

Le regole e specifiche tecniche del documento informatico ai sensi Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2014. Problematiche di raccordo con la normativa dettata per il PCT relativamente ai metadati.

Prima di procedere ad esaminare la normativa di carattere tecnico contenuta nel D.P.C.M.¹ del 13.11.2014, occorre mettere in risalto la definizione di documento informatico nonché la sua differenza rispetto a quello analogico al fine di districarsi in una materia innovativa nonché caratterizzata da molteplici riferimenti tecnici – informatici.

In merito alla definizione del **documento informatico** occorre rilevare che il legislatore² ha proceduto ad una sua puntuale descrizione³, definendolo come “... *rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti...*”, distinguendolo, pertanto, da quello **analogico** costituito dalla “... *rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*”⁴, in base ad una definizione adottata per esclusione in riferimento al documento informatico.

Il codice dell'amministrazione digitale si è occupato, altresì, del documento informatico nel capo II sezione I (Documento informatico) in riferimento agli aspetti della **formazione, trasmissione, conservazione, copia, duplicazione, riproduzione validazione temporale e firma elettronica avanzata**, che devono avvenire con strumenti telematici conformi alle **regole tecniche di cui all'articolo 71** del medesimo codice, nonché in riferimento⁵ alle “... *misure tecniche, organizzative e gestionali volte a garantire l'integrità, la disponibilità e la riservatezza delle informazioni contenute nel documento informatico.*”⁶.

L'art. 71 del predetto decreto mette in risalto la necessità dell'adozione di regole tecniche con un D.P.C.M. da adottare “...*di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico di DigitPA...*”, attesa la particolarità della materia sia perché coinvolgeva settori di competenza di varie sfere della pubblica amministrazione sia per la necessità di tutela di dati sensibili. In definitiva occorre una normativa di dettaglio che andasse a disciplinare dal punto di vista tecnico una serie di aspetti che inerenti il documento informatico.

Dopo lunga attesa il legislatore, con il D.P.C.M.⁷ del 13/11/2014, ha adottato le regole tecniche, cui faceva riferimento l'art. 71 C.A.D. citato, riempiendo pertanto

¹ D.P.C.M. acronimo di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

² Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'amministrazione digitale. (GU n.112 del 16-5-2005 - Suppl. Ordinario n. 93) note: Entrata in vigore del decreto: 1-1-2006.

³ Art. 1 comma 1 lettera P del Decreto legislativo sopra citato.

⁴ Art.1 decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 cit., lettera p-bis “*documento analogico: la rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*”.

⁵ Art. 20 comma 3 Codice dell'amministrazione digitale cit.

⁶ Art. 20 comma 4 Codice dell'amministrazione digitale cit.

⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2014.

Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli

di contenuto molte norme relative a diversi aspetti del documento informatico, come si evince dallo stesso titolo del citato D.P.C.M. entrato in vigore l' 11 febbraio 2015.

Dall'esame dell'articolo 1 del D.P.C.M. citato emerge subito l'esigenza, messa in risalto dal legislatore, di un costante aggiornamento delle specifiche tecniche con delibera da adottarsi da parte dell'AID, ovvero Agenzia per l'Italia Digitale, che ha tra i suoi compiti istituzionali quello di promuovere le tecnologie digitali a supporto di tutta la pubblica amministrazione attraverso un'attività di coordinamento tesa a consentire il massimo sviluppo e diffusione delle predette tecnologie funzionali allo sviluppo di un sistema economico - sociale innovativo al fine di favorire, altresì, la diffusione di servizi on line per imprese e cittadini.

Tuttavia le regole tecniche adottate in base alla nuova normativa, oltre alla necessità di un continuo aggiornamento, per le motivazioni sopra riportate, presentano **limiti applicativi** attesa la necessità di rispettare il codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il cui art. 3⁸ pone l'importantissimo **principio di necessità** nel trattamento dei dati personali ed identificativi in base al quale l'utilizzazione degli stessi deve essere ridotta al minimo al fine di consentire la tutela della *privacy*.

In relazione all'**ambito applicativo oggettivo** si rileva che le regole tecniche in esame si applicano sia al documento informatico che al fascicolo informatico mentre in riferimento all'**ambito soggettivo** le predette regole si applicano anche ai soggetti cui è devoluta la gestione o conservazione dei documenti informatici.

Il D.P.C.M. *in primis* detta una serie di regole che si applicano sia al **documento informatico**, considerato come *genus* **che al documento amministrativo informatico**, che ne rappresenta una *species*, salvo le norme contenute nel capo III dettate in modo specifico per il documento informatico amministrativo ma procediamo per gradi.

Regole per il documento informatico.

Il legislatore si è occupato del documento informatico nel Capo II del D.P.C.M. dettando una serie di regole relativamente ai seguenti aspetti: a) **formazione**, prendendo in esame le principali modalità, nonché disciplinando in modo puntuale le **caratteristiche di immodificabilità** del documento stesso a cui deve essere associato un riferimento temporale. Tra l'altro si rileva che nella fase formativa del documento informatico sono generati dei metadati che devono essere associati al predetto documento, salvo la necessità di associare ulteriori metadati per soddisfare esigenze gestionali e/o conservative⁹; b) **copie** per immagine di documenti analogici nonché

20, 22, 23 -bis , 23 -ter , 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005. In G.U. *Serie generale* - n. 8 12-1-2015.

⁸ Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196 Codice in materia di protezione dei dati personali. (*GU n.174 del 29-7-2003 - Suppl. Ordinario n. 123*) Art. 3 (Principio di necessità nel trattamento dei dati) comma 1. "I sistemi informativi e i programmi informatici sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi, in modo da escluderne il trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante, rispettivamente, dati anonimi od opportune modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità".

⁹ Art.3 comma n. 9 del D.P.C.M. del 13/11/2014. "Al documento informatico immodificabile vengono associati i metadati che sono stati generati durante la sua formazione. L'insieme minimo dei metadati, come definiti nell'allegato 5 al presente decreto, è costituito da: a) l'identificativo univoco e persistente; b) il riferimento temporale di cui al comma 7; c) l'oggetto; d) il soggetto che ha formato il documento; e) l'eventuale destinatario; f) l'impronta del documento informatico. Eventuali ulteriori metadati sono definiti in funzione del contesto e delle necessità gestionali e conservative."

copie ed estratti di documenti informatici (art.4 e 6 D.P.C.M. cit.); c) **duplicati** di documenti informatici (art. 5 D.P.C.M. cit.); d) **trasferimento** nel sistema di conservazione nonché le **misure di sicurezza** necessarie a garantire la tenuta del documento informatico (art. 7 e 8 D.P.C.M. cit.)

Aspetti specifici del documento informatico amministrativo.

Immodificabilità ed integrità. Queste caratteristiche sono assunte oltre che con le modalità previste dall'art.3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2014 “...anche con la sua registrazione nel registro di protocollo, negli ulteriori registri, nei repertori, negli albi, negli elenchi, negli archivi o nelle raccolte di dati contenute nel sistema di gestione informatica dei documenti di cui al comma 3... ”¹⁰;

Metadati.

Anche per il documento informatico amministrativo è prevista la necessità dell'associazione di un numero minimo di metadati previsti dall'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il quale, nel porre l'obbligo della protocollazione informatica per ogni documento ricevuto e/o spedito da una pubblica amministrazione, pone l'obbligo della memorizzazione di un numero minimo di informazioni¹¹. I documenti soggetti a registrazione particolare possono comunque “...contenere al proprio interno o avere associati l'insieme minimo dei metadati di cui all'art. 3, comma 9, come descritto nel manuale di gestione.”¹² In ogni caso possono essere previsti ulteriori metadati per ogni tipologia di documento amministrativo purché rilevanti. Il D.P.C.M. in esame negli allegati illustra la struttura dei metadati relativi al documento informatico, al documento amministrativo informatico¹³ e al fascicolo informatico o aggregazione documentale informatica.

Attestazione di conformità.

Il legislatore ha previsto la possibilità della copia informatica di un documento amministrativo analogico, in base ai seguenti requisiti: a) deve trattarsi di un documento amministrativo analogico formato o detenuto dalla pubblica amministrazione; b) l'attestazione di **conformità può essere contenuta:** 1) **nel documento informatico**, che, pertanto, sarà costituito dalla copia informatica di un documento analogico nonché dalla relativa attestazione di conformità; 2) oppure **essere prodotta come documento informatico separato** dalla copia informatica del documento analogico ma in tal caso è necessario un riferimento temporale nonché l'impronta di ogni copia.

¹⁰ Art.9 comma 5 del D.P.C.M. cit.

¹¹ Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. Art. 53. (Registrazione di protocollo) “1. La registrazione di protocollo per ogni documento ricevuto o spedito dalle pubbliche amministrazioni è effettuata mediante la memorizzazione delle seguenti informazioni: a) numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile; b) data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile; c) mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti, registrati in forma non modificabile; d) oggetto del documento, registrato in forma non modificabile; e) data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili; f) l'impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile.”

¹² Art.9 comma 7 del D.P.C.M. cit.

¹³ L'insieme minimo dei metadati del documento amministrativo informatico è quello indicato agli articoli 9 e 19 delle regole tecniche per il protocollo informatico di cui al D.P.C.M. 31 ottobre 2000 e descritti nella Circolare AIPA del 7 maggio 2001, n.28.

In entrambi i casi il documento informatico formato (ipotesi n.1 sopra indicata) o prodotto (ipotesi n.2 di cui sopra) “...è sottoscritto con firma digitale o con firma elettronica qualificata del funzionario delegato...”¹⁴

Misure di sicurezza

Nell’ambito del piano generale della sicurezza, deve essere predisposto **il piano della sicurezza del sistema di gestione informatica dei documenti**, per la cui predisposizione sono coinvolte varie figure professionali. Al riguardo il legislatore prevede che “...Il responsabile della gestione documentale ovvero, ove nominato, il coordinatore della gestione documentale predispone, in accordo con il responsabile della sicurezza e il responsabile del sistema di conservazione, il piano della sicurezza del sistema di gestione informatica dei documenti”¹⁵.

Il piano della sicurezza del sistema di gestione informatica dei documenti, deve essere, altresì, coerente con **il piano di continuità operativa e con il piano di disaster recovery**, che costituisce parte integrante di quello di continuità. I suddetti piani “...sono adottati da ciascuna amministrazione sulla base di appositi e dettagliati studi di fattibilità tecnica; su tali studi è obbligatoriamente acquisito il parere di DigitPA.”¹⁶ La tematica della sicurezza dei dati informatici non può prescindere da quanto previsto dal legislatore in sede di emanazione del Codice dell’amministrazione digitale cd. C.A.D. laddove viene messo in risalto l’esigenza che la custodia ed il controllo dei documenti informatici delle PP.AA. deve essere effettuata “...con modalità tali da ridurre al minimo i rischi di distruzione, perdita, accesso non autorizzato o non consentito o non conforme alle finalità della raccolta.”¹⁷ Infine, occorre considerare che le medesime regole in materia di sicurezza sopra considerate si applicano anche ai fascicoli informatici ai registri o repertori informatici.

Problematiche dei metadati tra normativa tecnica ed esigenze del PCT.

A questo punto, occorre analizzare l’applicabilità e/o compatibilità delle regole tecniche in esame dettate dal citato D.P.C.M. del 13/11/2014 e delle relative specifiche tecniche, contenute negli allegati, con la normativa dettata per il P.C.T.¹⁸ principalmente il Decreto del Ministero della Giustizia del 21 febbraio 2011, n. 44¹⁹, che detta le **regole tecniche**, nonché il Provvedimento 16 aprile 2014 del responsabile per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia che a sua volta detta le **specifiche tecniche** previste dall’articolo 34, comma 1 del predetto decreto del Ministro della giustizia in data 21 febbraio 2011 n.44.

¹⁴ Art.10 comma 7 del D.P.C.M. cit..

¹⁵ Art.12 comma 1 del D.P.C.M. cit..

¹⁶ Art. 50 bis Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (C.A.D.).

¹⁷ Art. 51 comma 2 C.A.D.

¹⁸ P.C.T. acronimo di processo civile telematico.

¹⁹ Regolamento concernente le regole tecniche per l’adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell’articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24. (11G0087) (GU n.89 del 18-4-2011)

In particolare la problematica si è posta per l'applicabilità al P.C.T. dei metadati previsti dal D.P.C.M. in esame (ex comma 9 art.3)²⁰.

Applicabilità dei metadati previsti dall' art.3 comma n. 9 del D.P.C.M. del 13/11/2014 al P.C.T.

Al fine di giungere ad una soluzione della problematica evidenziata intellegibile anche da parte dei soggetti che non siano in possesso di specifiche cognizioni tecniche in campo informatico, occorre preliminarmente procedere alla enucleazione di alcuni riferimenti informatici che hanno trovato ingresso anche nel campo dell'informatica giuridica.

I **metadati** rappresentano un insieme di informazioni o dati strutturati utilizzati per il raggiungimento di vari scopi e/o funzioni inerenti il contesto in cui sono utilizzati.²¹

Le funzioni dei metadati sono molteplici tra cui quella di ricerca, selezione, interoperabilità e gestione dei dati e generalmente sono distinti in tre grandi categorie (cd. macrocategorie) ognuna delle quali ne mette in risalto la funzione esplicita: 1) Metadato descrittivo; 2) Metadato amministrativo e gestionale; 3) Metadato strutturale.²²

Schema XSD in relazione al File in formato XML. Il file può assumere vari tipi di formato tra cui quello XML (sigla di eXtensible Markup Language). Tale tipo di formato può estrinsecarsi a sua volta in due forme: a) debole o non tipizzata; b) forte o tipizzata. Questo secondo tipo di forma deve, tra l'altro, essere conforme alle regole previste per lo schema XSD, costituito a sua volta da un insieme di regole che definiscono, dal punto di vista strutturale, un file in formato XML secondo le linee guida dettate dal W3C.²³

Fatta questa breve premessa di carattere tecnico informatico funzionale alla intellegibilità dei metadati richiesti per il documento informatico e per quello informatico amministrativo, da un lato, in base alla normativa dettata dal D.P.C.M. del 13.11.14 ex art.3 comma 9, per il P.C.T. dall'altro in base provvedimento del 16.04.2014 (cfr. art. 12 comma n.1 lett.e)²⁴ si può concludere che è già previsto per il

²⁰ Art. 3 comma 9 del D.P.C.M. 13.11.2014 "Al documento informatico imm modificabile vengono associati i metadati che sono stati generati durante la sua formazione. L'insieme minimo dei metadati, come definiti nell'allegato 5 al presente decreto, è costituito da: a) l'identificativo univoco e persistente; b) il riferimento temporale di cui al comma 7; c) l'oggetto; d) il soggetto che ha formato il documento; e) l'eventuale destinatario; f) l'impronta del documento informatico. Eventuali ulteriori metadati sono definiti in funzione del contesto e delle necessità gestionali e conservative".

²¹ Tra le varie definizioni dei metadato merita di essere segnalata quella adottata dall'Iso (International organization for standardization) che definisce i metadati come "dati che descrivono e definiscono altri dati in un determinato contesto".

²² Fonte wikipedia (<https://it.wikipedia.org/wiki/Metadato>) "Metadati strutturali: collegano le varie componenti delle risorse per un'adeguata e completa fruizione, che spesso avviene attraverso la mappatura di schemi di metadati diversi. Questi metadati inoltre forniscono dati di identificazione e localizzazione del documento, come il codice identificativo, l'indirizzo del file sul server, l'archivio digitale di appartenenza e il suo indirizzo Internet. Ne sono esempio: 1. SGML 2. XML...".

²³ Fonte internet (<http://www.html.it/articoli/dati-xml-e-schemi-xsd-in-sql-server-2005-1/>) "...Uno schema XSD è un' insieme di regole (codificate in un documento dal formato XML) che definiscono la struttura di un documento XML realizzato secondo le linee guida del W3C. Esso rende univocamente leggibili i dati scambiati tramite un documento XML fornendo diversi strumenti di controllo...".

²⁴ Provvedimento del responsabile per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia del 16 aprile 2014. Art. 12 (Formato dell'atto del processo in forma di documento informatico – art. 11 del regolamento) "1. L'atto del processo in forma di documento informatico, da depositare telematicamente all'ufficio giudiziario, rispetta i seguenti requisiti:

a) è in formato PDF; b) è privo di elementi attivi; c) è ottenuto da una trasformazione di un documento testuale, senza restrizioni per le operazioni di selezione e copia di parti; non è pertanto ammessa la scansione di immagini; d) è sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata esterna secondo la struttura riportata ai commi seguenti;

P.C.T., in base alla predetta normativa il riferimento ad un metadato contenuto in un file “...denominato *DatiAtto.xml* ed è sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata.”²⁵ per cui sarebbe illogico ritenere che la normativa prevista dall’art.3 comma n. 9 del D.P.C.M. del 13/11/2014 si applichi anche al P.C.T., essendo previsto per quest’ultimo già un metadato in base al citato provvedimento del 16 aprile 2014²⁶.

Un ulteriore argomento a sostegno della tesi dell’inapplicabilità della normativa inerente i metadati ex art.3 comma 9 D.P.C.M. del 13.11.14 al P.C.T. è costituito dalla diversità degli organi competenti a dettare le regole tecniche nei due settori, atteso che per il documento informatico ed informatico amministrativo la competenza spetta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri mentre per il P.C.T. vi è una competenza esclusiva del Ministero della Giustizia, nel caso in esame Provvedimento adottato dal responsabile per i sistemi informativi automatizzati del Ministero.

In definitiva, l’eventuale applicabilità delle regole tecniche previste nella suindicata normativa (in particolare per i cd. Metadati) allo specifico settore del P.C.T., il quale, come sopra evidenziato, presenta già una disciplina specifica inerente sia le regole tecniche che le relative specifiche, determinerebbe, ad avviso dello scrivente, oneri aggiuntivi a carico dei soggetti processuali sia in fase di produzione degli atti principali e di quelli con valenza probatoria che in fase di verifica e controllo degli stessi, senza determinare apprezzabili benefici in relazione alla **identificabilità del soggetto**, che ha formato o trasmesso l’atto, nonché in riferimento alle **caratteristiche di immodificabilità ed integrità dell’atto prodotto**.

Dr. Umberto Valboa

e) è corredato da un *file* in formato XML, che contiene le informazioni strutturate nonché tutte le informazioni della nota di iscrizione a ruolo, e che rispetta gli XSD riportati nell’Allegato 5; esso è denominato *Da-tiAtto.xml* ed è sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata....”.

²⁵ cfr. nota n.23 rif. lett.e).

²⁶ cfr. nota n.23.