

5 settembre 2020

Ill.mo Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri,

Prof. Avv. Giuseppe Conte

PEC: presidente@pec.governo.it

e p.c.

Il.mo Sig. Ministro per i Beni e le attività culturali e per il turismo

On. Dario Franceschini

PEC: mbac-udcm@mailcert.beniculturali.it

e p.c.

Ill.ma Sig.ra Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione,

Prof.ssa Paola Pisano

e-mail: segreteriaaministropisano@governo.it

e p.c.

Ill.mo Direttore generale dell'Agencia per l'Italia Digitale,

Dott. Francesco Paorici

PEC: protocollo@pec.agid.gov.it

Illustrissimo Presidente,

le scriviamo in rappresentanza dei nostri associati, aziende e professionisti, ma anche di tutti coloro che operano nel mondo degli archivi, cogliamo l'occasione per rammentarLe quanto sia fondamentale, ora più che mai, che il nostro Paese sia sensibile e attento all'importanza di gestire, custodire e proteggere correttamente la propria memoria: nei giorni dell'emergenza la memoria nazionale si è rivelata un elemento centrale per la coesione sociale. E oggi quella memoria è costituita da dati, documenti e archivi digitali, e la storia del nostro paese, la sua identità, potranno essere conservate soltanto grazie ad interventi consapevoli e invasivi rivolti alla tutela dei documenti che le testimoniano.

Per questi motivi, pur consapevoli della difficoltà che caratterizzano il periodo in corso, Le chiediamo di attuare un ulteriore sforzo per mantenere alta l'attenzione verso i temi del Digitale, non solo dal punto di vista tecnologico, ma strategico: la tecnologia può rivelarsi davvero utile solamente quando utilizzata consapevolmente.

*Fra pochi giorni il Governo si troverà a decidere la conversione in Legge del DL 76/2020 e proprio questa potrebbe essere l'occasione per intervenire e risolvere una questione che riguarda la **custodia dei dati, delle informazioni e dei documenti digitali della Pubblica amministrazione italiana.***

Con l'art. 25 del DL 16 luglio 2020, n°76, il Governo italiano è intervenuto per semplificare l'attuale procedura di accreditamento dei soggetti che intendono prestare, nei confronti di amministrazioni pubbliche italiane, servizi di conservazione dei documenti informatici.

La Relazione illustrativa al DL 76/2020 chiarisce che le misure di semplificazione introdotte dall'art. 25 hanno come obiettivo quello di armonizzare la disciplina della conservazione dei documenti informatici a livello europeo anche in ragione della mancata inclusione del servizio di conservazione tra quelli fiduciari qualificati previsti dal Regolamento (UE) n. 910/2014 (eIDAS). La Commissione europea, infatti, nell'ambito della procedura prevista dalla Direttiva (UE) 2015/1535 e in relazione alla notifica delle "Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici" disposta da AgID, ha rilevato, tra l'altro, anche a seguito dei chiarimenti ricevuti, la non conformità del regime di accreditamento previsto per i servizi di conservazione con l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1807 e l'articolo 3, paragrafo 4, della Direttiva 2000/31/UE.

Conseguentemente l'Italia è stata invitata a rimuovere gli ostacoli all'esercizio dell'attività dei fornitori dei servizi di conservazione in uno stato membro (Notification 2019/0540/I). In questa direzione, l'intervento normativo, anche in conseguenza delle più generali modifiche già apportate all'articolo 29 del CAD, ha escluso la procedura di accreditamento per i soggetti che intendano svolgere l'attività di conservatori di documenti informatici.

Una bocciatura in sede europea dell'accredimento dei conservatori italiani che, ad avviso di queste Associazioni, va attentamente valutata e compresa.

L'accredimento dei conservatori, infatti, pur se terminologicamente errato (la parola accreditamento, infatti, si dovrebbe riferire ad altre situazioni), non è concettualmente sbagliato. Il risultato che infatti l'accredimento, condotto fin qui a cura di AGID, ha prodotto è stato quello di accertare che i conservatori fossero in grado, prima di operare per conto delle PA, di assicurare il pieno rispetto dei requisiti di qualità e sicurezza individuati al fine di garantire l'autenticità, l'integrità, l'immodificabilità, la leggibilità e l'agevole reperibilità nel tempo ai documenti conservati; inoltre, l'accredimento ha, al contempo, fornito alle PPAA italiane un elenco di soggetti verificati e sottoposti a vigilanza periodica dal quale poter attingere per affidare la realizzazione di attività così delicate e critiche come quelle della conservazione del patrimonio informativo delle amministrazioni pubbliche italiane e permettere la loro successiva corretta conservazione storica permanente.

Si tenga conto che parliamo di documenti, dati e informazioni di rilevanza nazionale sulla base dei quali la PA si muove ed opera e che sostanziano il rapporto della PA con i cittadini; documenti e dati che, se non correttamente conservati, possono produrre ingenti danni per il funzionamento e l'efficienza delle amministrazioni.

Basti pensare alle gravissime conseguenze, legate alla perdita di un archivio di un qualsiasi ente pubblico italiano o al rischio rilevantissimo che tali informazioni possano essere "elaborate" in maniera massiva e aggregata fino al punto di poter consentire a chi ne dispone, di modificare e orientare lo stesso agire amministrativo dalle attività del piccolo ente locale fino alle più rilevanti attività delle amministrazioni centrali.

Mantenere un controllo precoce effettivo ed efficace su queste informazioni non può non essere considerata materia d'importanza nazionale, politica e strategica, strettamente legata alla sicurezza stessa di una nazione e, come detto, alla sua memoria e identità.

Se, come risulta dalla Relazione illustrativa al DL 76/2020, le osservazioni della Commissione europea riguardano gli ostacoli posti dalla normativa sull'accredimento alla libera circolazione dei dati all'interno

dell'unione (articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1807) allora la soluzione non può e non deve essere quella di abbandonare un quadro di abilitazione preventiva all'erogazione di servizi così delicati sotto il profilo della persistenza e della riservatezza di tali informazioni, ma è necessario definire i profili che permettano di ritenere tali limitazioni al libero trattamento dei dati delle nostre PA proporzionato rispetto ai rischi che un trattamento non vincolato comporterebbe. Trattamento giustificato proprio dall'importanza della corretta preservazione del patrimonio documentale delle PA italiane e proporzionato ai rischi che la perdita di riservatezza o la concentrazione non controllata di tali informazioni potrebbero causare all'intero sistema paese.

Allo stesso modo se la Commissione europea ha rilevato che l'accreditamento comporti limitazioni alla libera circolazione dei servizi della società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro (articolo 3, paragrafo 4, della Direttiva 2000/31/UE), il nostro Stato deve chiarire come tali limitazioni siano indispensabili al fine di garantire la stessa sicurezza dei suoi cittadini. **La stessa direttiva che risulterebbe violata, infatti, permette deroghe alla libera prestazione dei servizi tra i vari stati membri laddove entrino in gioco interessi nazionali particolarmente rilevanti (come la pubblica sicurezza) o nel caso in cui le limitazioni alla libera circolazione dei servizi servano a garantire la tutela della salute pubblica!**

Stiamo parlando di documenti e di archivi pubblici d'importanza fondamentale che solo se correttamente gestiti possono garantire nel tempo la piena trasparenza dell'azione amministrativa e la sua correttezza e soprattutto certezza.

È bene ricordare anche che, proprio in ragione della loro capacità di certificare i diritti dei cittadini e della loro importanza ai fini della ricostruzione delle storie individuali e collettive, questi documenti sono considerati beni culturali fin dal momento della creazione, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera b) del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e come tali sottoposti alla tutela del MiBACT che vigila sulle modalità di gestione e produzione di questi documenti indipendentemente dal supporto, collabora con AGID per l'elaborazione di linee guida su temi del documento digitale e ha potere esclusivo di autorizzazione per lo scarto di documenti (su qualunque supporto) ritenuti inutili, nonché per i piani di conservazione di tutti gli uffici pubblici.

Una conservazione non sicura non permetterebbe di garantire la certezza stessa dell'azione amministrativa con ricadute pericolosissime sulla stessa sicurezza nazionale. Anzi vale sottolineare come un ulteriore passo avanti potrebbe essere compiuto in questa occasione regolamentando, secondo corretti principi archivistici e, quindi, con il coinvolgimento formale degli Archivi di Stato e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, la conservazione delle fonti destinate a costituire il patrimonio documentario storico del nostro Paese, superando la natura ancora limitata e frammentaria degli attuali processi conservativi.

Ancor di più, la possibile (perché non controllata) concentrazione di tali informazioni nelle mani di pochi soggetti non sottoposti a controllo preventivo e continuativo da parte del nostro Stato, comporterebbe incredibili e pericolosissimi rischi alla sicurezza stessa della nostra nazione. Dopotutto sono davanti agli occhi di tutti gli effetti che la concentrazione di grandi quantità di dati personali può avere sulla corretta formazione dell'opinione pubblica: immaginiamo solo quanto sarebbe possibile prevenire ed orientare l'azione amministrativa italiana e le scelte politiche dei suoi cittadini, se questi dati finissero nelle mani sbagliate.

D'altronde, proprio per questi motivi, altri paesi europei hanno introdotto e mantengono quadri di approvazione preventiva dei conservatori abilitati a lavorare per conto delle pubbliche amministrazioni.

La Francia, ad esempio, ha un preciso quadro di approvazione preventiva che vede coinvolte le prefetture dipartimentali e le soprintendenze locali al fine di valutare e validare i fornitori di servizi di conservazione ai quali possono rivolgersi le pubbliche amministrazioni francesi. Un quadro simile è previsto anche in Germania.

Diventa, quindi, di fondamentale importanza che anche l'Italia difenda il corretto trattamento e la sicura conservazione del proprio patrimonio documentale.

L'auspicio è quello che già in sede di conversione in Legge del DL 76/2020 e poi in sede di ridefinizione delle Linee guida su formazione, gestione e conservazione del documento informatico e del successivo regolamento AgID non solo dettino rigidi ed elevati requisiti organizzativi, di qualità e sicurezza per l'erogazione dei servizi di conservazione alle PA italiane, ma che venga anche garantito un controllo preventivo sui soggetti che erogano tali servizi prevedendo finalmente in modo formale anche la presenza decisiva nella definizione del quadro normativo e regolamentare degli uffici del Mibact preposti ad attività di tutela e vigilanza degli archivi pubblici.

Solo in questo modo le PA, attualmente prive, nella maggior parte dei casi, delle competenze necessarie ad individuare il fornitore idoneo, potranno garantire dei corretti affidamenti all'esterno dei servizi di conservazione; allo stesso tempo, solo tramite una verifica preventiva e una conseguente iscrizione in un elenco ristretto di soggetti preventivamente approvati sarà peraltro possibile effettuare con efficacia le attività di vigilanza da parte di AgID che, seppur ridimensionate, permangono anche dopo le semplificazioni del DL 76/2020.

Dopotutto una vigilanza che possa intervenire solo a danno avvenuto (distruzione o perdita di riservatezza dei documenti) risulterà davvero poco utile con il rischio di comprometterne del tutto l'efficacia.

Con osservanza,





Prof. Donato A. Limone, *docente di informatica giuridica e direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD)*