

È POSSIBILE ELIMINARE LEGALMENTE I DOCUMENTI SOGGETTI A CONSERVAZIONE SOSTITUTIVA?

La domanda sembra semplice ..., ma apre tutta una serie di problemi di seguito puntualmente evidenziati

DI GIANNI PENZO DORIA

Il quadro normativo e istituzionale

In questa sede affronteremo il tema della possibilità di eliminare legalmente i documenti (scarto) a fronte di conservazione sostitutiva effettuata a norma di legge. Si tratta di un argomento molto delicato per la salvaguardia degli archivi del nostro Paese, che va distinto in base alla tipologia degli enti produttori, pubblici o privati.

Va preliminarmente osservato, infatti, che quanto diremo si riferisce esclusivamente agli archivi statali e non statali, poiché in ambito privato, con l'eccezione degli archivi "dichiarati di notevole interesse storico", che divengono archivi disciplinati peculiariamente, esiste l'obbligo della conservazione dei documenti secondo quanto stabilito dall'ordinamento vigente e, in particolare, dai termini prescrittivi del codice civile nonché, per le scritture contabili, segnatamente dall'art. 2220.

La questione – peraltro, delicatissima – va affrontata anche nell'ambito dei poteri di controllo che lo Stato esercita nei confronti dei documenti per la conservazione affidabile (e non meccanica) della memoria, non ultimo nei confronti di quella digitale, in particolare per la sua instabilità intrinseca di forma e di formati.

Nell'Italia del policentrismo della conservazione esistono due forme di controllo: la "vigilanza" e la "sorveglianza"¹. La vigilanza viene esercitata dalle Soprintendenze archivistiche sugli archivi degli enti pubblici non statali (comuni, province, camere di commercio, etc.) nonché sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico, mentre la sorveglianza viene esercitata dagli Archivi di Stato attraverso appositi organi collegiali, denominati "commissioni di sorveglianza" e regolate dal DPR 37/2001. Di esse fanno parte funzionari dell'Archivio Centrale dello Stato per gli uffici statali centrali (ministeri, in particolare, ma con alcune eccezioni) e funzionari degli Archivi di Stato competenti per territorio per gli uffici statali periferici (tribunali, questure, prefetture-UTG, etc.). A questi vanno aggiunti rappresentanti dell'ufficio produttore e del Ministero dell'Interno, questi ultimi per gli aspetti relativi alla documentazione di carattere

riservato.

Alle Soprintendenze archivistiche la legge affida, invece, il compito di rilasciare direttamente l'autorizzazione all'eliminazione legale dei documenti per gli archivi "vigilati", giusto quanto previsto dall'art. 21, primo comma, lett. d) del Codice dei beni culturali e ambientali, emanato con il D.Lgs. 10 gennaio 2004, n. 42.

Tuttavia, la recente riforma del Codice dell'amministrazione digitale, in virtù del D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, ha modificato l'art. 43, primo comma, inerente alla riproduzione e alla conservazione dei documenti, che ora recita:

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - art. 43 – comma 1. *I documenti degli archivi, le scritture contabili, la corrispondenza ed ogni atto, dato o documento di cui è prescritta la conservazione per legge o regolamento, ove riprodotti su supporti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, se la riproduzione e la conservazione nel tempo sono effettuate in modo da garantire la conformità dei documenti agli originali e la loro conservazione nel tempo, nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71.*

A leggere solo il primo comma sembrerebbe che, in presenza di archiviazione sostitutiva, l'eliminazione del documento cartaceo sia una cosa del tutto ovvia².

In realtà la disciplina normativa è data dal combinato disposto dell'art. 43, primo comma, e successivo quarto comma, che ordina quanto segue:

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - art. 43 – comma 4. *Sono fatti salvi i poteri di controllo del Ministero per i beni e le attività culturali sugli archivi delle pubbliche amministrazioni e sugli archivi privati dichiarati di notevole interesse storico ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

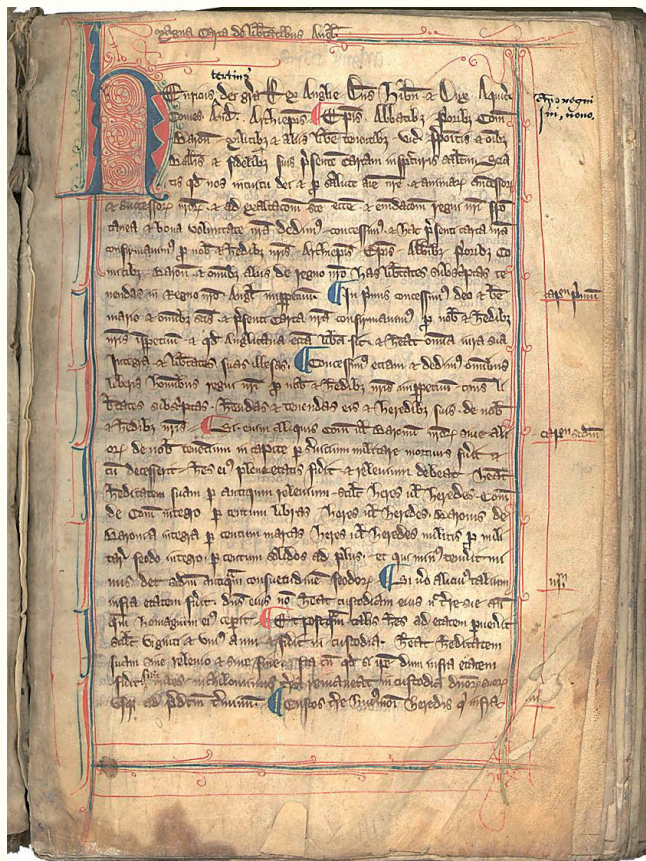
In buona sostanza, non sussiste alcun automatismo per il quale, a fronte di una conservazione sostitutiva, si possa eliminare il documento cartaceo. È quindi tassativo per le amministrazioni pubbliche, come individuate dall'art.

1, secondo comma, del D.Lgs. 165/2001, richiedere sempre l'autorizzazione allo scarto, pena le sanzioni previste dallo stesso Codice dei beni culturali e, in particolare, dall'art. 490 del codice penale.

A onor del vero, non si tratta tecnicamente di uno "scarto", in quanto il documento esiste in un'altra forma e dunque si è "dematerializzato", come suggerisce inadeguatamente la normativa, anche se un documento è sempre indipendente dal supporto che lo contiene.

Va riconosciuto da tutti che, in questa delicata congiuntura dei rapporti tra informatica e diplomatica tradizionale e, segnatamente, sul tema della conservazione a lungo termine (parliamo di secoli, non di lustri), vigilanza e sorveglianza rappresentano attività strategiche irrinunciabili. Anzi, le Soprintendenze e gli Archivi di Stato devono essere percepiti come alleati nella gestione e nella tutela dei documenti e non come parti estranee o antitetiche votate a una logica di controllo poliziesco. Pur in assenza di mezzi adeguati, essi offrono consulenza e metodi per la conservazione affidabile della memoria, che mai alcuna tecnologia applicata ex se potrà offrire.

Ciò, tra l'altro, si pone in piena armonia con quanto correttamente stabilito dal Codice dell'amministrazione digitale e, in particolare dall'art. 44, comma 1-bis, del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (come introdotto dall'art. 30 del D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235), che prevede appunto la conservazione in team: informatico, archivista e responsabile privacy³.



MS 563
Magna Carta as reprinted by Henry III in 1217. England, ca. 1310

La circolare dei Beni culturali, il divieto di autorizzazione e il vizio di incompetenza relativa

Su questa vicenda complessa si è inserita la Direzione generale per gli archivi con la circolare 11 febbraio 2004, n. 8, rivolta agli istituti archivistici italiani, attraverso la quale è stato disposto che:

"Poiché non sembra sia stata affrontata e risolta la delicata questione della conservazione permanente dei documenti elettronici, tant'è che il Ministro Stanca ha fatto richiesta di attivare un tavolo tecnico congiunto presso la Conferenza Unificata Stato-Regioni, composto da rappresentanti del Ministero per i Beni e le attività culturali, dei Dipartimenti dell'innovazione e delle tecnologie e per gli affari regionali, ai fini dell'individuazione e delle sperimentazione di regole e metodologie standard per la conservazione permanente di documenti elettronici, e per la definizione di eventuali modifiche ed integrazioni normative, le SSSL, e in particolare le Soprintendenze archivistiche per i documenti conservati da Amministrazioni non statali, non autorizzeranno la distruzione degli originali cartacei dei documenti destinati alla conservazione permanente, anche quando essi siano stati riprodotti con le modalità stabilite dalla stessa delibera".

Ciò significa che tuttora, in vigenza della circolare in commento, non è possibile autorizzare lo scarto dei documenti cartacei conservati in forma sostitutiva. Sarà quindi possibile "dematerializzare" i documenti, ma dovrà essere comunque conservato anche il rispettivo originale cartaceo, in violazione del principio di economicità e del buon senso.

Non si tratta di un gesto di rifiuto delle novità legislative, che peraltro sono state numerose: quattro interventi in dieci anni (1994-2004), ma di una necessaria forma di controllo preventivo e di condivisione della normativa sulla conservazione dei documenti. Si tratta, invero, di una stortura del nostro ordinamento. Infatti, l'AIPA prima e il CNIPA poi, hanno agito non tanto in difetto di delega (serviva un DPCM e non una deliberazione), quanto in un vizio di incompetenza relativa: il solo fatto che si tratti di documenti informatici non significa che se ne debba occupare esclusivamente un'autorità informatica⁴.

Dalla deliberazione AIPA 15/1994 alla tuttora vigente Deliberazione CNIPA 11/2004 nessun esperto dei beni culturali, infatti, aveva fatto parte istituzionalmente dei gruppi tecnici. Com'è stato possibile pensare di esautorare i Beni culturali⁵?

Per la verità, il ministro Nicolais, con DM 13 novembre 2007 aveva in qualche modo sanato questo *vulnus* di difetto di attribuzione istituendo una *Commissione per la gestione del flusso documentale e dematerializzazione incaricata di formulare una Proposta di regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici*.

A causa della chiusura della brevissima XV Legislatura a seguito della caduta del secondo Governo Prodi, però, il ministro Brunetta ha “dematerializzato” la bozza sulla dematerializzazione, eliminandola perfino dal sito informatico del ministero.

Eppure, perfettibile come ogni cosa, era stato il primo e puntuale tentativo di coniugare professionalità eterogenee – ma convergenti – con soggetti di provenienza tecnica diversa, come quella archivistica, diplomatica, giuridica e informatica.

Fino a quando il legislatore non unirà le forze in una visione interministeriale e, soprattutto, interprofessionale, non sarà possibile affrontare il problema della conservazione sostitutiva in modo pienamente efficace ed economico. Finora la normativa vigente non ha fatto altro che replicare errori del passato, contenuti nei vari provvedimenti susseguitisi negli ultimi anni (AIPA 15/2004, AIPA 24/1998, AIPA 42/2001 e CNIPA 11/2004). Mentre la vigente deliberazione CNIPA 11/2004 (ma anche il DM Mef 23 gennaio 2004) può essere applicata efficacemente per la conservazione sostitutiva a breve termine, non così può accadere per la *long-term preservation*.

Esiste, invero, una forma di monadismo italiano della conservazione, secondo la quale i file sono preservati autonomamente e in forma isolata rispetto al loro contesto di produzione e ai legami con gli altri documenti. In una parola, si conservano decontestualizzati.

Ricordo ancora il manifesto del 1994 all’indomani della prima deliberazione sull’archiviazione ottica: “*tutto il mondo in un cd-rom*”.

Errore clamoroso non per la conservazione informatica, ma per la conservazione affidabile, anche solo di qualche decennio piuttosto che qualche secolo.

Giova infine ricordare che per l’amministrazione archivistica la variabilità dei supporti rispetto ai documenti non rappresenta una novità. Da circa quarant’anni, infatti, viene autorizzato lo scarto degli originali cartacei a fronte della loro copia conforme, chiamata allora “*fotoriproduzione sostitutiva*” ed effettuata attraverso la microfilmatura.

Va ricercata, pertanto, una soluzione mediata e meditata fra tutti gli attori coinvolti, perché se è vero che l’eliminazione legale dei documenti informatici non è ulteriormente dilazionabile, d’altro canto la tutela della memoria digitale dell’Italia è una cosa che non può essere ancora sottovalutata. Via libera alla conservazione sostitutiva, dunque, soprattutto per i documenti non destinati alla conservazione permanente, come fatture, mandati, reversali, che rappresentano chilometri di documenti prima o poi destinati all’eliminazione legale. Tuttavia, ciò deve avvenire in un clima di dialogo costruttivo fra le varie professionalità coinvolte nell’amministrazione digitale italiana, per scrivere una norma e trovare modelli, formati e metadati idonei a fornire una ragionevole garanzia per la conservazione affidabile della nostra memoria.

NOTE

¹ Rinviare ai numerosi saggi di I. Zanni Rosiello, *Archivi e memoria storica*, Bologna, il Mulino, 1987; Ead., *Gli archivi nella società contemporanea*, Bologna, il Mulino, 2009. Si veda anche M.G. Pastura, *Il policentrismo della conservazione*, «Aedon», 1/2008, disponibile on-line: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/1/pastura.htm>.

² Cosa che non è. Nemmeno se letta assieme alla nuova formulazione (la terza in cinque anni) dell’art. 22 del CAD, come introdotta dall’art. 15 del D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235.

³ Ecco il testo novellato: Il sistema di conservazione dei documenti informatici è gestito da un responsabile che opera d’intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all’articolo 29 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e, ove previsto, con il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi di cui all’articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza.

⁴ L’art. 25, secondo comma, della legge 4 gennaio 1968, n. 15, prevedeva un DPCM, sentiti il ministero per l’interno, il ministero per la grazia e giustizia, il ministero per le finanze e il ministero per il tesoro, previo parere della commissione tecnica del Consiglio superiore degli archivi, istituita ai sensi dell’art. 12 del DPR 30 settembre 1963, n. 1409. Insomma, una logica di efficace trasversalità e di condivisione. Infatti, con queste procedure sono stati approvati il DPCM 11 settembre 1974 e il DPCM 6 dicembre 1996, n. 694.

⁵ La Finanziaria per il 1994 era stata fin troppo chiara: Gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti per finalità amministrative e probatorie, previsti dalla legislazione vigente, 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 (Legge 23 dicembre 1993, n. 537, art. 2, quindicesimo comma). Si noterà come vi sia l’errore (proprio anche della di poco successiva legge 23 dicembre 1993, n. 547, art. 3, sul falso informatico) di confondere il “supporto ottico” con il documento informatico.



GIANNI PENZO DORIA

Direttore dell’Archivio Generale di Ateneo dell’Università degli Studi di Padova