



Province & Comuni

**Pillole di
trasformazione
digitale:
La Gestione
Documentale**
parte 2 La conservazione

Questo Bollettino fa parte di una collana di pubblicazioni tecniche, a cura degli esperti selezionati da UPI nei settori degli Appalti, delle Politiche europee, dell'Innovazione&Digitalizzazione, nell'ambito di "Province&Comuni", Progetto strategico finanziato con le risorse del Programma Operativo Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

A cura di:
Andrea Susa – esperto UPI

Sommario

INTRODUZIONE AL DOCUMENTO.....	4
1. MODELLO ORGANIZZATIVO.....	8
2.1. Il modello organizzativo.....	8
2.2. Ruoli e responsabilità.....	9
2.3. Modalità operative di gestione.....	11
2.4. Riepilogo dei principali adempimenti previsti.....	13
2. IL PROCESSO DI CONSERVAZIONE.....	14
3.1 Gli oggetti della conservazione e i pacchetti.....	14
3.2 Il processo.....	15
3.3 Misure tecniche ed organizzative della sicurezza.....	18
3. SCHEMA DEL MANUALE DI CONSERVAZIONE.....	19

INTRODUZIONE AL DOCUMENTO

Se la gestione documentale per la Pubblica Amministrazione (di seguito anche PA) rappresenta un fardello pesante nel percorso di transizione al digitale, la conservazione possiamo considerarla un vero e proprio macigno. Infatti, mentre il livello di maturità dei processi relativi alla gestione documentale “viva” all’interno della Pubblica Amministrazione è a vari gradi di maturità, la conservazione presenta notevoli criticità, derivanti soprattutto da una mancanza di una cultura della “conservazione” e di competenze specifiche.

Nel Bollettino UPI n. 3 dedicato all'innovazione e digitalizzazione del marzo 2025, è stata pubblicata la prima parte di “Pillole di trasformazione digitale: La gestione documentale”. Nel Bollettino sono state affrontate le tematiche relative ai processi di protocollo e gestione documentale dell’archivio corrente e i principali flussi operativi. In questa seconda parte affronteremo i processi e le attività relative alla conservazione dei documenti informatici, ovvero il passaggio dall’archivio corrente al sistema di conservazione. Questa fase rappresenta il momento in cui i documenti informatici vengono “cristallizzati” nel tempo, affinché possano continuare a produrre effetti giuridici e amministrativi anche a distanza di anni.

Il presente Bollettino intende quindi approfondire la tematica della **conservazione dei documenti informatici** nella Pubblica Amministrazione, collocandola all’interno del più ampio ciclo di vita dei documenti informatici delineato dalla normativa vigente.

Il documento, come il precedente, è strutturato in quattro capitoli:

1. Contesto normativo
2. Modello Organizzativo
3. Il Processo di conservazione
4. Schema del Manuale di conservazione.

E racchiude le fasi della gestione documentale relative al passaggio dall’archivio corrente al sistema di conservazione.

Disclaimer

Il presente documento è una sintesi svolta dall’Autore in base alla documentazione ufficiale, costituita dal Codice dell’Amministrazione Digitale e dalle Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.

Il presente testo non è una linea guida ufficiale di UPI o delle altre istituzioni menzionate. Il documento fornisce esclusivamente l’interpretazione dell’Autore sull’argomento.

Il documento potrebbe contenere errori o refusi che sono da imputare esclusivamente all’Autore. Si prega di verificare direttamente le fonti indicate.

CONTESTO NORMATIVO

Il quadro normativo relativo alla gestione documentale, con particolare focus sulla conservazione, è costituito dalle seguenti.

La normativa di riferimento è simile a quella della gestione documentale.

Acronimo/sigla	Descrizione completa
GDPR/RGPD	Regolamento UE n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 avente ad oggetto la "Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE" (Regolamento generale sulla protezione dei dati).
eIDAS 2	Regolamento (UE) 2024/1183 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione del quadro europeo relativo a un'identità digitale - Regolamento eIDAS2
eIDAS 1	Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE - Regolamento eIDAS.
ND	Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione Europea.
R.D. 1163/1911	Regio Decreto 2 ottobre 1911, n. 1163, Decreto che approva l'annesso regolamento per gli archivi di Stato.
D.P.R. 1409/1963	Decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, recante "Norme relative all'ordinamento ed al personale degli archivi di Stato".
TUDA	Decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.
D.P.R. 37/2001	Decreto del Presidente della Repubblica 8 gennaio 2001 n. 37, recante "Regolamento di semplificazione dei procedimenti di costituzione e rinnovo delle Commissioni di sorveglianza sugli archivi e per lo scarto dei documenti degli uffici dello Stato".
L. 241/1990	Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme sul procedimento amministrativo.

Acronimo/sigla	Descrizione completa
L. 59/1997	Legge 15 marzo 1997, n. 59, recante “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.
L. 4/2004	Legge 9 gennaio 2004, n. 4 - Disposizioni per favorire e semplificare l'accesso degli utenti e, in particolare, delle persone con disabilità agli strumenti informatici.
D. Lgs 39/1993	Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 - Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche.
D. Lgs 196/2003	Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, avente ad oggetto “Codice in materia di protezione dei dati personali”.
D. Lgs 42/2004	Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, avente ad oggetto “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.
CAD	D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, avente ad oggetto “Codice dell’Amministrazione Digitale” e s.m.i.
D. Lgs 33/2013	Decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.
D.L 173/2022	Decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, recante “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri”.
D.P.C.M 21 marzo 2013	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 marzo 2013, recante “Individuazione di particolari tipologie di documenti analogici originali unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo della conservazione dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione sostitutiva, la loro conformità all'originale deve essere autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato”.
D.P.C.M 22 febbraio 2013	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 febbraio 2013, recante “Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali”.
D.P.C.M 19 giugno 2019, n. 76	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 76, avente ad oggetto “Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”.
D.P.C.M 19 giugno 2019, n. 169	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 169, recante “Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”.
Circolare 14 dicembre 2015, n. 40 e 41	Circolare 40 e 41 del 14 dicembre 2015 della Direzione generale degli archivi, relativa all’Autorizzazione alla distruzione di originali analogici riprodotti secondo le regole tecniche di cui al Decreto del Presidente del

Acronimo/sigla	Descrizione completa
	Consiglio dei ministri 13.11.2014 e conservati secondo le regole tecniche di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13.12.2013.
Determinazione AgID 407/2020	Determinazione AgID n. 407 del 9 settembre 2020, recante l'adozione delle "Linee guida per la formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici".
Determinazione AgID 371/2021	Determinazione n. 371 del 17 maggio 2021 - Modifiche testo "Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici", allegato 5 - Metadati, allegato 6 - Comunicazione tra AOO di Documenti Amministrativi Protocollati ed estensione dei termini di entrata in vigore.
Regolamento	Determinazione AgID n. 445 del 25 giugno 2021, recante "Adozione del Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici e relativi allegati, ai sensi dell'art. 34, comma 1bis, lett. b)".
Determinazione AgID n. 354/2022	Determinazione n. 354 del 22 dicembre 2022 recante "Aggiornamento Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici".
Linee Guida Interoperabilità sistemi di conservazione	Linee Guida AgID recanti "Modelli di interoperabilità tra sistemi di conservazione" del dicembre 2022.
Regolamento ACN n. 21007/24	Regolamento unico per le infrastrutture e i servizi cloud per la PA, adottato da ACN con Decreto Direttoriale n. 21007/24 del 27 giugno 2024

Tabella 1: Contesto normativo relativo alla gestione documentale

La normativa relativa alla conservazione è in fase di modifica alla data del presente documento. Infatti, AgID ha annunciato l'istituzione di un apposito Gruppo di lavoro per l'aggiornamento delle "Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici" (di seguito Linee Guida) e del "Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici" (di seguito Regolamento) sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici, anche in vista dell'introduzione del servizio fiduciario qualificato e-Archiving previsto dal Regolamento eIDAS 2.

1. MODELLO ORGANIZZATIVO

2.1. Il modello organizzativo

Quando si parla di conservazione documentale è fondamentale non focalizzarsi soltanto sulla piattaforma tecnologica (e il relativo fornitore), ma considerarla come un insieme integrato di componenti organizzative, procedurali e tecniche che operano in modo coordinato. La conservazione, infatti, è il processo a valle che chiude la gestione documentale (formazione, gestione e conservazione).

La gestione documentale nel suo insieme ha un modello organizzativo abbastanza complesso. In particolare, ogni Amministrazione identifica al proprio interno una o più AOO – Area Organizzativa Omogenea, e per ognuna di queste AOO deve essere nominato un Responsabile della gestione documentale. Quindi, in base a questo modello, ogni AOO adotta un proprio Manuale di gestione documentale. In questi casi, in cui è possibile avere manuali con processi e attività diverse, le Linee Guida prevedono la nomina di un Coordinatore della gestione documentale, con lo scopo di fornire una supervisione sui processi dell'Amministrazione e mantenere una certa uniformità di gestione.

La seguente figura illustra i ruoli generali della gestione documentale e (in verde) coloro che sono chiamati, a vario titolo, a fornire supporto o collaborazione.

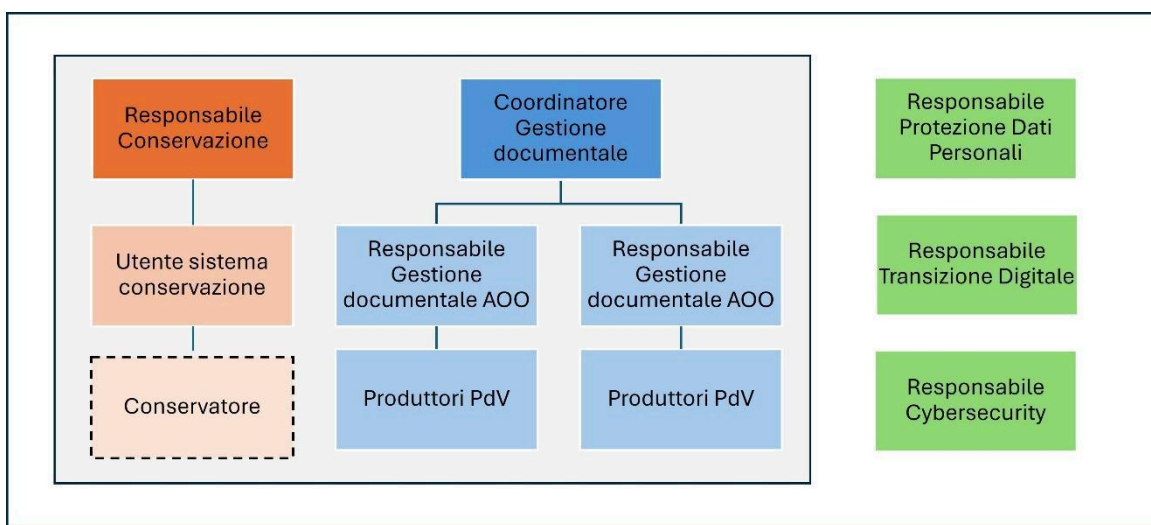


Figura 1: organizzazione generale per la gestione documentale

Per quanto riguarda i processi di conservazione, il modello organizzativo è diverso. Il sistema di conservazione è unico a livello di Amministrazione, come è unico il responsabile. Dal punto di vista operativo, le Pubbliche Amministrazioni possono scegliere di gestire le attività tecniche di conservazione secondo due paradigmi:

- la gestione interna del sistema di conservazione;
- l'affidamento del servizio a un conservatore esterno.

In entrambi i casi, tuttavia, la responsabilità ultima dei processi e delle attività rimane in capo all'Amministrazione, che deve esercitare un controllo costante sull'operato del sistema stesso, a

maggior ragione se affidata all'esterno. Andiamo ad analizzare i ruoli fondamentali previsti dalle linee guida e specifici per la conservazione.

2.2. Ruoli e responsabilità

Il sistema di conservazione dei documenti informatici si fonda su una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità, elemento essenziale per garantire il corretto funzionamento del processo e la conformità alla normativa vigente. La conservazione, infatti, non è un'attività meramente tecnica, ma un processo organizzato che coinvolge diversi soggetti, ciascuno con compiti specifici e tra loro coordinati.

Le principali figure che svolgono un ruolo nei processi di conservazione sono:

- Il Responsabile della Conservazione (RdC)
- Il produttore dei pacchetti di versamento (PdV)
- L'utente abilitato al sistema di conservazione (UA)
- Il Conservatore (interno o esterno)

Andiamo ad analizzare i vari ruoli.

Il Responsabile della conservazione (RdC)

Il Responsabile della Conservazione, nominato ai sensi dell'art. 44, comma 1-quater, del CAD, opera in conformità a quanto previsto dalle Linee Guida. La nomina è obbligatoria e tale ruolo può essere ricoperto esclusivamente da una persona fisica alle dipendenze dell'Amministrazione. Per tale posizione sarebbe opportuno valutare la nomina di un Dirigente o Funzionario, in possesso di idonei requisiti professionali e di competenze in ambito archivistico.

Le principali responsabilità del ruolo sono:

- La definizione delle politiche di conservazione e i requisiti funzionali del sistema di conservazione e la predisposizione del relativo Manuale di Conservazione;
- Collaborare, con il Responsabile della gestione documentale, per la predisposizione del Manuale di gestione documentale;
- La gestione del processo di conservazione e la verifica nel tempo della conformità alla normativa vigente;
- La predisposizione dei rapporti di versamento e del pacchetto di distribuzione, secondo le modalità previste dal manuale di conservazione;
- Il monitoraggio della corretta funzionalità del sistema di conservazione e le relative verifiche periodiche, con cadenza non superiore ai cinque anni, dell'integrità e della leggibilità dei documenti informatici e delle aggregazioni documentarie degli archivi;
- Identifica e verifica l'effettiva attuazione delle misure necessarie per la sicurezza fisica e logica del sistema di conservazione;
- La predisposizione e la verifica nel tempo del "massimario di scarto";

- Provvedere all'individuazione e al versamento, secondo le tempistiche previste dal Codice dei Beni culturali, dei documenti, delle aggregazioni e degli archivi informatici presso l'Archivio Centrale dello Stato (o presso gli Archivi territoriali competenti).

Il produttore dei pacchetti di versamento

Mentre gli utenti del sistema di gestione documentale accedono al sistema stesso per formare e gestire documenti informatici (in base ai loro profili ed alle loro autorizzazioni), la creazione o produzione dei pacchetti di versamento (PdV), a livello di AOO, dovrebbe essere svolta direttamente dal responsabile della gestione documentale o da personale da lui delegato, secondo quanto previsto nel Manuale di Conservazione.

I compiti principali affidati a questo ruolo includono:

- Generazione del PdV e gestione dei metadati: deve garantire che ogni pacchetto sia creato secondo lo standard previsto e sia corredato dal set di metadati obbligatori (es. identificativi, dati di contesto e di integrità) necessari per la futura reperibilità e leggibilità dei documenti.
- Versamento dei PdV nel sistema di conservazione: deve assicurare che il trasferimento avvenga secondo le modalità operative e i formati previsti nel manuale di conservazione.
- Verifica dell'esito: ha il compito di monitorare il buon esito dell'operazione di trasferimento consultando il rapporto di versamento (RdV) prodotto dal sistema di conservazione, il quale attesta formalmente l'avvenuta presa in carico degli oggetti digitali.

Nel caso di documenti prodotti automaticamente da sistemi informatici, nei metadati il ruolo di produttore può essere associato direttamente all'applicativo software utilizzato

L'utente abilitato al sistema di conservazione (UA)

Il sistema di conservazione ha lo scopo fondamentale di conservare nel tempo i documenti amministrativi informatici e le aggregazioni documentali, mantenendo il valore giuridico e probatorio e garantendo l'esibizione degli stessi nei casi previsti dalla normativa vigente.

L'Utente abilitato è un dipendente dell'Amministrazione, formalmente designato, dotato di credenziali e di un profilo specifico sul sistema di conservazione, chiamato a gestire le richieste di esibizione ed accesso ai documenti conservati. Questa attività avviene mediante ricerca e scaricamento dei Pacchetti di Distribuzione creati dal sistema stesso in risposta alla richiesta, ovvero tramite produzione di duplicati e copie informatiche dei documenti conservati.

Il Responsabile della Conservazione, in base alla complessità del contesto (strutturazione in uno o più AOO, numerosità di richieste di consultazione, accesso o copia di atti), anche in coordinamento con il Responsabile della Gestione Documentale, definisce all'interno del Manuale di Conservazione il modello di gestione più adatto all'Amministrazione e i criteri di identificazione e nomina degli utenti abilitati.

Tale modello potrebbe essere di tipo centralizzato (un'unica struttura che gestisce per tutte le AOO le richieste di esibizioni ed accesso ai documenti conservati nel sistema) o di tipo decentralizzato (individuazione all'interno delle AOO di personale incaricato a tale attività).

Per questa particolare tipologia di utenti, data la possibilità di accedere a varie tipologie di dati e informazioni, è opportuno definire, in collaborazione con il Responsabile della protezione dei dati personali, apposite misure tecniche ed organizzative per garantire che gli accessi e i trattamenti dei dati avvengano secondo processi chiari e condivisi, improntati ai principi di liceità, correttezza e trasparenza.

Il Conservatore

Il Conservatore è il soggetto, pubblico o privato, che svolge materialmente l'attività di conservazione dei documenti informatici, assicurandone nel tempo l'autenticità, l'integrità, la leggibilità e la reperibilità. Le Pubbliche Amministrazioni possono realizzare queste attività secondo due modelli organizzativi: all'interno della propria struttura oppure affidandole all'esterno, in modo totale o parziale, a soggetti che possiedano specifici requisiti di qualità e sicurezza. In entrambe le modalità, è comunque necessario identificare specifiche figure che opereranno a supporto del Responsabile della Conservazione. In particolare, abbiamo:

- **Responsabile del servizio di conservazione (RSC)**, rappresenta il punto di interfaccia con il Responsabile della conservazione e coordina il processo tecnico di conservazione e assicura il possesso e il mantenimento dei requisiti previsti dall'AgID.
- **Responsabile della funzione archivistica di conservazione (RFA)**, con il compito di coordinare il processo dal punto di vista prettamente archivistico.
- **Responsabile dei sistemi informativi per la conservazione (RSI)**, con il compito di coordinare l'infrastruttura tecnologica e i sistemi informativi utilizzati per erogare il servizio.
- **Responsabile dello sviluppo e della manutenzione del sistema di conservazione (RSM)**, con il compito di garantire il corretto funzionamento del software e la sua manutenzione ed evoluzione;
- **Responsabile della sicurezza dei sistemi per la conservazione (RSIC)**, con la responsabilità di assicurare il costante rispetto dei requisiti di sicurezza fisica e logica all'interno dell'infrastruttura del Conservatore.

Tali ruoli con le relative responsabilità devono essere dettagliati all'interno del Manuale di conservazione. Anche in caso di gestione interna è necessario che tali responsabilità siano chiaramente identificate all'interno dell'organigramma dei sistemi informativi e nel Manuale.

2.3. Modalità operative di gestione

Come sopra ampiamente riportato, le Pubbliche Amministrazioni possono gestire la conservazione dei documenti informatici secondo due modelli organizzativi:

- gestione interna;
- affidamento esterno, in modo totale o parziale, nel rispetto della disciplina vigente, ad altri soggetti, pubblici o privati che possiedono i requisiti di qualità, di sicurezza e organizzazione.

Analizziamo brevemente le due modalità.

Gestione interna all'Amministrazione

In caso di gestione interna, il Responsabile della Conservazione è chiamato a coordinarsi con il Responsabile della Transizione al Digitale e con il Responsabile dei sistemi informativi, per predisporre processi e infrastrutture per implementare un sistema di conservazione che abbia le caratteristiche tecniche e di sicurezza previste dalle Linee Guida e dal "Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti". In particolare, è necessario progettare ed implementare un sistema di conservazione che soddisfi i seguenti macro-requisiti:

- Deve basarsi sul modello architetturale OAIS (Open Archival Information System - standard ISO 14721).
- Sotto il profilo infrastrutturale, deve essere almeno logicamente distinto dal sistema di gestione documentale.
- Deve basarsi su sistemi di interoperabilità e formati standard, come ad esempio:
 - SInCRO (UNI 11386): Per garantire l'interoperabilità tra sistemi, i Pacchetti di Archiviazione (PdA) devono seguire rigorosamente le specifiche tecniche della norma UNI 11386;
 - Gestione dei Pacchetti Informativi: Il sistema deve gestire tecnicamente tre tipologie di pacchetti: il Pacchetto di Versamento (PdV), il Pacchetto di Archiviazione (PdA) e il Pacchetto di Distribuzione (PdD);
 - Formati di file: Devono essere privilegiati formati aperti, non proprietari, standardizzati e robusti (es. PDF/A, XML).
- Deve gestire i metadati obbligatori e facoltativi come previsti dalle linee guida. Tali metadati coprono le seguenti quattro aree:
 - Identificazione (ID univoco e persistente);
 - Contesto (provenienza e relazioni archivistiche);
 - Provenienza (storia del documento);
 - Integrità (impronta crittografica/hash e algoritmo utilizzato, secondo gli standard validi alla data).
- Deve garantire il rispetto dei principi security e cloud by default. In particolare, le misure di sicurezza devono essere allineate agli standard di settore, e devono ottemperare almeno alle "Misure minime di sicurezza ICT" emanate dall'AgID. Tuttavia, date la quantità di informazioni e dati personali gestiti, è necessaria una valutazione del rischio privacy e la definizione delle opportune misure tecniche ed organizzative commisurate al rischio, come previsto dal GDPR.
- Deve prevedere l'uso di firme digitali, firme elettroniche qualificate o sigilli elettronici per sottoscrivere gli indici dei pacchetti e i rapporti di versamento.
- Deve prevedere specifiche funzionalità di monitoraggio e verifica, che permettano al Responsabile della Conservazione di svolgere le attività di verifica periodica di integrità e leggibilità e di strumenti per l'accesso e l'esibizione di documenti a richiesta.

I macro-requisiti sopra riportati sono solo i principali e non sono esaustivi per avere un sistema interno di gestione della conservazione che sia coerente con la normativa vigente. Per un elenco di tutte le caratteristiche tecniche previste si rinvia alle linee Guida e all'Allegato A del Regolamento.

Affidamento del servizio a privati

Nel caso in cui l'Amministrazione decidesse di affidare all'esterno il servizio di conservazione, è necessario svolgere le attività previste nelle Linee Guida e nel Regolamento. In particolare, l'AgID ha già identificato e qualificato specifici operatori economici specializzati nei servizi di conservazione, che risultano iscritti in un apposito registro, detto marketplace dei servizi di conservazione¹. I conservatori iscritti a tale marketplace risultano verificati da AgID e sottoposti a vigilanza periodica.

Tuttavia, come previsto dal Regolamento, non è obbligatorio per le Pubbliche Amministrazioni affidare i servizi di conservazione esclusivamente ai soggetti iscritti al marketplace. È possibile, infatti, affidare il servizio anche a operatori economici non iscritti, purché garantiscano lo stesso livello di sicurezza ed affidabilità previsti dal Regolamento. A tal fine, ai sensi dell'art. 7, le Pubbliche Amministrazioni che intendano affidare il servizio a un operatore economico non iscritto al marketplace, devono obbligatoriamente trasmettere preventivamente all'AgID copia dei contratti entro trenta giorni dalla stipula per la verifica del rispetto dei requisiti generali nonché dei requisiti di qualità, di sicurezza e organizzazione del servizio acquisito. In questa ottica, sarebbe opportuno che l'Amministrazione inserisca apposita clausola di salvaguardia, nel caso in cui l'esito delle verifiche sia negativo.

Consip, in qualità di centrale di committenza, ha messo a disposizione l'accordo quadro "AQ Public Cloud SaaS – gestione documentale", alla data del presente documento ancora attivo², per supportare le Amministrazioni nell'acquisizione dei servizi di conservazione.

2.4. Riepilogo dei principali adempimenti previsti

Come previsto dalle Linee guida³ AgID, i principali adempimenti previsti in ambito conservazione sono:

1. Nominare il responsabile della Conservazione (e un suo vicario), in possesso di idonee competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche;
2. Identificare le modalità operative di conservazione (gestione interna o esterna). In caso di affidamento all'esterno, adottare quanto previsto dal Regolamento;
3. Adottare il manuale di conservazione e pubblicarlo sul portale di Amministrazione trasparente dell'Amministrazione.

¹ Il marketplace è disponibile all'indirizzo: <https://conservatoriqualificati.agid.gov.it/>

² L'accordo quadro, disponibile al link:

https://www.acquistinretepa.it/opencms/acquista/scheda_iniziativa.html?idIniziativa=738c7082b16b3e0c, è in scadenza al 09/10/2026. I contratti stipulati prima della scadenza dell'Accordo Quadro hanno durata di 36 mesi.

³ Cfr. Linee Guida, par. 3.1.2

2. IL PROCESSO DI CONSERVAZIONE

Per “conservazione” di documenti informatici o di aggregazione documentali (fascicoli e serie) si intende la corretta gestione dei documenti e delle aggregazioni documentali (di seguito oggetti di conservazione) che transitano dall’archivio corrente (gestito dal sistema di gestione documentale) al sistema di conservazione. Tale gestione deve garantire autenticità, integrità, leggibilità e reperibilità degli “oggetti” sottoposti a conservazione, come previsto dal CAD e dalle Linee Guida, e mantenere il loro valore giuridico e probatorio.

Per “sistema di conservazione” si intende formalmente l'insieme di regole, procedure e tecnologie che assicurano la conservazione dei documenti informatici, in attuazione di quanto previsto dall’articolo 44 del CAD. Spesso, parlando di “sistema di conservazione”, si tende ad individuare solo la componente tecnologica.

3.1 Gli oggetti della conservazione e i pacchetti

Gli oggetti della conservazione, come sopra riportato, sono costituiti da documenti informatici e aggregazioni documentali formati all’interno dell’azione amministrativa. A titolo esemplificativo ma non esaustivo, abbiamo tra gli oggetti a conservazione obbligatoria:

Documenti Amministrativi e Atti Ufficiali

- Deliberazioni e verbali degli Organi di vertice
- Provvedimenti amministrativi, decreti, ordinanze, determinazioni
- Registri di protocollo (Registro giornaliero, Registro annuale, Registro di emergenza)
- Fascicoli e serie documentarie
- Istanza, dichiarazioni e comunicazioni

Documenti di stato civile e titoli studio

- Documenti anagrafici e di stato civile
- Titoli di studio e attestati professionali

Documenti Contabili e Fiscali

- Fatture elettroniche (sia emesse che ricevute)
- Bilanci e consuntivi
- Inventari e registro beni

Documenti di Gestione Personale e Legale

- Contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione.
- Verbali di concorsi e selezioni.
- documentazione del personale.
- Atti relativi a contenziosi legali.

Nel sistema di conservazione, gli oggetti sono trattati in “pacchetti”, che fungono da contenitori logici per i documenti e i relativi metadati. L’AgID ha adottato il modello di riferimento internazionale OAIS, che individua tre tipologie di pacchetto:

- **Pacchetto di Versamento (PdV):** è il pacchetto inviato dal produttore al sistema di conservazione secondo formati e modalità prestabiliti. Rappresenta la fase di ingresso degli oggetti nel sistema.
- **Pacchetto di Archiviazione (PdA):** è generato dal sistema di conservazione a seguito della trasformazione di uno o più PdV. Costituisce l'entità conservata a lungo termine e contiene tutte le informazioni necessarie per garantire l'autenticità e la reperibilità dell'oggetto nel tempo. Per assicurare l'interoperabilità tra diversi sistemi, deve essere conforme allo standard nazionale SInCRO (UNI 11386).
- **Pacchetto di Distribuzione (PdD):** è il pacchetto generato dal sistema in risposta a una richiesta di accesso o esibizione presentata da un utente abilitato. Può contenere uno o più pacchetti di archiviazione, o parti di essi, ed è sottoscritto dal Responsabile della Conservazione per garantirne la validità.

3.2 Il processo

Il processo di conservazione si articola nelle seguenti fasi principali, come riportato in figura.

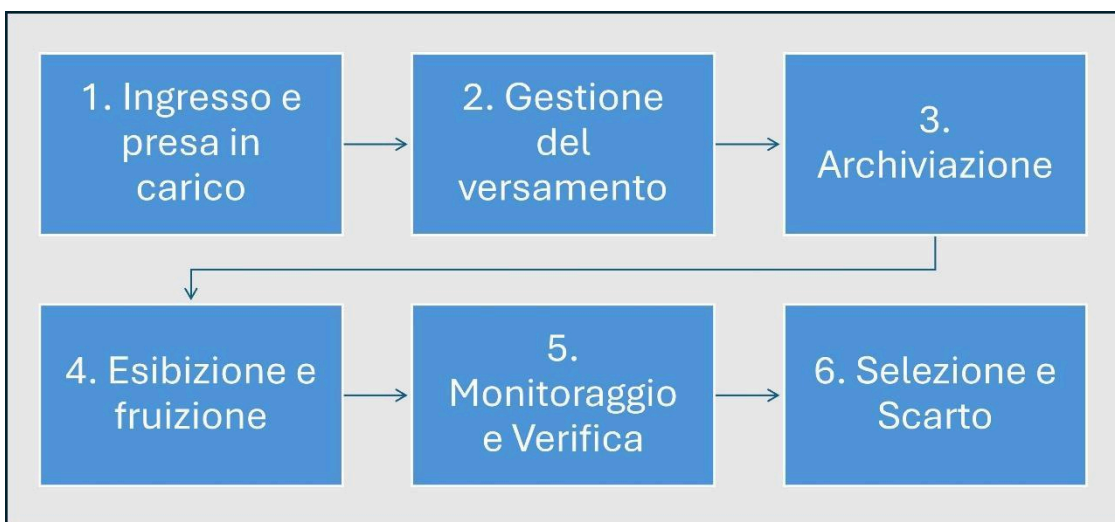


Figura 2: processo di conservazione

Analizziamo le varie fasi.

1. Ingresso e Presa in Carico

Il flusso ha inizio con il trasferimento degli oggetti dal sistema di gestione documentale al sistema di conservazione tramite la generazione di un Pacchetto di Versamento (PdV). La creazione del PdV

è in carico al “produttore dei PdV”, come descritto al par. 2.2 e indicato dall’Amministrazione all’interno del Manuale di Conservazione. Le attività previste sono:

- **Acquisizione:** Il sistema di conservazione riceve il PdV per la presa in carico.
- **Verifica:** Viene effettuato un controllo di coerenza tra il PdV (e gli oggetti digitali contenuti) e le modalità previste dal Manuale di Conservazione e dall'Allegato 2 delle Linee Guida relativo ai formati.
- **Rifiuto:** In caso di anomalie riscontrate durante la verifica, il sistema rifiuta il pacchetto.

2. *Gestione del versamento*

A seguito del controllo positivo, il sistema produce un'attestazione formale:

- **Produzione del Rapporto:** Viene generato, anche automaticamente, il **Rapporto di Versamento** che identifica univocamente i PdV presi in carico, riportando un riferimento temporale in formato UTC e le impronte (hash) dell'intero pacchetto.
- **Sottoscrizione:** Il rapporto viene sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata dal Responsabile della Conservazione (RdC) o dal Responsabile del Servizio di Conservazione (RSC).

3. *Archiviazione*

In questa fase l'oggetto viene consolidato all'interno del sistema:

- **Gestione del PdA:** Il sistema prepara e gestisce il Pacchetto di Archiviazione (PdA) basandosi sullo standard SInCRO (UNI 11386).
- **Sottoscrizione del PdA:** Il pacchetto di archiviazione viene sottoscritto dal RdC o dall'RSC (o tramite sigillo elettronico in caso di conservatore esterno).

4. *Esibizione e Fruizione*

Il sistema deve garantire la disponibilità degli oggetti conservati. In caso di richiesta, sono previste le seguenti attività:

- **Generazione del PdD:** In risposta a una richiesta di accesso di un utente abilitato, il sistema produce un Pacchetto di Distribuzione (PdD).
- **Validazione:** Il PdD, che può contenere uno o più pacchetti di archiviazione (o parti di essi), viene sottoscritto dal RdC o dall'RSC per garantirne l'autenticità durante l'esibizione.
- **Duplicati e Copie:** Il processo prevede anche la produzione di duplicati o copie informatiche su richiesta degli utenti.

Per la fase di esibizione è necessario che vengano descritte nel Manuale le modalità di richiesta che devono pervenire all’utente abilitato e le misure tecniche ed organizzative di sicurezza relative alla protezione dei dati personali che devono essere applicate. Si ricorda che la verifica della legittimità delle richieste di accesso agli atti, accesso documentale, accesso civico o civico generalizzato o altra forma di accesso a documentazione che richiede l’esibizione non sono in carico all’utente abilitato né sono attività previste o gestite dal Manuale di Conservazione.

È quindi necessario indicare nel Manuale che la richiesta all'utente abilitato deve pervenire esclusivamente da personale autorizzato che ha potere di richiedere l'esibizione dei documenti richiesti.

5. *Monitoraggio e verifica*

Il processo di conservazione non è statico e include attività di presidio nel tempo. In particolare:

- **Monitoraggio periodico del sistema:** il RdC effettua un monitoraggio continuativo della corretta funzionalità del sistema di conservazione e, con cadenza non superiore ai cinque anni, verifica l'integrità e la leggibilità dei documenti informatici e delle aggregazioni documentarie degli archivi.
- **Riversamento:** Per garantire la leggibilità a lungo termine contro l'obsolescenza tecnologica, il sistema può produrre nuove copie informatiche tramite attività di riversamento dei formati.

6. *Chiusura del Ciclo di Vita*

La chiusura del ciclo di vita dei documenti informatici è costituita dalle attività di selezione e scarto previste alla scadenza dei termini di conservazione. Le attività di **Selezione e Scarto** rappresentano un'operazione molto delicata per la Pubblica Amministrazione. Tale operazione consiste nell'eliminazione definitiva dei documenti che hanno esaurito la loro funzione giuridica o amministrativa e che non sono considerati di rilevanza storica. Il flusso operativo per lo scarto dei documenti informatici si articola nelle seguenti fasi:

1. **Identificazione e proposta:** Il sistema di conservazione, in seguito alla verifica dello scadere dei termini di conservazioni associati ai PdA, genera l'elenco per RdC dei PdA per le attività di selezione e scarto. In caso di affidamento esterno, l'elenco è generato dal RSC e trasmesso al RdC.
2. **Verifica dei termini:** Il RdC verifica che siano stati rispettati i tempi di conservazione stabiliti dal **piano di conservazione** e comunica l'elenco al Responsabile della Gestione Documentale (RGD).
3. **Autorizzazione obbligatoria:** il RdC invia l'elenco dei documenti destinati allo scarto alla Soprintendenza archivistica territorialmente competente per richiedere la preventiva autorizzazione. L'autorizzazione può essere concessa anche solo per una parte dei documenti proposti. Gli altri documenti che non hanno ricevuto l'autorizzazione allo scarto dovranno essere gestiti secondo le indicazioni della Soprintendenza (riversamento presso Archivio di Stato o altro Archivio indicato).
4. **Esecuzione della distruzione:** Una volta ricevuta l'autorizzazione, il Titolare (o il Conservatore su suo incarico) procede alla distruzione fisica dei pacchetti di archiviazione dal sistema.
5. **Tracciamento e notifica:** L'operazione deve essere tracciata nel sistema, producendo informazioni che includano gli estremi del nulla osta e del provvedimento autorizzatorio.

Al termine, l'esito della procedura viene notificato agli organi di tutela e, in caso di dati riservati, anche al Ministero dell'interno.

6. **Efficacia estesa:** La distruzione deve essere estesa anche a tutte le copie di sicurezza e a tutti gli altri sistemi gestiti dal Titolare dove risiedono i medesimi documenti.

3.3 Misure tecniche ed organizzative della sicurezza

Come previsto dalle Linee Guida, l'Amministrazione ha il compito di individuare le misure tecniche ed organizzative necessarie per garantire la sicurezza applicativa ed infrastrutturale dei sistemi di gestione documentale e di conservazione. Anche in questo caso è necessario fare la distinzione in base alla tipologia di gestione della conservazione prevista dall'Amministrazione: se gestione interna o affidamento esterno.

Gestione interna

In caso di gestione interna, come previsto dalle Linee Guida, devono essere implementate le "misure minime di sicurezza ICT" emanate dall'AgID con circolare del 18 aprile 2017, n. 2/2017. Tali misure rappresentano il "minimo sindacale". A queste misure si devono aggiungere quelle che saranno identificate in fase di "analisi del rischio", come previsto dal GDPR. A seguito dell'attività di analisi e gestione del rischio, tali misure dovranno essere condivise con il Responsabile della protezione dei dati personali per un parere. Tali misure, inoltre, non dovranno gestire i soli rischi tecnologici relativi al sistema di conservazione, ma dovranno prevedere apposite misure organizzative relative alle attività di accesso al sistema e di esibizione dei documenti.

Affidamento esterno

Per quanto riguarda i sistemi di conservazione gestiti da fornitori esterni, l'Allegato A al Regolamento stabiliscono come requisiti obbligatori i seguenti:

- Il Conservatore deve possedere la certificazione ISO 27001, rilasciata specificatamente per i servizi di conservazione di documenti informatici;
- Il Conservatore sottopone le componenti del sistema di conservazione ai test OWASP e, in aggiunta, può (in realtà dovrebbe) sottoporre le componenti ai test VA-PT;
- Il Conservatore garantisce che i servizi offerti sono soggetti ad opportuni processi di gestione della continuità operativa (business continuity) in cui sono previste azioni orientate al ripristino dell'operatività del servizio e dei dati da esso gestiti al verificarsi di eventi catastrofici/imprevisti, specificando l'applicazione delle buone pratiche presenti nello standard ISO/IEC 22313.

Rimangono tuttavia in carico all'Amministrazione:

- la verifica che tali misure tecniche e organizzative siano sufficiente in base alla tipologia di dati gestiti, sentito il Responsabile per la transizione al digitale e il Responsabile della protezione dei dati personali;

- l'individuazione di apposite misure organizzative relative alle attività di accesso al sistema e di esibizione dei documenti.

3. SCHEMA DEL MANUALE DI CONSERVAZIONE

Il manuale di gestione conservazione descrive il sistema di gestione adottato dall'Amministrazione con i suoi requisiti di sicurezza e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento dei flussi documentali dall'archivio corrente al sistema di conservazione, i processi di esibizione dei documenti informatici e delle aggregazioni documentali, nonché i processi di verifica periodica.

Le informazioni obbligatorie che il Manuale deve contenere (la suddivisione per capitoli è solo indicativa, i contenuti obbligatori sotto riportati possono essere aggregati anche in diversa modalità).

Introduzione e riferimenti normativi

1. Struttura organizzativa

- o Nominativo dei soggetti che hanno assunto la responsabilità del sistema di conservazione nel tempo e il dettaglio delle eventuali deleghe (soggetti, funzioni e ambiti).
- o Ruoli e responsabilità
- o Nel caso di conservatore esterno, descrizione delle attività affidate.

2. Tipologia di oggetti digitali sottoposti a conservazione

- o Descrizione delle tipologie documentali sottoposte a conservazione
- o Formati e Metadati: Indicazione dei formati di file gestiti e dei metadati associati a ogni tipologia di oggetto

3. Descrizione dei processi

- o Presa in carico: Modalità di acquisizione dei Pacchetti di Versamento (PdV) e predisposizione del relativo Rapporto di Versamento.
- o Trattamento dei pacchetti: Descrizione del processo di conservazione e della gestione dei Pacchetti di Archiviazione (PdA).
- o Esibizione ed esportazione: Modalità di svolgimento del processo di esibizione e produzione dei Pacchetti di Distribuzione (PdD).
- o Duplicati e copie: Procedure tecniche per la produzione di duplicati o copie informatiche

4. Infrastruttura e sicurezza

- o Sistema di conservazione: Descrizione dettagliata delle componenti tecnologiche, fisiche e logiche e delle procedure per la loro evoluzione.
- o Misure di sicurezza: Descrizione delle misure tecniche ed organizzative adottate per garantire l'integrità e la riservatezza dei dati

5. Monitoraggio e Manutenzione

- o Verifiche periodiche: Procedure di monitoraggio della funzionalità del sistema e verifiche sull'integrità degli archivi (con evidenza delle soluzioni in caso di anomalie).
- o Tempi di conservazione e scarto: Indicazione dei termini temporali per il trasferimento e l'eventuale scarto dei documenti

6. Ulteriori aspetti normativi

- o Intervento del Pubblico Ufficiale: Casi e modalità con cui viene richiesta la sua presenza.
- o Normative locali specifiche: Leggi in vigore nei luoghi fisici dove sono conservati gli oggetti digitali

In caso di affidamento del servizio di conservazione ad un conservatore esterno, le Pubbliche Amministrazioni possono descrivere le attività del conservatore nel proprio manuale o rinviare a quello del fornitore esterno per le parti di competenza. In particolare, le sezioni 4 e 5 e parzialmente le sezioni 2 e 3 possono essere rinviate al manuale del conservatore esterno.

Il Manuale, prima dell'adozione formale e della sua pubblicazione, deve essere condiviso con il Responsabile della Protezione dei dati personali per la valutazione delle misure di sicurezza relative al punto 4 sopra indicato.



@provincecomuni



www.pi-co.eu



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020



PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE