

# CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

**Commento al D.Lgs. 82/2005 dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. 235/10**

Realizzato dal Digital&Law Department Studio Legale Lisi  
col patrocinio di ANORC e FORUM PA

MATERIALI

## FOCUS: COPIE E DUPLICATI

a cura di Andrea Lisi e Gianni Penzo Doria

---

### 1. La copia della copia della copia digitale: da "archetipo non originale" a "esemplare"

Tanto in ambiente digitale quanto nel mondo tradizionale, i documenti sono rappresentativi di contenuti e, contestualmente, di forme atte a stabilirne l'affidabilità. Forma e contenuto, inoltre, necessitano di alcuni interventi peculiari, idonei a garantire la forza probatoria e l'opponibilità nei confronti di terzi.

Non si tratta di una novità. Anzi, come ci ha insegnato il progetto Inter pares ([www.interpares.org](http://www.interpares.org)), il mondo digitale è fatto esclusivamente di copie, dal momento che con l'introduzione dell'informatica è scomparsa una delle caratteristiche peculiari del documento, che lo ha caratterizzato dalle origini della scrittura ai nostri giorni: l'originalità. Infatti, un file copiato è sempre uguale a se stesso, con l'eccezione dei sistemi descrittivi che possono accompagnarlo lungo il ciclo di vita (ad es., un set di metadati).

Non solo. Con l'ambiente digitale svanisce anche la caratteristica di originarietà. In poche parole, per poter conservare un documento, risulta necessario modificarlo continuamente, trasferirlo da un supporto a un altro, modificarne la sequenza di bit in fase di migrazione o di conversione, in considerazione del fatto che esso soffre dell'altra faccia del progresso: l'obsolescenza.

In buona sostanza, il mondo digitale vive ontologicamente di copie, derivate dalla copia primigenia, una sorta di "archetipo non originale", cioè un ossimoro, un oggetto originato per la prima volta e affisso in un supporto. Negli anni, nei decenni e nei secoli, per potersi conservare lungo la tradizione digitale, il documento ha la necessità di subire – a parità di contenuto intellettuale – una serie di trasformazioni, che lo evolveranno nella copia della copia della copia della ennesima copia del primo archetipo digitale. In definitiva, viviamo in un mondo di copie o, preferibilmente, di "esemplari". Avremo, pertanto, non più originali e copie, ma un esemplare in copia autentica, un esemplare in copia conforme e così via.

### 2. La normativa in materia di copie digitali

Le nuove definizioni di copie e di duplicato, che tra poco esamineremo, sono state introdotte con la seconda modifica ufficiale del CAD, in virtù del D.Lgs. 235/2010. Esse recuperano in larga misura – pur tra qualche disattenzione – le procedure del notariato medioevale utilizzate in caso di estrazione di copie da un originale prodotto o posseduto, attraverso:

- 1) la riscrittura del solo contenuto, a mano o via OCR ("copia informatica di documento analogico");
- 2) una sua riproduzione grafica, per quanto sia possibile ammettere in linea metodologica che la forma per immagine abbia la stessa configurazione di una sequenza binaria ("copia per immagine su supporto informatico di documento analogico");
- 3) una diversa sequenza di bit a parità di contenuto, ma non di forma, com'è la conversione, ad esempio, di un file testuale in un pdf ("copia informatica di documento informatico");
- 4) la più classica delle copie, qui impropriamente definita "duplicato", ma che in realtà rappresenta il "riversamento diretto di un file" (duplicato informatico).

Esaminiamo, allora, le definizioni tratte dall'art. 1, comma 1, del CAD:

i-bis) copia informatica di documento analogico: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto;

- i-ter) copia per immagine su supporto informatico di documento analogico: il documento informatico avente contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto;
- i-quater) copia informatica di documento informatico: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento da cui è tratto su supporto informatico con diversa sequenza di valori binari;
- i-quinquies) duplicato informatico: il documento informatico ottenuto mediante la memorizzazione, sullo stesso dispositivo o su dispositivi diversi, della medesima sequenza di valori binari del documento originario.

Tenendo presente che l'informatica non può capovolgere le regole del diritto, ben si possono comprendere i contenuti degli articoli 22, 23, 23 bis, 23-ter del CAD, dedicati rispettivamente alle copie informatiche di documenti analogici, alle copie analogiche di documenti informatici, ai duplicati e copie di documenti informatici e, quindi, alle specifiche problematiche di copia e riproduzione dei documenti amministrativi informatici. Questi articoli non possono non leggersi, infatti, secondo i principi generali presenti nel codice civile agli articoli 2712, 2714, 2715 e 2719, ai quali peraltro rimandano. Secondo tali principi generali, il "sigillo" apposto da un pubblico ufficiale è l'unica forma di attestazione formale che nel nostro ordinamento possa garantire a una copia informatica (o cartacea) di documento analogico (o digitale) le garanzie di autenticità o di conformità.

Ovvio anche che, per i principi generali del diritto, una copia per immagine tratta da un documento analogico o una copia cartacea di documento informatico o, ancora, una copia informatica o un estratto di un documento informatico, in mancanza di un'attestazione di conformità da parte di un pubblico ufficiale a ciò autorizzato, hanno comunque un valore giuridico, ma sono disconoscibili.

Da un punto di vista giuridico processuale, in caso di eventuale disconoscimento, un giudice può decidere - in base alla loro affidabilità, alla loro qualità e al contesto di acquisizione, nonché in base a eventuali altre evidenze probatorie - di attribuire uno specifico valore probatorio alle copie. Inutile sottolineare ancora come il legislatore del CAD, preso atto della particolare natura del documento digitale, abbia confermato l'equipollenza nel valore formale e probatorio tra originale informatico e il suo duplicato.

In base a questi principi generali, si può comprendere come il legislatore abbia sottolineato che, ai sensi dell'art. 22, comma 4, del CAD una copia per immagine di documento cartaceo - pur se originale analogico unico non ricompreso nell'elenco (peraltro riduttivo) fornito dal DPCM 21 marzo 2013 - sia idonea ad assolvere gli obblighi di conservazione (purché ovviamente la conservazione digitale sia effettuata in linea con le regole tecniche e quindi sia considerabile "a norma di legge"), ma possa sostituire, dal punto di vista strettamente probatorio, l'originale formato in origine su supporto analogico solo nei limiti dei principi generali del diritto e, cioè, in base al ruolo/funzione di chi abbia effettuato l'acquisizione.

### **3. I limiti del "Glifo"**

Meno comprensibile nella sua specifica ratio, invece, è l'art. 23-ter, comma 5, nel momento in cui introduce nel nostro ordinamento - e per i soli documenti amministrativi informatici - la possibilità di una copia cartacea, garantita in qualche modo dalla presenza di un contrassegno elettronico (cd. "glifo"). Senza addentrarci nelle dinamiche tecnologiche di uno strumento che consente - e in qualche modo liberalizza - ciò che si vuole evitare da tempo (in netta controtendenza con le politiche di dematerializzazione) e, cioè, materializzare un documento informatico inglobandolo su carta, vogliamo invece soffermarci solo sullo scarso coordinamento tra questo comma dedicato al glifo e quanto invece previsto nell'art. 3bis, commi 4bis e seguenti. Qui il legislatore evidenzia l'eccezionalità dell'eventuale materializzazione di un documento informatico da parte di una PA, motivabile solo dalla ipotetica assenza del domicilio digitale del cittadino (ma si tratta di una regola generale che in archivistica esiste almeno da un secolo come autorizzazione a spedizione di copie plurime in luogo dell'originale).

In questo caso il legislatore prescrive espressamente che le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata, da conservare nei propri archivi, e inviare ai cittadini stessi, per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento, copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del D.Lgs. 39/1993. Quindi, in questi casi non c'è bisogno né del glifo né della firma con il timbro di conformità della copia, ma solo di verbalizzare sulla copia del documento informatico spedita al cittadino in forma cartacea (solo nel caso- lo si ricorda – che egli sia sprovvisto di domicilio digitale) che "il documento informatico, da cui la copia è tratta, è stato predisposto e conservato presso l'amministrazione in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71". Il legislatore prosegue specificando che le modalità di predisposizione della copia analogica (senza glifo o timbro di conformità) soddisfano le condizioni di cui all'articolo 23-ter, comma 5, salvo i casi in cui il documento rappresenti, per propria natura, una certificazione rilasciata dall'amministrazione da utilizzarsi nei rapporti tra privati.

Leggendo con un minimo di attenzione questi articoli nel loro combinato disposto, si ricava la paradossale conseguenza che il glifo, nel mondo della digitalizzazione e delle politiche di dematerializzazione e soprattutto di decertificazione dell'agere amministrativo, servirebbe alla PA solo come dispendioso investimento tecnologico finalizzato a distribuire copie cartacee di certificati informatici ai fini del solo uso privato da parte del cittadino, evitando così i "fastidiosissimi costi e investimenti" legati all'apposizione della firma e del timbro di conformità sulla copia dello stesso da parte del pubblico ufficiale a ciò autorizzato! Si spera che ci siano altre ragioni per consigliare questi investimenti verso la tecnologia del glifo ed è probabile che qualcosa ci sia sfuggito nella ratio di questa norma.

Tuttavia, bisogna avere la consapevolezza che da solo il glifo è uno strumento importante sotto il profilo gestionale, ma assolutamente inidoneo per le prove dell'autenticità di un documento. Tra il glifo e il signum tabellionis della tradizione del notariato non corre alcun legame di parentela né alcuna simmetria di utilizzo. Infatti, il primo riproduce in forma digitale ma analogica (su carta, anche se in forma binaria) i contenuti, il secondo rappresenta una delle prove dell'autenticità di un rogito antico. In conclusione, non tutto ciò che informaticamente risulta possibile può esserlo anche giuridicamente.

---

## **ART. 22. COPIE INFORMATICHE DI DOCUMENTI ANALOGICI <sup>(1)</sup>**

---

1. I documenti informatici contenenti copia di atti pubblici, scritture private e documenti in genere, compresi gli atti e documenti amministrativi di ogni tipo formati in origine su supporto analogico, spediti o rilasciati dai depositari pubblici autorizzati e dai pubblici ufficiali, hanno piena efficacia, ai sensi degli articoli 2714 e 2715 del codice civile, se ad essi è apposta o associata, da parte di colui che li spedisce o rilascia, una firma digitale o altra firma elettronica qualificata. La loro esibizione e produzione sostituisce quella dell'originale.

2. Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico hanno la stessa efficacia probatoria degli originali da cui sono estratte, se la loro conformità è attestata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, con dichiarazione allegata al documento informatico e asseverata secondo le regole tecniche stabilite ai sensi dell'articolo 71.

3. Le copie per immagine su supporto informatico di documenti originali formati in origine su supporto analogico nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 71 hanno la stessa efficacia probatoria degli

originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale non è espressamente disconosciuta.

4. Le copie formate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 sostituiscono ad ogni effetto di legge gli originali formati in origine su supporto analogico, e sono idonee ad assolvere gli obblighi di conservazione previsti dalla legge, salvo quanto stabilito dal comma 5.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere individuate 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 con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico. (2) (3)

6. Fino alla data di emanazione del decreto di cui al comma 5 per tutti i documenti analogici originali unici 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 con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico. (4)

## MODIFICHE

---

- (1) Articolo modificato dall'art. 10, comma 1, D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 159 e, successivamente, così sostituito dall'art. 15, comma 1, D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235.
- (2) Vedi, anche, l' art. 57, comma 7, D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235.
- (3) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il D.P.C.M. 21 marzo 2013.
- (4) Per la cessazione dell'obbligo previsto dal presente comma vedi l' art. 1, comma 4, D.P.C.M. 21 marzo 2013.

## NORME CORRELATE

---

- D.P.C.M. 21 marzo 2013, "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 con dichiarazione da questi firmata digitalmente ed allegata al documento informatico, ai sensi dell'art. 22, comma 5, del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni".