

NOTE ESPLICATIVE DELLE REGOLE TECNICHE PER LA RIPRODUZIONE E CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI SU SUPPORTO OTTICO

deliberazione 13 dicembre 2001, n. 42, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 296 del 21 dicembre 2001

Premessa

L'art. 2, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, successivamente abrogato dall'art. 77, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, prevedeva che gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti per finalità amministrative e probatorie, previsti dalla legislazione vigente, si intendevano soddisfatti anche se realizzati su supporto ottico, purché le procedure adottate fossero conformi a regole tecniche dettate dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Conseguentemente, l'Autorità ha emanato la deliberazione n. 15 del 28 luglio 1994 e, quindi la deliberazione sostitutiva n. 24 del 30 luglio 1998, finalizzate allo sviluppo del nuovo sistema di conservazione dei documenti, alternativo a quello tradizionale su carta, per il settore pubblico e per il settore privato.

Successivamente, per coordinare la normativa in materia, è stato emanato il testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il quale, all'art. 6, comma 1, prevede che le pubbliche amministrazioni e i privati hanno facoltà di sostituire, a tutti gli effetti, i documenti dei propri archivi, le scritture contabili, la corrispondenza e gli altri atti di cui per legge o regolamento sia prescritta la conservazione, con la loro riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o con altro mezzo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali. Lo stesso articolo, al comma 2, conferma che gli obblighi di conservazione ed esibizione di documenti realizzati su supporto ottico secondo le regole tecniche dettate dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione si intendono soddisfatti, ai fini sia amministrativi sia probatori.

A distanza di tre anni dall'emanazione della deliberazione n. 24/98, l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere ad un riesame delle regole tecniche, per renderle meglio aderenti alla tecnologia della firma digitale e del documento informatico. In particolare, l'evoluzione tecnologica e la diffusione degli strumenti di firma digitale consentono di definire norme per la conservazione dei documenti anche su supporti non ottici, garantendo la sicurezza della procedura di conservazione e la verifica di integrità. La deliberazione amplia quindi la tipologia di supporti di memorizzazione dando facoltà, laddove non ostino altre normative, di eseguire la conservazione su supporti non ottici. La deliberazione è accompagnata da queste note esplicative, per chiarire gli aspetti maggiormente innovativi.

1. Tipologia dei documenti

Nell'articolo 1 sono esposte le definizioni dei termini utilizzati nel contesto nell'articolato, in modo da garantire uniformità interpretativa.

Al comma 1, lettera a), dell'art. 1, il "documento" è definito come la rappresentazione di atti, fatti e dati su un supporto intelligibile direttamente o attraverso un processo di elaborazione elettronica. Il documento è costituito da oggetti, quali testo, immagini, disegni, dati strutturati, programmi e codici operativi, filmati ed altro che, in base alla loro disposizione sul supporto, ne determinano la forma e, attraverso le relazioni che fra essi sussistono, la struttura.

Il documento si materializza su vari tipi di supporto, come ad esempio su una carta (con lo scritto, il dattiloscritto o la fotocopia), su una pellicola fotografica o cinematografica, su una microfiche, su un microfilm, su una cassetta VHS, su un nastro magnetico, su un DVD, su disco, sia esso magnetico, ottico o magneto-ottico, su una

lastra o pellicola radiologica, su un tabulato, a seguito di una elaborazione elettronica e altro.

Nella deliberazione sono illustrate le caratteristiche del documento e le formalità richieste per la sua presentazione, in base alle quali esso può assolvere a finalità diverse. La tipologia di presentazione può essere analogica o digitale.

È considerato analogico il documento che, per la sua formazione, utilizzi una grandezza fisica che assume valori continui, come le tracce continue su carta per il documento cartaceo, le immagini continue per il film, le lastre o pellicole radiologiche, le microfiche e i microfilm, le magnetizzazioni continue su nastri audio e video e altro. Nel prevedere la tipologia del documento analogico si è quindi ampliato, coerentemente con l'evoluzione delle tecnologie, l'oggetto della deliberazione n. 24/1998.

Il documento analogico può manifestarsi in copia e in originale; quest'ultima tipologia, a sua volta, in documento originale unico e non unico.

La copia non è compresa nelle definizioni previste dall'art. 1 e può essere considerata la matrice di una manifestazione di volontà che si concretizza con un documento originale. Per esemplificare, si può fare riferimento all'art. 2214 del codice civile, dove al secondo comma si considerano copie i documenti emessi da un imprenditore a fronte di quelli conformi che vengono spediti per essere conservati come originale dal ricevente. In questo caso, copia è ciò che viene formato da un soggetto quale informazione primaria; l'originalità è espressa in altro documento che un terzo deve tenere e conservare, nel rispetto dell'autenticità ed integrità del contenuto.

Il documento originale si contrappone alla copia ma risulta ben diverso per funzionalità e si presenta con caratteristiche proprie, formalizzate dalla legge per gli effetti giuridici che gli sono attribuiti.

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

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

Il documento digitale, nella definizione data nel comma 1, lettera d), dell'art. 1, differisce da quello analogico per il fatto che l'informazione in esso contenuta si materializza su un supporto mediante una grandezza fisica che assume soltanto due distinti valori, quelli del sistema binario, e viene formato attraverso un processo di elaborazione elettronica del quale è identificabile l'origine.

Tra i documenti digitali viene considerato distintamente il documento informatico, firmato digitalmente nel rispetto delle norme previste dall'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e delle regole tecniche di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1999.

2. Archiviazione digitale

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

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

Il processo di conservazione è finalizzato a rendere un documento non deteriorabile e quindi disponibile nel tempo in tutta la sua integrità ed autenticità. Il processo di conservazione è in generale successivo all'eventuale archiviazione digitale.

3. Obblighi di conservazione

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

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

4. Supporto di memorizzazione

La deliberazione autorizza l'utilizzazione di un qualsiasi tipo di supporto di memorizzazione digitale che consenta la registrazione mediante la tecnologia laser; quindi, non soltanto dischi ottici Worm e CD-R, ma anche magneto-ottici e DVD.

Inoltre, tenuto conto di quanto previsto nel già citato testo unico circa la possibilità d'impiego ai fini della conservazione di altro mezzo idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali e in considerazione dell'evoluzione tecnologica nel frattempo avvenuta, la deliberazione consente (art. 8) di utilizzare un qualsiasi altro supporto di memorizzazione digitale, oltre quelli a tecnologia laser, se non ostino altre motivazioni e comunque nel rispetto delle regole tecniche previste dalla deliberazione stessa.

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

5. Processo di conservazione

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

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

Gli artt. 3 e 4 dettano le regole tecniche per la conservazione, rispettivamente, dei documenti digitali e analogici, prevedendo, in generale, che il relativo processo si realizzi attraverso la memorizzazione dei documenti sul supporto digitale, con le formalità dell'apposizione del riferimento temporale e, quindi, della firma digitale sull'insieme di documenti destinati alla conservazione.

L'apposizione del riferimento temporale prima della firma digitale trova motivazione nella necessità di bloccare ad una data certa il contenuto dei documenti memorizzati e conservati.

Per i soli documenti digitali originati da "documenti analogici originali unici" è prevista, oltre all'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale da parte del responsabile della conservazione, anche l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale sull'insieme di documenti destinati alla conservazione da parte di un pubblico ufficiale. Quest'ultimo adempimento è finalizzato ad attestare la conformità di quanto conservato al documento d'origine.

6. Processo di riversamento

Il comma 2 dell'art. 3 e il comma 4 dell'art. 4 prevedono il processo di riversamento che, come precisato al comma 1, lettere o) e p) dell'art.1, può essere diretto o sostitutivo.

Il riversamento diretto avviene con il trasferimento del documento conservato da uno ad altro supporto, senza alterarne la rappresentazione digitale (ad esempio, la produzione delle copie di sicurezza previste dal processo di conservazione al comma 1, lettere b), e) e h) dell'art. 5).

Il riversamento sostitutivo si ottiene, invece, attraverso il trasferimento di un documento conservato da uno ad altro supporto di memorizzazione, il quale comporti la modifica della rappresentazione digitale del suo contenuto. Questo tipo di riversamento consente l'aggiornamento tecnologico dell'archivio quando non sia possibile o conveniente mantenere nel tempo il formato della rappresentazione digitale dei documenti. L'operazione è necessaria per ottemperare all'obbligo di esibizione dei documenti conservati nel sistema.

Riguardo al riversamento sostitutivo, i documenti informatici sono stati assimilati a quelli digitali generati da documenti analogici originali unici. Per entrambe le tipologie, considerate le loro peculiari caratteristiche, a differenza di quanto previsto per la generalità dei documenti, è richiesto oltre l'intervento del responsabile della conservazione, anche quello ulteriore del pubblico ufficiale per l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale allo scopo di attestare la conformità all'originale.

7. Riferimento temporale

Al comma 1, lettera q) dell'art. 1 viene data la definizione del riferimento temporale, più ampia di quella della marca temporale, prevista dagli artt. 52 e seguenti del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1999.

L'intento di semplificare il processo di conservazione ha suggerito di adottare questo particolare tecnicismo, finalizzato a fissare nel tempo il verificarsi di un'operazione.

Il riferimento temporale determina l'informazione della data e dell'ora nelle quali viene ultimata correttamente la memorizzazione del documento sottoposto al processo di conservazione o al processo di riversamento sostitutivo. L'informazione è associata, in generale, ad un insieme di documenti digitali.

Allo scopo di garantire l'affidabilità all'operazione di associazione, si è previsto che la procedura di generazione del riferimento temporale debba rispettare, a seconda della tipologia dei documenti da conservare, canoni di sicurezza stabiliti e formalizzati mediante specifica documentazione dal soggetto pubblico o privato che intende o è tenuto ad effettuare la conservazione digitale, ovvero dal responsabile della conservazione nominato dal soggetto stesso. Per questa specifica operazione, è consentito il ricorso anche a strumenti cartacei.

Gli organismi competenti e in particolare le pubbliche amministrazioni possono regolamentare, in base a quanto loro consentito dal primo comma dell'art. 7, altri tecnicismi analoghi senza precludere il ricorso alla marca temporale prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 1999. Oltre che per motivi di semplificazione, si cerca di limitare il ricorso massiccio a quest'ultimo strumento, per la difficoltà attuale di adottare standard riguardo all'interoperatività tra certificatori.

8. Distruzione del documento analogico

Il comma 3 dell'art. 4 prevede che il documento analogico d'origine, del quale sia obbligatoria la conservazione, può essere distrutto soltanto al termine del processo di conservazione. Per questo sarà necessario che sia avvenuta la sua digitalizzazione sul supporto di memorizzazione e che siano stati apposti dal responsabile del procedimento di conservazione il riferimento temporale e la firma digitale. Per i documenti analogici originali unici dovrà anche essere attestata la conformità da parte del pubblico ufficiale, con l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale.

Al riguardo, viene ricordata la norma contenuta nel comma 4 dell'art. 6 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, concernente i poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle amministrazioni pubbliche e sugli archivi dei privati dichiarati di notevole interesse storico ed artistico.

9. Responsabile della conservazione

La deliberazione dà risalto al responsabile della conservazione, attribuendogli (art. 5) precisi compiti e specifiche responsabilità.

In particolare, si affida al responsabile della conservazione la realizzazione di una base di dati relativa ai documenti digitali, gestita secondo principi di sicurezza stabiliti e documentati e che adotti procedure di tracciabilità in modo da garantire la corretta conservazione, l'accessibilità al singolo documento e la sua esibizione.

Inoltre, il responsabile della conservazione, con procedure realizzate autonomamente, e quindi adeguate al proprio ambiente applicativo e alla tipologia di documenti da conservare, deve definire il contenuto del supporto di memorizzazione e delle relative copie di sicurezza effettuate tramite riversamento diretto, soddisfacendo così i compiti che la deliberazione gli attribuisce.

Le semplificazioni più significative introdotte dalla deliberazione attuale riguardano l'eliminazione dell'art. 7 della deliberazione n. 24/1998 che determinava il contenuto obbligatorio del supporto di memorizzazione e comportava adempimenti onerosi da parte del responsabile e l'abolizione dell'operazione di chiusura del supporto di memorizzazione e del preventivo collaudo. Queste semplificazioni sono rese possibili, tra l'altro, attraverso l'impiego del riferimento temporale e della firma digitale, i quali determinano la cristallizzazione dei documenti registrati per la conservazione.

I commi 2 e 3 dell'articolo 5 consentono al responsabile del procedimento di conservazione di delegare in tutto o in parte le proprie attività ad altri soggetti interni alla struttura e a soggetti terzi.

10. Obblighi di esibizione

L'art. 6, al comma 1, richiama all'ottemperanza di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 2220 del codice civile, il quale prevede che le scritture e i documenti conservati sotto forma di registrazioni su supporti di immagini devono essere, in ogni momento, resi leggibili con mezzi messi a disposizione dal soggetto che utilizza tali supporti per la conservazione.

L'esibizione per via telematica, prevista al comma 2, trova applicazione attraverso il rispetto delle norme contenute nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e particolarmente negli artt. 14 e seguenti.

L'intervento del pubblico ufficiale, previsto al comma 3 dell'articolo 6 della deliberazione, riguardante l'esibizione su supporto cartaceo di un documento da

prodursi all'esterno, trova giustificazione nell'esigenza di dichiarare la conformità di quanto riprodotto su carta a quanto conservato sul supporto di memorizzazione. Si ricorda che si fa riferimento al documento conservato originato da un documento analogico originale unico. La procedura prevista trova, quindi, origine nell'intrinseca natura del documento d'origine.