

Forum della conservazione AgID 29 settembre 2021

LA CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI: PROFILI DI TUTELA

STEFANIA PIERSANTI
MINISTERO DELLA CULTURA
DIREZIONE GENERALE ARCHIVI



«Sono fatti salvi i poteri di controllo del Ministero...» [?]

Forum della Conservazione 12 dicembre 2018: *Le problematiche della conservazione perenne*

Cosa è successo nel frattempo?

Codice dei beni culturali e del paesaggio: non ha subito modifiche e/o integrazioni

Regolamento del Ministero: DPCM 169/2019 sostituisce il precedente (2014) ma non modifica le competenze in materia di archivi (dal 30 settembre in vigore il DPCM di modifica 123/2021: da «beni culturali» a «cultura»)

Codice dell'amministrazione digitale: ha subito modifiche e/o integrazioni (DL Semplificazioni)

Regole tecniche ai sensi dell'articolo 71: sostituite dalle Linee guida

Pandemia e PNRR: accelerazione dei processi di informatizzazione e digitalizzazione della PA, nuovi soggetti Istituzionali (Ministero Innovazione tecnologica e transizione digitale)

«Sono fatti salvi i poteri di controllo del Ministero...»

Documenti rilasciati dall'Agenzia per l'Italia digitale:

Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, elaborate da AgID «sentito anche il Ministero» ai sensi dell'art. 23-ter del Codice dell'amministrazione digitale: «In materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, le Linee guida sono definite *anche* sentito il Ministero (...)» (Settembre 2020, in vigore 1/1/2022)

Progetto Poli di conservazione. Definizione di un modello di riferimento per i Poli di conservazione e della relativa rete nazionale (Giugno 2021)

Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici (Giugno 2021)

I due Codici

Il **Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. n. 42/2004)** rappresenta la normativa di riferimento in materia di tutela di archivi e singoli documenti delle PA (e privati dichiarati)

Art. 10, comma 2, lett. b): **gli archivi e i singoli documenti** dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico sono BENI CULTURALI

Il Codice non fa distinzioni né in merito al supporto (analogico/digitale) né in merito all'arco cronologico (gli archivi sono beni culturali *ab origine*)

Il **Codice dell'Amministrazione digitale (D.lgs. n. 82/2005)**: rappresenta la normativa di riferimento per i soli documenti informatici. Si applica tanto alle pubbliche amministrazioni quanto ai privati

C'è antinomia?

Il Codice dell'amministrazione digitale richiama espressamente le **prerogative del Ministero** della cultura in materia di tutela degli archivi in quanto beni culturali sia facendone salvi i poteri di controllo in materia (articolo 43, comma 4) sia prevedendo che, in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, le Linee guida, siano definite "anche sentito il Ministero" (articolo 23-ter)

È sufficiente?

Entrambe le discipline perseguono interessi legittimi ma si fondano su **principi diversi** ed hanno **diverse finalità**

CAD: Principi e finalità

Il **Codice dell'amministrazione digitale**, insieme alle disposizioni attuative, oggi contenute nelle *Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, costituisce **normativa di carattere tecnico**, finalizzata a sostenere il **processo di digitalizzazione** della pubblica amministrazione

Il legislatore lo intese come una sorta di “carta” del diritto di cittadini ed imprese all'uso delle tecnologie dell'informazione nei rapporti con le amministrazioni pubbliche che, di conseguenza, hanno il dovere di ricorrere alla digitalizzazione nei rapporti reciproci e tra esse e gli utenti

Esso disciplina, sul piano giuridico, l'uso degli strumenti informatici per la “*dichiarazione di scienza e volontà*”, ossia il valore probatorio del documento informatico e delle firme elettroniche (*Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante Codice dell'amministrazione digitale, Camera dei deputati, XIV^a Legislatura, Atti del Governo sottoposti al parere parlamentare, Atto n. 448*).

Codice dell'amministrazione digitale

– art. 2

Lo Stato, le regioni e le autonomie locali **assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale** e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le disposizioni del Codice **si applicano alle pubbliche amministrazioni**, ai gestori di pubblici servizi, alle società a controllo pubblico

Le disposizioni del Codice e le relative Linee guida si applicano anche ai **privati**

Codice beni culturali: Principi e finalità

Il **Codice dei beni culturali e del paesaggio**, costituisce **attuazione dell'articolo 9** della Costituzione, in forza del quale la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione

Il principio costituzionale è il "cardine intorno al quale ruota l'intera disciplina, dove la **nozione sociale, culturale, giuridica di patrimonio culturale** della Nazione assurge al rango di principio unificatore e informatore del settore, nella sua interezza".

“Sulla scorta di tale inquadramento, il patrimonio culturale viene considerato quale **criterio identificativo della comunità**: esso, infatti, è indicato come «elemento costitutivo e rappresentativo dell'**identità nazionale**»” (*Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante Codice dei beni culturali e paesaggistici, Camera dei deputati, XIV^a Legislatura, Atti del Governo sottoposti al parere parlamentare, Atto n. 295*)

Codice dei beni culturali e del paesaggio

– art. 1

La **Repubblica** (Stato, regioni, comuni...) **tutela e valorizza** il patrimonio culturale

La **tutela** (insieme alla valorizzazione) concorre a **preservare la memoria della comunità nazionale** e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura.

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. Gli altri soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale.

Le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono svolte in conformità alla normativa di tutela



Codice dei beni culturali e del paesaggio – artt. 2 e 3

Definizione di Patrimonio culturale (beni culturali e paesaggio)

Sono **beni culturali** le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano **interesse** artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, **archivistico** e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali **testimonianze aventi valore di civiltà**.

Definizione di Tutela

La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad **individuare** i beni costituenti il patrimonio culturale ed a **garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione**

Finalità e ambito di applicazione

Le amministrazioni pubbliche pertanto devono:

Ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale garantire il diritto all'uso delle tecnologie attraverso l'adozione di modalità più efficienti di comunicazione e strumenti giuridicamente legittimi

Ai sensi del Codice dei beni culturali sono vincolate, da un principio di rango costituzionale, a garantire la protezione e la conservazione del patrimonio culturale in quanto "elemento costitutivo e rappresentativo dell'identità nazionale", attraverso l'esercizio dell'attività di tutela

Tutela degli archivi e documenti digitali

Tutela: protezione e conservazione (e individuazione)

Misure di **protezione**

Interventi **vietati**: distruzione, deterioramento, danneggiamento, usi non compatibili

Interventi soggetti ad **autorizzazione**: spostamento (anche temporaneo), smembramento, scarto, trasferimento ad altre persone giuridiche, esecuzione di opere e lavori

Interventi soggetti a **denuncia/comunicazione**: spostamento, mutamento di dimora o sede

(Artt. 20, 21)

Tutela degli archivi e documenti digitali

Misure di conservazione

La **conservazione** del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente coordinata e programmata **attività** di studio, **prevenzione**, **manutenzione** e restauro

Per **prevenzione** si intende il complesso delle attività idonee a **limitare le situazioni di rischio** connesse al bene culturale nel suo contesto.

Per **manutenzione** si intende il complesso delle attività e degli interventi destinati al controllo delle condizioni del bene culturale e al **mantenimento dell'integrità, dell'efficienza funzionale e dell'identità** del bene e delle sue parti.

Il **Ministero definisce**, anche con il concorso delle regioni e con la collaborazione delle università e degli istituti di ricerca competenti, **linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento in materia di conservazione** dei beni culturali

(art. 29)

Tutela degli archivi e documenti digitali

Obblighi conservativi

Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente ed istituto pubblico hanno **l'obbligo di garantire la sicurezza e la conservazione** dei beni culturali di loro appartenenza

Gli stessi soggetti hanno l'obbligo di: conservare i propri archivi nella loro **organicità** e di **ordinarli**; di inventariare i propri archivi storici (art. 30)

Interventi conservativi imposti

Il Ministero **può imporre** al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo gli **interventi necessari per assicurare la conservazione** dei beni culturali, ovvero provvedervi direttamente

(Artt. 30, 32)

Tutela degli archivi e documenti digitali

Obblighi di versamento agli Archivi di Stato dei documenti conservati dalle amministrazioni statali

Gli **organi giudiziari e amministrativi dello Stato** versano all'Archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato i documenti relativi agli affari esauriti da **oltre trent'anni, unitamente agli strumenti** che ne garantiscono la consultazione

Gli archivi degli uffici **statali soppressi e degli enti pubblici estinti** sono versati all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato, a meno che non se ne renda necessario il trasferimento, in tutto o in parte, ad altri enti

(Art. 41)



Tutela degli archivi e documenti digitali

Obbligo di **istituzione delle commissioni di sorveglianza** che hanno il compito di **vigilare sulla corretta tenuta degli archivi correnti e di deposito**, di **collaborare alla definizione di criteri di organizzazione, gestione e conservazione dei documenti**, di proporre gli scarti, di curare i versamenti, di identificare gli atti di natura riservata

La composizione e il funzionamento delle commissioni sono disciplinati dal DPR 37/2001

(Art. 41)

Tutela degli archivi e documenti digitali

Disposizioni in materia di circolazione di beni culturali

Gli archivi pubblici rientrano nelle categorie di beni individuate dall'articolo 822 del Codice civile ovvero facenti parte del **demanio pubblico**

Come tali costituiscono il **demanio culturale** e pertanto sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi (artt. 53, 54)

Il controllo sulla circolazione internazionale è finalizzato a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti e costituisce funzione di **preminente interesse nazionale** (art. 64-bis)

L'uscita definitiva dal territorio nazionale è espressamente **vietata** per il beni culturali indicati all'articolo 10, compresi gli archivi (art. 65)

Tutela degli archivi e documenti digitali

Finalità della protezione e della conservazione: **pubblica fruizione**

I documenti conservati negli Archivi di Stato e negli archivi storici pubblici sono **liberamente consultabili**, fatte salve le disposizioni in materia di riservatezza (art. 122)

Sono **consultabili** a scopi storici, compatibilmente con la normativa relativa all'accesso agli atti della PA, anche gli **archivi correnti e di deposito** secondo gli indirizzi generali stabiliti dal Ministero (art. 124)

L'accesso è regolato da normativa specifica che tuttavia non può prescindere dalla natura di bene culturale *ab origine* degli archivi e dalla loro specificità di essere al tempo stesso funzionali all'attività del produttore e portatori di memoria storica

Competenze MiC e AgID

Le funzioni di **tutela**, e quindi l'applicazione del Codice dei beni culturali, sono **esclusive del Ministero** della cultura, che le esercita attraverso gli Uffici competenti: Direzione generale Archivi, Archivi di Stato, Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, Archivio centrale dello Stato

All'attuazione del Codice dell'amministrazione digitale provvede l'Agenzia per l'Italia digitale, secondo quanto disposto dal CAD stesso (art. 14, co. 1) e previsto dallo Statuto dell'Agenzia (2014)

C'è conflitto?

Competenze MiC

La **Direzione generale Archivi**, ai sensi del Regolamento ministeriale (DPCM 169/2019) svolge **compiti specifici** in materia di **conservazione e archivi digitali**

Predispone linee guida e direttive per la formazione degli archivi correnti e **collabora**, con le amministrazioni competenti alla **definizione delle regole tecniche e dei requisiti funzionali in materia di formazione e conservazione di documenti digitali della pubblica amministrazione**

approva i piani di conservazione e scarto degli archivi degli uffici dell'amministrazione statale

In materia informatica (...) **studia e applica sistemi di conservazione permanente degli archivi digitali**

Competenze MiC

Archivi di Stato

Gli Archivi di Stato funzioni di tutela e valorizzazione dei beni archivistici in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione, nonché **funzioni di tutela degli archivi, correnti e di deposito, dello Stato**

Competenze MiC

Soprintendenze archivistiche e bibliografiche

Svolgono attività di **tutela dei beni archivistici** presenti nell'ambito del territorio di competenza nei confronti di tutti i soggetti pubblici e privati, ***ivi inclusi i soggetti di cui all'articolo 44-bis del Codice dell'amministrazione digitale***

Tutelano gli archivi, anche correnti, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali e locali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico

Forniscono **assistenza** agli enti pubblici e ad altri soggetti proprietari, possessori o detentori di archivi dichiarati di importante interesse storico nella **formazione dei massimari e manuali di classificazione e conservazione dei documenti**, nonché nella definizione delle procedure di protocollazione e gestione della documentazione

Competenze MiC

Archivio centrale dello Stato

conserva archivi e documenti, su qualunque supporto, degli organi centrali dello Stato italiano

Esercita la **sorveglianza sugli archivi in formazione degli organi centrali** d'intesa coi singoli dicasteri ed Enti, **definisce schemi** di titolari di classificazione, di **piani di conservazione**, di manuali di gestione, da sottoporre all'approvazione della Direzione generale per gli Archivi

Costituisce **repository** degli archivi digitali degli organi centrali dello Stato e degli atti di stato civile per l'intero territorio nazionale

Competenze AgID

All'Agenzia per l'Italia digitale compete l'attuazione del CAD:

È preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana, al fine di **promuovere l'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali** nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese

Emana **Linee guida** contenenti regole, standard e guide tecniche, nonché di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attuazione e sul rispetto delle norme previste dal CAD anche attraverso l'adozione di **atti amministrativi generali**, in materia di agenda digitale, digitalizzazione della pubblica amministrazione, sicurezza informatica, interoperabilità e cooperazione applicativa tra sistemi informatici pubblici

Supporta e diffonde le iniziative in materia di **digitalizzazione dei flussi documentali** delle amministrazioni, ivi compresa la **fase della conservazione sostitutiva**, accelerando i processi di **informatizzazione dei documenti amministrativi** e promuovendo la rimozione degli ostacoli tecnici, operativi e di processo che si frappongono alla realizzazione dell'amministrazione digitale e alla piena ed effettiva attuazione del diritto all'uso delle tecnologie

Prospettive

L'accelerazione impressa alla transizione digitale della pubblica amministrazione negli ultimi anni ha evidenziato la necessità di una seria riflessione sugli aspetti giuridici e tecnico-archivistici che sostengono la tutela degli archivi digitali in modo da conferire reale sostanza ai richiami che il CAD opera nei confronti delle funzioni del Ministero della Cultura

È necessario ricomporre la divaricazione che si è avvertita tra le esigenze di tutela e le esigenze di attuazione del Codice dell'amministrazione digitale

Il documento digitale ha caratteristiche che dal punto di vista tecnologico richiedono un approccio multidisciplinare e la concorrenza di competenze e attribuzioni, tuttavia non va mai perso di vista il principio costituzionale dal quale discende l'esercizio dell'attività di tutela da parte del Ministero

Prospettive

Nel contesto storico attuale l'attuazione dei progetti legati al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) mette al centro della strategia nazionale i processi di digitalizzazione, che costituiscono uno dei tre assi strategici del Piano ed ai quali è affidato il compito di modernizzare la pubblica amministrazione

La digitalizzazione delle procedure e la re-ingegnerizzazione di processi e procedimenti amministrativi ricorre più volte nel PNRR come strumento privilegiato di tradurre i principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza della PA che per essere attuati richiedono interventi sulla produzione, gestione e conservazione di documenti e archivi che in quanto beni culturali rappresentano il “patrimonio culturale per la prossima generazione” che il Ministero ha il dovere di tutelare

Prospettive

Le implicazioni più rilevanti di questo processo trasformativo sono già una realtà (dematerializzazione massiva di documenti analogici a conservazione illimitata delle pubbliche amministrazioni, il trasferimento su *cloud* di dati e documenti pubblici a conservatori aventi i propri *data center* in territorio estero) e richiedono risposte coerenti con le esigenze di tutela e diano sostanza ai richiami presenti nella normativa sui documenti informatici:

Una rinnovata centralità del Ministero della cultura in funzione delle proprie finalità istituzionali, che non dovrebbe escludere interventi normativi di coordinamento

La definizione di requisiti, archivistici e tecnologici, ancora più stringenti e adeguati alla natura di bene culturale dei documenti pubblici

Elaborazione di strumenti operativi di supporto agli Uffici del Ministero che consentano una efficace azione di tutela (superamento delle circolari della Direzione generale Archivi 40 e 41 del 2015)