruzione di un archivio parallelo - gestito dal conservatore. Si perde quindi la storica linearità di gestione dell'archivio, che vede il documento passare prima dall'archivio corrente a quello di deposito e infine a quello storico per la conservazione perenne.

Nel processo di conservazione dei documenti informatici la fase della conservazione anticipata equivale alla formazione di un archivio di deposito che coesiste in parte con quello corrente. Una volta superata la fase di selezione, i documenti non scartati passeranno alla fase di conservazione a lungo termine.

Le regole tecniche del D.lgs n. 82 del 2005

Nel Supplemento Ordinario n. 20 della Gazzetta Ufficiale n. 59 del 2013 sono state pubblicate con specifici DPCM le *Regole tecniche in materia di sistema di conservazione*²⁵ e le *Regole tecniche per il protocollo informatico*²⁶, seguite, a quasi un anno di distanza, dalle *Regole tecniche sul documento informatico*²⁷.

I tre DPCM hanno la particolarità di condividere tra loro i cinque allegati: *Glossario e definizioni, Formati, Standard e specifiche tecniche, Specifiche tecniche del pacchetto di archiviazione, Metadati*.

Dopo quasi 10 anni dall'emanazione del CAD e una lunga attesa, le regole tecniche hanno fornito i tasselli fondamentali per il quadro giuridico dell'amministrazione digitale e individuano una data limite entro cui "tutte le Pubbliche Amministrazioni italiane (e quindi anche tutte le ASL e le istituzioni pubbliche sanitarie) dovranno attrezzarsi per

²⁵ DPCM 3 dicembre 2013 ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5bis, 23ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005

²⁶ DPCM 3 dicembre 2013 ai sensi degli articoli 40bis, 41, 47, 57bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005

²⁷ DPCM 13 novembre 2014 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

formare, gestire, conservare tutti i documenti in modalità «nativamente» ed «esclusivamente» digitali²⁸».

La data fatidica era fissata il 12 agosto 2016, ma, esattamente a due giorni dal termine, il *digital first* è entrato in una sorta di "ibernazione"²⁹.

La sospensione della scadenza è stata suggerita dalla Commissione Affari Costituzionali, all'interno del parere favorevole dato al testo di modifica e integrazione al CAD, approvato il 10 agosto 2016 dal Consiglio dei ministri.

Il D.Lgs n. 179 del 2016 è stato quindi pubblicato in Gazzetta il 13 settembre 2016, ed è entrato in vigore il giorno successivo, il 14 settembre 2016.

Nell'articolo 61 "Disposizioni di coordinamento" il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione è chiamato ad aggiornare e coordinare le regole tecniche previste dall'art. 71 del CAD entro 4 mesi. "Le regole tecniche vigenti nelle materie del Codice dell'amministrazione digitale restano efficaci fino all'adozione del decreto" ma l'unica eccezione è proprio per il *digital first* "fino all'adozione del suddetto decreto ministeriale, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di adeguare i propri sistemi di gestione informatica dei documenti, di cui all'articolo 17 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2014, è sospeso, salva la facoltà per le amministrazioni medesime di adeguarsi anteriormente".

La pubblicazione in G.U. porta quindi la conferma della sospensione del *digital first*, iniziata "spontaneamente" già dal 10 agosto senza riferimenti certi, come sottolinea l'avvocato Lisi in un suo contributo giornalistico pochi giorni prima della pubblicazione del decreto: "*C'è da ricordare, poi, che la riforma del Codice dell'amministrazione digitale, in cui dovrebbe essere contenuta la sospensione richiesta nel parere della Commissione, è stata solo confermata in un comunicato stampa del Governo (del 10 agosto), ma non ancora pubblicata in Gazzetta: la scadenza del 12 agosto, quindi, non è stata ancora prorogata con atto ufficiale, questo vuol dire che di fatto le regole tecniche contenute del Dpcm 2014, fino a quando la riforma non andrà in Gazzetta, non solo rimangono ancora in vigore, ma risulta ad oggi obbligatorio per tutte le PA italiane rispettarle!*"³⁰.

²⁸ http://www.quotidianosanita.it/federsanita/articolo.php?articolo_id=42200

²⁹ http://www.agendadigitale.eu/egov/cad-lisi-le-ultime-modifiche-sono-nemiche-dell-agenda-digitale-ecco-perche_2421.htm

³⁰ <http://www.startmag.it/innovazione/cad-ancora-modifiche-la-digitalizzazione-non-parte/>

Il blocco del *digital first*, accolto da incredulità generale e diffusa³¹, ha provocato uno stato di sconcertante ibernazione per più di un mese *"una sospensione che non c'è e che non sappiamo effettivamente quanto durerà sino a quando il testo di riforme non sarà uscito in Gazzetta Ufficiale!"*³².

Con l'entrata in vigore al 14 settembre del D.lgs n. 179/2016, la sospensione è vincolata al compito di aggiornamento e coordinamento delle regole tecniche, che il ministero delegato dovrà fare in 4 mesi.

Nel desolante "rinviare all'infinito i processi di cambiamento e di rinnovamento"³³ quello che permane in molti è il senso di veder vanificati i percorsi e gli sforzi fatti fino ad ora.

Ma, come afferma il prof. Limone, non bisogna mai fermarsi: *"intanto, le Amministrazioni che intendono non perdere questa opportunità possono procedere tranquillamente sia a completare processi di digitalizzazione in corso sia a strutturarsi per avviare un vero processo di digitalizzazione. Queste amministrazioni arriveranno alla prossima scadenza già pronte"*.³⁴

Lo prevede anche il D.lgs n. 179/2016, il rinvio della scadenza non deve fermare le Pubbliche Amministrazioni che intendano muoversi nel processo di innovazione perché, come si legge nell'introduzione del *Vademecum per l'adeguamento al DPCM 13/11/2014* proposto di recente da ANORC: *"Adeguarsi alla normativa dovrebbe significare anche (e soprattutto) entrare (o essere già entrati, oramai) nell'ottica di un nuovo concetto, proprio della cultura digitale, quello di "sistema", in grado di permeare a livello mentale e operativo ogni PA, di qualsiasi dimensione"*³⁵.

È legittimo pensare che difficilmente le PA che non si sono ancora adeguate decidano di farlo ora, consapevoli della revisione in corso.

Senza dubbio, alcuni aspetti del D.lgs. n. 179/2016 - tra cui l'introduzione di sanzioni e responsabilità in capo ai dirigenti delle amministrazioni³⁶ e l'obbligo della

³¹ http://www.agendadigitale.eu/egov/cad-lisi-le-ultime-modifiche-sono-nemiche-dell-agenda-digitale-ecco-perche_2421.htm

³² <http://www.startmag.it/innovazione/cad-ancora-modifiche-la-digitalizzazione-non-parte/>

³³ <https://www.key4biz.it/padigitale-addio-alla-carta-ennesimo-rinvio-ma-la-scadenza-di-dicembre-e-vicina/167146/>

³⁴ <https://www.key4biz.it/padigitale-addio-alla-carta-ennesimo-rinvio-ma-la-scadenza-di-dicembre-e-vicina/167146/>

³⁵ http://www.anorc.it/notizia/825_Vademecum_per_l_adeguamento_al_DPCM_13_11_2014.html

³⁶ Vedasi art. 60 del Dlgs 179/2016 "Incentivi e sanzioni. Portale delle performance".

formazione continua sui temi del digitale e delle nuove tecnologie³⁷ - rappresentano novità importanti e manifestano il tentativo di superamento di noti limiti del processo di digitalizzazione, dando impulso positivo all'innovazione di sistema.

Tornando all'oggetto di studio, i tre DPCM, secondo un approccio coordinato e organico, prendono in considerazione l'intero "ciclo di vita" del documento, dalla formazione alla conservazione nell'ambito di un archivio digitale, introducendo un'ottica di sistema di gestione e conservazione dei documenti informatici finora mancante, della quale vengono precisati i requisiti per assicurare la leggibilità in un futuro, anche remoto, dei documenti e del loro contesto.³⁸

Le Regole tecniche abrogano le precedenti fonti di riferimento³⁹ e in particolare introducono nel nostro ordinamento il "sistema di conservazione".

L'obiettivo del legislatore è garantire - tramite l'adozione di regole, procedure e tecnologie idonee - le caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità e reperibilità.

Come detto in precedenza, il DPCM riprende il modello OAIS individuando i ruoli del produttore, dell'utente (il consumatore) e del responsabile della conservazione (il *management*)⁴⁰ e disegna un modello organizzativo per l'attuazione dell'amministrazione digitale in cui sono necessarie competenze plurime che lavorino di concerto tra loro.

In questa azione di revisione subisce una trasformazione anche il ruolo del Responsabile dei flussi documentali⁴¹ che diventa il Responsabile della gestione documentale⁴², acquisendo compiti specifici sulla formazione e gestione dei documenti e sulla definizione dei loro attributi descrittivi.

Nell'articolo 7 delle Regole tecniche in materia di sistema di conservazione vengono declinate le caratteristiche e i compiti del responsabile della conservazione, inquadrato in una struttura organizzativa di "sistema" in cui deve *"operare d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali, con il responsabile della sicurezza e con*

³⁷ Vedasi art. 13 comma 1-bis del Dlgs 82/2005

³⁸ http://www.agendadigitale.eu/egov/738_conservazione-nella-pa-tutti-i-dettagli-del-nuovo-corso.htm

³⁹ E in particolare, per quelle in materia di sistema di conservazione, la Deliberazione CNIPA n. 11 del 2004.

⁴⁰ Vedasi l'articolo 6, DPCM 3 dicembre 2013 ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5bis, 23ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44, 44bis e 71, comma 1, del CAD.

⁴¹ Richiesto dal DPR 445/2000.

⁴² Vedasi l'articolo 4, comma 1 - "Compiti del responsabile della gestione documentale" - del DPCM 3 dicembre 2013 ai sensi degli articoli 40bis, 41, 47, 57bis e 71, del CAD

il responsabile dei sistemi informativi [...] oltre che con il responsabile della gestione documentale ovvero con il coordinatore della gestione documentale ove nominato, per quanto attiene alle pubbliche amministrazioni”.

Mentre le regole tecniche sul protocollo informatico stabiliscono che il Responsabile della Gestione Documentale deve essere interno alla PA, è possibile nominare un Responsabile della conservazione che sia esterno all’ente, ma, in questo caso la scelta è limitata a soggetti accreditati scelti nell’albo tenuto dall’Agenzia per l’Italia Digitale: *“la PA deve sempre e comunque nominare al suo interno un Responsabile di Conservazione, questo ultimo principio non è strettamente obbligatorio per le aziende private”.*⁴³

Chiarire questo punto è molto importante: il Responsabile della conservazione può delegare (tramite contratto) un soggetto terzo, ma non può privarsi della sua responsabilità nei termini di *culpa in eligendo e vigilando*.

L’AgID, con la Circolare n. 65 del 10 aprile 2014, ha definito le modalità per l’accreditamento e per la vigilanza dei soggetti che intendono offrire il servizio di conservazione, che devono essere censiti in un apposito elenco pubblico. Oltre alla valutazione delle domande, sono attribuiti all’Agenzia compiti di vigilanza dei soggetti pubblici e privati accreditati; a essa spetta quindi il compito di controllare costantemente il rispetto e il mantenimento nel tempo dei requisiti previsti per l’accreditamento.

Considerando che il Ministero dei Beni Culturali, come visto, mantiene i suoi compiti di tutela, valorizzazione e controllo (esercitato dal soprintendente), è possibile quindi completare l’elenco delle responsabilità sulla conservazione digitale includendo quest’ultimo, l’AGID e l’eventuale responsabile esterno (e certificato) della conservazione nel caso di servizio interamente o in parte delegato.

L’esperienza del Polo archivistico della regione Emilia Romagna

Come si è visto, il percorso di definizione del problema è stato lungo e articolato. Sulla base delle esperienze nazionali e internazionali, in Italia si sviluppa, dalla seconda metà degli anni Duemila, l’idea di centri specializzati nella conservazione della memoria digitale⁴⁴ di cui un esempio concreto è rappresentato dal Polo Archivistico della Regione

⁴³ http://www.agendadigitale.eu/identita-digitale/due-responsabili-distinti-per-conservazione-e-gestione-documentale-come-possono-collaborare_1708.htm

⁴⁴ BEZZI G., *La conservazione dei documenti informatici: l’esperienza del Polo Archivistico Regionale dell’Emilia-Romagna (ParER)*, Digitalia, Rivista del digitale nei beni culturali Vol. 2, ICCU, Roma, 2013.

Emilia Romagna ParER, istituito con la delibera di giunta n. 877 del 2009 all'interno dell'Istituto dei beni artistici e culturali, con la missione di:

- garantire la conservazione, l'archiviazione e la gestione dei documenti informatici e altri oggetti digitali;
- erogare servizi di accesso basati sui contenuti;
- fornire supporto, formazione e consulenza agli enti produttori per i processi di dematerializzazione.

Il ParER è strutturato per dare una risposta ai problemi tecnici e organizzativi e facilitare il compito di vigilanza della Soprintendenza, che ha costanti rapporti con il ParER e accesso privilegiato al sistema di conservazione.

I servizi sono attivi dal 2010 e a oggi sono 260 (di cui 72 fuori regione) gli enti che ne usufruiscono attivamente, mentre 572 sono le convenzioni⁴⁵ e gli accordi sottoscritti (341 convenzioni con Enti regionali; 29 convenzioni con Aziende sanitarie e ASP Regionali; 99 Enti fuori regione; 104 Istituti Scolastici).

Oltre a offrire al produttore funzioni specifiche per un autocontrollo del proprio archivio, vengono inviate alla soprintendenza archivistica relazioni trimestrali delle attività di conservazione.

Il modello concettuale dell'organizzazione del ParER parte dalla normativa italiana ma è basato essenzialmente sul progetto InterPARES e sul modello OAIS.

Nel suo ruolo di management, insieme al produttore, il Polo definisce come deve essere formato il pacchetto di versamento costituito dai documenti e dai rispettivi metadati.

Le corrispondenti specifiche evidenziano una capacità descrittiva molto alta, sia per i diversi documenti che compongono l'unità documentaria opportunamente tipizzati, sia per i metadati che l'accompagnano a loro volta distinti in gruppi di diverso significato.⁴⁶

Il sistema di conservazione progettato dal ParER non è quindi un "semplice deposito" di documenti informatici ma, secondo la qualità delle informazioni raccolte e versate dal produttore, costituisce un vero e proprio archivio a tutti gli effetti.

⁴⁵ Lo schema di convenzione per gli enti regionali è stato approvato dalla Soprintendenza archivistica dell'Emilia Romagna, una approvazione preventiva che ha lo scopo di semplificare le procedure autorizzative.

⁴⁶ Vedere *ParER Manuale di conservazione*, versione 2.0, 2014, pagg. 33-34

Alla data attuale, i documenti conservati dal ParER sono quasi 300.000.000: le principali tipologie conservate sono gli atti e i documenti di protocollo, i Piani Urbanistici Comunali, i verbali d'esame dell'università, gli ordinativi informatici, la documentazione fiscale (fatture, libri giornali).

Dal 2012 sono cominciati i versamenti di documentazione amministrativa e referti da parte delle Aziende sanitarie: attualmente tutte le Aziende sanitarie della regione sono convenzionate con ParER⁴⁷. Ciò ha portato ad un ampliamento delle tipologie documentarie gestite (i referti di laboratorio, le immagini diagnostiche, le ricette del SSN)⁴⁸.

Nel 2015, con l'avvio della fatturazione elettronica, si è aggiunto un altro importante tassello nella dematerializzazione della pubblica amministrazione.

Come si è visto, sono 72 gli enti fuori regione ad aver aderito all'accordo con ParER: in particolare nel luglio 2013 è stato stipulato un accordo con l'Archivio Centrale dello Stato e l'AgID con lo scopo di condividere l'esperienza del ParER e conservare i documenti informatici della PA centrale.

Hanno iniziato i versamenti AgID e il Ministero dei Beni Culturali; per il Ministero dell'istruzione hanno iniziato a conservare con ParER le scuole della Regione Emilia Romagna; per il Ministero delle Infrastrutture e lavori Pubblici c'è interesse da parte del Provveditorato alle opere pubbliche Emilia-Romagna e Lombardia a proporre alla struttura centrale un progetto pilota sul territorio; sono in corso di avviamento i servizi per la Corte Costituzionale⁴⁹.

Nei suoi piani di sviluppo ParER si propone di proseguire il lavoro di analisi per la conservazione di ulteriori tipologie documentali e l'evoluzione del sistema di conservazione SACER fino a renderlo un vero e proprio archivio digitale della pubblica amministrazione.

⁴⁷ Delibera di Giunta n. 779 del 9 giugno 2011: «La Giunta della Regione Emilia-Romagna [...] delibera di indicare l'IBACN, per il tramite del Polo Archivistico Regionale (ParER), come soggetto preposto, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2 della L. R. 29/95 e successive modifiche, alla funzione di archiviazione e conservazione dei documenti informatici prodotti dalle Aziende sanitarie regionali».

⁴⁸ Questo ha anche richiesto un adeguamento tecnologico. La Sanità è infatti un grande produttore di documenti informatici: con circa 20-25 milioni di documenti all'anno, costituisce il 90% di tutta la documentazione digitale prodotta dalla PA in Emilia Romagna.

⁴⁹ Dati tratti dalle Slide *"Il Polo Archivistico dell'Emilia-Romagna: Incontro Assessore aprile 2016"* 17 aprile 2016, per gentile concessione del ParER.

La natura tecnologica del servizio non dimentica che *“la conservazione degli atti in archivio ha uno scopo positivo, ben determinato, tangibile, vale a dire quello di renderli utili alla generalità degli individui e agli individui stessi”*.⁵⁰

L'utente finale del sistema di conservazione non è l'ente produttore, ma la comunità di riferimento, i portatori di interesse sono i ricercatori e gli storici del prossimo futuro. *“Si stanno inoltre sostenendo progetti di digitalizzazione di tradizionali fonti archivistiche quali i fascicoli relativi a processi su stragi e terrorismo in corso di versamento da parte del Tribunale di Bologna all'Archivio di Stato di Bologna. In questo caso ParER garantirà la conservazione delle immagini digitali e fornirà un sistema di consultazione delle stesse presso l'Archivio di Stato di Bologna”*.⁵¹

L'archivio di stato di Venezia ha attivato le procedure per la conservazione di tutto il proprio patrimonio digitalizzato.

Come ampliamento naturale della propria attività, è in atto una collaborazione con le principali istituzioni culturali della regione per la conservazione del patrimonio culturale digitalizzato.

L'obiettivo ultimo è quello di produrre un archivio accessibile all'utenza esterna di oggetti tipicamente multimediali.

Di recente ParER ha stretto una convenzione con l'Archivio “Charlie Chaplin” e la Fondazione Cineteca di Bologna per la conservazione del patrimonio filmico ed extrafilmico: in particolare l'attività di restauro della Cineteca, che fino a ora si completava con la restituzione dell'oggetto al committente, potrà ora essere gestita in modo completo da un sistema di conservazione digitale certificato e pubblico.⁵²

Una espansione molto forte che incide direttamente anche sul mondo del mercato: lo scorso 14 luglio, infatti, ANORC ha depositato a nome della “Coalizione ANORC-AIFAG dei Conservatori Accreditati” un ricorso presso l'Autorità Garante della Concorrenza e il Mercato *“perché abusando formalmente dell'istituto delle convenzioni per favorire una reale «cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi» (come prevede l'art. 15 della Legge 241/90), viene di fatto impropriamente mascherato un*

⁵⁰ CASANOVA E., *Archivistica*, Arti Grafiche Lazzeri, Siena, 1928

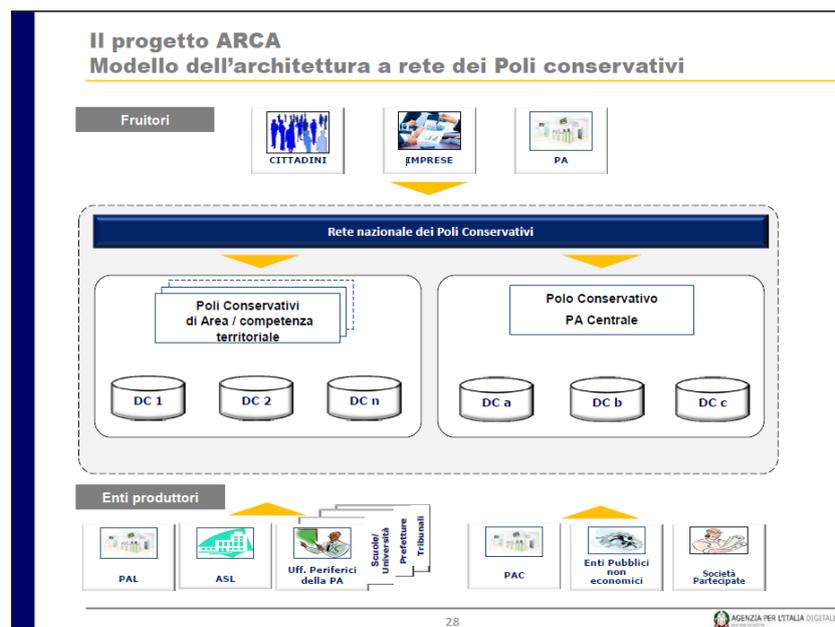
⁵¹ BEZZI G., *La conservazione dei documenti informatici: l'esperienza del Polo Archivistico Regionale dell'Emilia-Romagna (ParER)*, DigItalia, Rivista del digitale nei beni culturali Vol. 2, ICCU, Roma, 2013

⁵² Fonte diretta: Cristiano Casagni - Responsabile Tecnologie e sviluppo sistema di conservazione.

semplice contratto di diritto comune ex art. 1321 cod. civ. (la cui stipula, quindi, a partire dalla scelta del contraente, dovrebbe secondo la legge essere presidiata da tutte le garanzie previste per le procedure di evidenza pubblica)".⁵³

Scenari aperti

Nell'intervento "Poli Archivistici e funzione archivistica di conservazione", tenutosi a Roma presso il Forum PA il 27 maggio 2015, AgID ha presentato il "Progetto ARCA - Architettura per la Rete nazionale dei Poli Conservativi e Accesso dei documenti informatici della Pubblica Amministrazione" a cui a dicembre 2015 è seguita la pubblicazione del modello del nuovo "Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi della pubblica amministrazione e della rete dei poli conservativi (SGPA)".⁵⁴



Estratto dalle slide "Poli Archivistici e funzione archivistica di conservazione"

⁵³ http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/conservazione-digitale-tutte-le-nuove-norme-che-minacciano-il-mercato_2383.htm

⁵⁴ <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/gestione-procedimenti-amministrativi>

La presentazione del progetto ha seguito di poco l'accreditamento di ParER presso AgID, avvenuto in data 22/12/2014⁵⁵ e per lungo tempo unico esempio di conservatore pubblico nel panorama nazionale.

I più recenti accreditamenti della Regione Toscana e della Regione Marche⁵⁶ potrebbero dare la struttura minima necessaria per la realizzazione del progetto.

Questo ipotetico scenario si raccorda con le ultime modifiche al CAD in cui troviamo che *"se il documento informatico è conservato per legge da una pubblica amministrazione, cessa l'obbligo di conservazione a carico dei cittadini e delle imprese che possono in ogni momento richiedere accesso ai sensi delle regole tecniche di cui all'articolo 71"*.⁵⁷

Cessa quindi l'obbligo per i privati di conservare obbligatoriamente i propri documenti nel caso siano gestiti nell'archivio di una PA.

Si tratta di una grande opportunità di cambiamento, che certamente espone ad alcune criticità (fortemente espresse da ANORC e AIFAG⁵⁸) e che necessita di importanti riflessioni.

L'archivio di una PA deve garantire pubblica fede e tutelare i propri interessi ma anche quelli del cittadino, che naturalmente potrebbero essere contrapposti.

Se il cittadino deve sentirsi libero di non preoccuparsi più della conservazione dei documenti che lo riguardano, deve sentirsi altrettanto libero e sicuro di potervi accedere in qualsiasi momento e con lo stesso grado di libertà che aveva in precedenza.

In caso contrario si pone un problema di perdita di un diritto, per non parlare di cosa potrebbe accadere in caso di involuzione autoritaria dello Stato.

Per includere gli interessi del cittadino non è sufficiente che gli archivi garantiscano autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità e reperibilità ma andrebbero riviste anche le modalità di organizzazione delle informazioni in ragione di accesso libero e libera fruizione, anche e soprattutto nel tempo: un documento scartabile per la PA è scartabile anche per il cittadino?

⁵⁵ Il DPCM 3/12/2013 è entrato in vigore l'11 aprile 2014 e da tale data i sistemi di conservazione devono rispettare le caratteristiche fissate dal decreto, per quelli già esistenti vi era un termine ultimo fissato allo scadere dei 36 mesi dalla data di entrata in vigore del DPCM stesso.

⁵⁶ Rispettivamente del 19/02/2016 e del 17/03/2016, fonte www.agid.gov.it

⁵⁷ Art. 43 comma 1 bis D.lgs 82 del 2005 come modificato dal d.lgs 179 del 2016,

⁵⁸ http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/conservazione-digitale-tutte-le-nuove-norme-che-minacciano-il-mercato_2383.htm

L'affrancatura dall'onere di conservazione non deve trasformarsi nella perdita della libertà personale di organizzare e conservare (e trasferire) le informazioni secondo le proprie necessità.

Fino a ora gli standard di conservazione e gli studi si sono concentrati sulla definizione di un sistema di conservazione in cui gli utenti sono ricercatori/storici/epidemiologici proiettati nel futuro, non diretti interessati che vivono nel presente.

La sfida è ben più grande.

La conservazione del digitale è uno degli aspetti meno appariscenti del progresso tecnologico e della dematerializzazione degli oggetti.

La trasformazione dell'archivio evidenzia bene le differenze esistenti tra il mondo cartaceo e quello digitale: abbiamo già imboccato una nuova strada, dopo millenni di tradizione in cui l'uomo, a partire dalle tavolette di argilla, ha perfezionato la conservazione della sua memoria.

Il documento informatico è giovane di età ma ha un ritmo di crescita, trasformazione e diffusione del tutto nuovo, che lo rende molto "delicato".

La sua versatilità è pari alla sua fragilità. Deve essere trattato con cura. Deve essere formato con cura.

Molto studio si è concentrato su questo tema nel tentativo di gestire e anticipare un problema vivo, il cui sviluppo non è prevedibile né direttamente controllabile.

Per prevenire l'obsolescenza tecnologica, la tecnica della migrazione del formato è vista da molti come una possibile e adeguata soluzione.

Tuttavia sin dalla standardizzazione del PDF/A nel 2005 ci si era resi conto che già il momento della produzione del documento sarebbe stato cruciale per la sua conservazione.

Mutuando da altri ambiti, quali la *privacy*, il problema della conservazione dovrebbe essere gestito sin dal momento della produzione con un approccio denominato "conservazione *by design*".

Il reale valore di un documento informatico (che ora con il regolamento "eIDAS"⁵⁹ e l'aggiornamento del CAD assume un significato ancora più ampio⁶⁰) è rappresentato in modo rilevante dai metadati che lo descrivono e l'accompagnano.

⁵⁹ Articolo 3, par. 35, Regolamento (UE) n. 910 del 23 luglio 2014 (2014/910/UE) "qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva".

⁶⁰ Articolo 1, comma 1 lettera d, "il documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti".

I sistemi informativi produttori di documenti, pertanto, devono essere disegnati in modo da gestire, in modo certo, la raccolta di quante più informazioni possano essere utili ad aumentare il grado di affidabilità dell'informazione prodotta.

La corretta conservazione dei documenti informatici oltre a richiedere politiche di conservazione attive, dovrebbe cominciare dagli ambienti di produzione e dall'archivio corrente.

Un primo passo in questo senso lo ritroviamo nelle regole tecniche sulla conservazione, e in particolare sul ruolo del Responsabile della conservazione che, come si è visto, deve essere una figura interna all'ente stesso e non delegabile.

Purtroppo, sull'individuazione del responsabile della conservazione, oltre il 50% delle PA è tuttora inadempiente⁶¹, a conferma di una *"consapevolezza diffusa che il tema della digitalizzazione non sia stato fino ad ora il core business della PA"*, come emerge anche dal primo incontro del gruppo di lavoro ANORC e PA centrali tenutosi il 6 aprile 2016.⁶²

Il problema, mutuando dalle teorie del *change management*, è che se un processo di cambiamento non è governato, questo non vuol dire che non si verificherà, ma solo che non sarà gestito, con le inevitabili conseguenze.

Un sistema di conservazione, basato su modelli internazionali e con una struttura di gestione adeguata e basata su una elevata competenza, come l'esempio citato della Regione Emilia Romagna, è un fattore abilitante nel processo di digitalizzazione dell'amministrazione.

Tuttavia esso non è sufficiente per eliminare i rischi legati ai problemi dell'ambiente di produzione e di gestione.

A tale proposito, uno dei rischi maggiori è legato alla frammentazione degli archivi informatici, spesso nati come sistemi "verticali" e non collegati tra loro.

Citando Luca Attias, *Chief Information Officer* della Corte dei Conti: *"L'Italia ha un numero di CED pari a quello del resto del mondo. La parte applicativa è quella più complicata perché esiste un numero enorme di applicazioni non interoperabili spesso di bassa qualità con dati molte volte inutilizzabili, molte delle quali fanno le stesse cose in*

⁶¹ <http://www.forumpa.it/pa-digitale/documenti-responsabile-della-conservazione-incombenze-di-una-figura-ancora-mancante>

⁶² http://www.anorc.it/notizia/779_Guppo_di_lavoro_ANORC_e_PA_centrali__resoconto_del_primo_incontro.html

*modo diverso, quando dovrebbero essere tutte centralizzate in cloud. Recuperare questa situazione è impresa proibitiva”.*⁶³

Dal punto di vista della conservazione, mantenere il valore del documento ma non avere riferimento alcuno di come questo sia relazionato con altri, non avere cioè garanzia che il produttore gestisca, oltre il documento informatico, anche il fascicolo informatico, porta a una perdita concettuale del senso stesso dell'archivio.

In definitiva il rischio è che nel sistema di conservazione ci siano solo documenti organizzati per tipologia e per analogia di produzione e non secondo una relazione logica.

Un archivio, al contrario, deve saper raccontare una storia.

⁶³ http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/30108_attias-pa-digitale-italia-nel-caos-ma-renzi-puo-farcela.htm