

Concorso

**CITTÀ METROPOLITANA**

di **PALERMO**

**36**

Istruttori  
amministrativo  
contabili

**MANUALE + TEST** di verifica

per **tutte le prove**

**NLD**  
CONCORSI

### ► 3.2.1. La firma digitale

---

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. s), del d.lgs. n. 82/2005 per **firma digitale** si intende *un particolare tipo di firma qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare di firma elettronica tramite la chiave privata a un soggetto terzo tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici*. In sostanza, la **chiave privata** serve per apporre la sottoscrizione, mentre la **chiave pubblica** serve per verificare la provenienza e l'integrità di un documento.

La firma digitale deve riferirsi univocamente ad un singolo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta la firma o associata.

La firma digitale viene rilasciata tramite certificato da rinnovare, solitamente ogni tre anni. Qualora il certificato risulti revocato, scaduto o sospeso il documento si ritiene privo di sottoscrizione, salvo che lo stato di sospensione sia stato annullato.

In forza dell'articolo 20, comma 1 bis, del CAD *il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immutabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore*. Inoltre, il Codice introduce una presunzione relativa: *l'utilizzo del dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale si presume riconducibile al titolare di firma elettronica, salvo che questi dia prova contraria* (comma 1 ter).

L'art. 25 del CAD si occupa, infine, della c.d. **firma autenticata** in virtù della quale la firma elettronica o qualsiasi altro tipo di firma elettronica avanzata autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, si intende come riconosciuta ex art. 2703 cc. (sottoscrizione autenticata). Essa consiste nell'attestazione, da parte del pubblico ufficiale, che la firma sia stata apposta alla sua presenza dal titolare, avendo prima accertato la sua identità personale, la validità dell'eventuale certificato elettronico utilizzato e il mancato contrasto del documento sottoscritto con l'ordinamento giuridico. Qualora al documento informatico autenticato debba essere allegato un altro documento formato in originale su un altro tipo di supporto, il pubblico ufficiale può allegare copia informatica autenticata dell'originale.

## 4. La Posta Elettronica Certificata (PEC)

La **PEC, Posta Elettronica Certificata**, è uno strumento di informatizzazione della Pubblica Amministrazione ed è definita dall'articolo 1, comma 1, lett. v bis), del Codice come *il sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi*.

Il decreto-legge n. 185/2008, ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'**obbligo di istituire una casella di posta elettronica certificata**, o analogo indirizzo di posta elettronica, che deve essere reso noto sul sito web istituzionale affinché il cittadino possa impiegarlo per trasmettere istanze e ricevere informazioni. Il medesimo provvedimento ha previsto anche l'attribuzione gratuita di una casella di posta elettronica certificata - PEC a tutti i cittadini che ne facciano richiesta.

L'indirizzo di PEC consente l'**invio di documenti informatici per via telematica con valenza legale** ed è strumento valido giuridicamente ai fini dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, che sono tenute ad utilizzarlo per le comunicazioni e le notificazioni aventi come destinatari i dipendenti della stessa o di altra amministrazione. In particolare, la PEC garantisce: l'identità del mittente e del destinatario, l'ora di invio e di consegna del messaggio e sull'integrità dello stesso, l'attestazione, con valore legale, dell'invio e della consegna - o della mancata consegna - di documenti digitali.

In virtù di quanto disposto dal CAD, le pubbliche amministrazioni sono tenute a utilizzare la PEC ai fini della trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una di consegna a soggetti che abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo; la

trasmissione del documento informatico tramite PEC equivale, altresì, alla notificazione a mezzo posta, salvo che la legge disponga diversamente.

## 5. La gestione documentale: il protocollo

Ogni amministrazione, ex art. 50 del T.U. deve individuare l'ufficio competente a gestire i documenti che sono prodotti nell'esercizio dell'attività pubblica e istituzionale.

Ai sensi dell'art. 52, D.P.R. n. 445/2000, contenente la disciplina di settore, il **sistema di gestione informatica dei documenti** deve:

- a. *assicurare la sicurezza e l'integrità del sistema;*
- b. *assicurare la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e uscita;*
- c. *fornire informazioni sul collegamento tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti formati nell'adozione del provvedimento finale;*
- d. *consentire di reperire le informazioni sui documenti registrati;*
- e. *consentire in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle regole sulla privacy;*
- f. *garantire la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.*

Il D.P.R. n. 445/2000 e il d.lgs. n. 82/2005 si occupano del c.d. **protocollo informatico**. La sua finalità è quella di rendere efficiente e trasparente la relazione tra il sistema del protocollo ed il sistema di gestione dei flussi documentali. L'amministrazione, in particolare, deve prevedere un manuale riguardante la gestione e conservazione dei documenti, nonché degli archivi informatici che dovrebbero ormai aver sostituito quelli cartacei.

Per poter gestire correttamente tali documenti è necessaria la c.d. **segnatura di protocollo**, che ha come finalità quella di individuare ciascun documento in modo univoco, e che il T.U. definisce come *"l'apposizione o l'associazione, all'originale del documento, in forma permanente e non modificabile, delle informazioni riguardanti il documento stesso"*.

Nello specifico, le informazioni minime che ciascun documento deve riportare sono:

1. il progressivo di protocollo (numerazione progressiva composta da almeno sette numeri, rinnovati ogni anno solare);
2. la data di protocollo;
3. l'identificazione in via sintetica dell'amministrazione o area organizzativa omogenea, individuata nel sistema di gestione documentale.

La registrazione di protocollo deve avvenire per ogni documento ricevuto o spedito dalla Pubblica Amministrazione.

L'art. 53 del D.P.R. n. 445/2000 descrive l'azione di registrazione del protocollo come la memorizzazione per ogni documento delle seguenti informazioni:

- a. numero di protocollo generato dal sistema e registrato in forma non modificabile;
- b. data di registrazione di protocollo assegnata dal sistema e registrata in forma non modificabile;
- c. mittente o destinatario registrato in forma non modificabile;
- d. oggetto del documento registrato in forma non modificabile;
- e. data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili;
- f. impronta del documento informatico, se trasmesso in modalità telematica, costituito dalla sequenza di simboli binari in grado di individuarne univocamente il contenuto, sempre in forma non modificabile.

Il sistema di gestione informatica dei documenti deve consentire, tra l'altro, la produzione del registro giornaliero di protocollo, costituito dall'elenco delle informazioni inserite con l'operazione di registrazione di protocollo nell'arco di ciascun giorno.

Il sistema deve poi assicurare la completezza dell'intera operazione di modifica o registrazione dei dati tramite l'assegnazione delle informazioni nelle operazioni di registrazione di protocollo

in unica soluzione, ad esclusione di interventi intermedi, anche indiretti, da parte dell'operatore. Il comma 5 dell'art. 53 del T.U. stabilisce, invece, quali documenti sono esclusi dalla procedura di registrazione di protocollo, in particolare:

- a. le gazzette ufficiali,
- b. i bollettini ufficiali e i notiziari della Pubblica amministrazione,
- c. le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni,
- d. i materiali statistici,
- e. gli atti preparatori interni,
- f. i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni,
- g. tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione.

Ciascuna amministrazione deve prevedere e creare un servizio atto alla tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi in ciascuna delle grandi aree organizzative omogenee ex art. 50 del D.P.R. n. 445/2000. Il servizio è alle dirette dipendenze della stessa area organizzativa omogenea. Al suo vertice vi è un dirigente o un funzionario, in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisiti in base alla normativa in materia.

Il servizio, come dettato dalla normativa, svolge i seguenti compiti:

- a. *attribuisce il livello di autorizzazione per l'accesso alle funzioni della procedura, distinguendo tra abilitazioni alla consultazione e abilitazioni all'inserimento e alla modifica delle informazioni;*
- b. *garantisce che le operazioni di registrazione e di segnatura di protocollo si svolgano nel rispetto delle disposizioni di legge;*
- c. *garantisce la corretta produzione e la conservazione del registro giornaliero di protocollo;*
- d. *cura che le funzionalità del sistema, in caso di guasti o anomalie, siano ripristinate entro ventiquattro ore dal blocco delle attività e, comunque, nel più breve tempo possibile;*
- e. *cura la conservazione delle copie di sicurezza dei dati;*
- f. *garantisce il buon funzionamento degli strumenti e dell'organizzazione delle attività di registrazione di protocollo, di gestione dei documenti e dei flussi documentali;*
- g. *autorizza le operazioni di annullamento delle informazioni riportate nelle registrazioni di protocollo;*
- h. *vigila sull'osservanza procedure definite in attuazione del Testo unico da parte del personale autorizzato e degli incaricati.*

### ► 5.1. Il procedimento e il fascicolo informatico

---

In base al CAD le Pubbliche Amministrazioni formano gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti albi, elenchi e pubblici registri, con mezzi informatici, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'art. 71.

Nell'ambito del **procedimento** sono impiegati gli strumenti informatici e la Amministrazione titolare del procedimento compie le seguenti attività:

- a. raccoglie in un **fascicolo informatico** gli atti, i documenti e i dati del procedimento stesso da chiunque formati;
- b. avviato il procedimento comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di partecipazione al procedimento amministrativo. Tutte le amministrazioni coinvolte devono poter accedere al fascicolo.

Il fascicolo informatico, nello specifico, reca l'indicazione:

- a. dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo;
- b. delle altre amministrazioni partecipanti;
- c. del responsabile del procedimento;
- d. dell'oggetto del procedimento;
- e. dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2-quater;
- f. dell'identificativo del fascicolo medesimo.

Il fascicolo informatico può contenere parti alle quali hanno accesso solamente l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso, in ogni caso, è formato in maniera tale da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti.

### ► 5.2. I requisiti per la conservazione dei documenti informatici

Il **sistema di conservazione dei documenti informatici** assicura nel rispetto della normativa applicabile in materia:

- a. *l'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento e dell'amministrazione o dell'area organizzativa omogenea di riferimento;*
- b. *la sicurezza e l'integrità del sistema e dei dati e documenti presenti;*
- c. *la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita;*
- d. *la raccolta di informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati;*
- e. *l'agevole reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati;*
- f. *l'accesso, in condizioni di sicurezza, alle informazioni del sistema, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei dati personali;*
- g. *lo scambio di informazioni con sistemi di gestione documentale di altre amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi;*
- h. *la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione adottato;*
- i. *l'accesso remoto, in condizioni di sicurezza, ai documenti e alle relative informazioni di registrazione tramite un identificativo univoco; - il rispetto delle regole tecniche di cui all'art. 71.*

Il sistema di gestione e conservazione dei documenti informatici viene gestito da un **responsabile**, il quale opera d'intesa con il dirigente responsabile del coordinamento dell'azione digitale, con il responsabile del trattamento dei dati personali e con il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza. Il responsabile della conservazione può poi chiedere ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrano adeguate garanzie organizzative e tecnologiche, la conservazione dei documenti informatici o la certificazione della conformità del relativo processo di conservazione.

### ► 5.3. Procedure di salvataggio e il registro di emergenza

L'art. 62 del T.U. sulla documentazione amministrativa prevede che il responsabile per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti ha il compito di adottare disposizioni per la corretta esecuzione delle **operazioni di salvataggio dei dati** su supporto informatico rimovibile.

In particolare, in caso di procedimenti conclusi, le informazioni di protocollo, relative ai fascicoli che vi fanno riferimento, si possono trasferire su supporto informatico rimovibile. Il responsabile si occupa della riproduzione delle informazioni del protocollo informatico su nuovi supporti informatici con cadenza quanto meno quinquennale.

Sempre al responsabile per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti il Legislatore affida il compito di autorizzare la registrazione di protocollo su uno o più **registri di emergenza** nei casi in cui non è possibile utilizzare la normale procedura informatica.

Sul registro di emergenza sono indicate la causa, la data e l'ora di inizio dell'interruzione nonché la data e l'ora del ripristino della funzionalità del sistema. Se la procedura informatica non può essere utilizzata oltre ventiquattro ore, per cause di eccezionale gravità, il responsabile per la tenuta del protocollo può autorizzare l'uso del registro di emergenza per un periodo più lungo che non sia però superiore ad una settimana. Sul registro andranno riportati gli estremi del provvedimento di tale autorizzazione, nonché il numero totale di operazioni registrate manualmente. Le informazioni riguardanti i documenti protocollati durante la situazione di emergenza sono successivamente inserite nel sistema informatico, utilizzando un'apposita funzione di recupero dei dati, una volta ripristinato il sistema. Durante il ripristino, ad ogni documento registrato in emergenza viene attribuito un numero di protocollo del sistema informatico ordinario, che permette di collegarlo col numero utilizzato in emergenza.

## 6. I documenti di identità

L'art. 1 del D.P.R. n. 445/ 2000 dà le seguenti definizioni:

- **documento di riconoscimento:** ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una Pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare;
- **documento d'identità:** la carta d'identità ed ogni altro documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una Pubblica amministrazione competente dello Stato italiano o di altri Stati, con la finalità prevalente di dimostrare l'identità personale del suo titolare;
- **documento d'identità elettronico:** il documento analogo alla carta d'identità elettronica rilasciato dal comune fino al compimento del quindicesimo anno di età.

Sono equipollenti alla carta di identità:

- a. il passaporto;
- b. la patente di guida, rilasciata dal Dipartimento dei Trasporti Terrestri (ex Motorizzazione civile)
- c. ovvero dagli uffici decentrati SIIT (servizi integrati infrastrutture e trasporti);
- d. la patente nautica, rilasciata, secondo le rispettive competenze, dagli Uffici Circondariali Marittimi, dalle Capitanerie di porto, oppure gli uffici provinciale del DTT;
- e. il libretto di pensione, rilasciato dall'INPS;
- f. il patentino di abilitazione alla conduzione di impianti termici;
- g. il porto d'armi, rilasciato da Questura o Prefettura;
- h. le altre tessere di riconoscimento, purché munite di fotografia e di timbro o di altra segnatura equivalente, rilasciate da un'amministrazione dello Stato.

Il comma 3 dell'art. 35 del D.P.R. n. 445/2000 prevede la facoltatività dell'indicazione o dell'attestazione dello stato civile nei documenti d'identità o di riconoscimento.

Secondo il disposto dell'art. 47, comma 4, del Testo Unico lo smarrimento dei documenti di riconoscimento o comunque attestanti stati e qualità personali dell'interessato è comprovato da chi ne richiede il duplicato mediante dichiarazione sostitutiva, salvo il caso in cui la legge preveda espressamente che la denuncia all'Autorità di Polizia Giudiziaria è presupposto necessario per attivare il procedimento amministrativo di rilascio del duplicato di documenti medesimi.

### ► 6.1. La carta di identità elettronica (CIE)

L'art. 1 del D.Lgs. n. 82/2005 definisce la **carta d'identità elettronica (CIE)** come *il documento d'identità munito degli elementi per l'identificazione fisica del titolare rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali con la prevalente finalità di dimostrare l'identità anagrafica del suo titolare.*

Si tratta di uno degli strumenti principali del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione. Infatti, la CIE, oltre a mantenere la funzione del documento cartaceo attestante l'identità della persona, ha anche la funzione di **strumento di accesso ai servizi innovativi** che le pubbliche amministrazioni locali e nazionali mettono a disposizione per via telematica.

Il **decreto 23 dicembre 2015** del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministeri dell'Economia e delle Finanze e per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, recante modalità tecniche per il rilascio della Carta d'identità elettronica (CIE), prevede quanto segue:

- a. la richiesta di rilascio della CIE deve essere presentata presso l'anagrafe del comune di residenza o di dimora, o presso il Consolato se cittadino italiano residente all'estero, o online tramite il portale CIEonline;
- b. le carte d'identità in formato cartaceo ed elettronico rilasciate fino all'emissione della "nuova" CIE mantengono infatti la propria validità fino alla scadenza;
- c. all'atto della richiesta l'ufficio anagrafico procede all'acquisizione dei dati biometrici e delle informazioni obbligatorie e facoltative da riportare sul documento o registrare nel microchip, utilizzando le postazioni dedicate connesse con il CIEonline;

- d. entro sei giorni lavorativi viene consegnata presso l'indirizzo indicato, la CIE e la seconda parte dei codici PIN/PUK ad essa associati.

Il D.L. n. 179/2012, come convertito in legge n. 221/2012, ha previsto il **documento digitale unificato**, con lo scopo di unire la carta d'identità elettronica e la tessera sanitaria (CNS-TS).

## **7. Utilizzo dell'algoritmo nell'esercizio dell'attività amministrativa. I principi di conoscibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica**

Una questione recentemente emersa attiene alla ammissibilità dell'utilizzo dell'algoritmo nella gestione di talune procedure amministrative.

La questione si è posta con riguardo all'adozione in ambito scolastico di un piano straordinario assunzionale demandato ad un algoritmo per effetto del quale sono stati operati i trasferimenti e le assegnazioni. In particolare, i ricorrenti lamentavano che l'assegnazione delle sedi scolastiche fosse avvenuta utilizzando un algoritmo criptico nel suo funzionamento, non attento peraltro alle preferenze espresse dai docenti.

La giurisprudenza amministrativa (Cons. St., Sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881; Cons. St., Sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472; Tar Lazio, Roma, Sez. III bis, 10 settembre 2018, n. 9230) ha al riguardo espresso un favor per la possibilità che l'Amministrazione utilizzi le rilevanti potenzialità della c.d. rivoluzione digitale. Il ricorso ad algoritmi informatici per l'assunzione di decisioni che riguardano la sfera pubblica e privata può infatti produrre favorevoli effetti in termini di efficienza e neutralità, oltre che qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti. In molti campi, infatti, gli algoritmi possono consentire di *“correggere le storture e le imperfezioni che caratterizzano tipicamente i processi cognitivi e le scelte compiute dagli esseri umani”*, atteso che *“le decisioni prese dall'algoritmo assumono un'aura di neutralità, frutto di asettici calcoli razionali basati su dati”*.

In particolare quando vengono in considerazione procedure seriali o standardizzate -implicanti l'elaborazione di ingenti quantità di istanze e caratterizzate dall'acquisizione di dati certi ed oggettivamente comprovabili e dall'assenza di ogni apprezzamento discrezionale- l'ammissibilità di tali strumenti risponde pertanto ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1, l. n. 241 del 1990), i quali, secondo il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini con il minor dispendio di mezzi e risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'iter procedimentale. L'utilizzo di una procedura informatica che conduca direttamente alla decisione finale *“non deve essere stigmatizzata, ma anzi, in linea di massima, incoraggiata: essa comporta infatti numerosi vantaggi quali, ad esempio, la notevole riduzione della tempistica procedimentale per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità, l'esclusione di interferenze dovute a negligenza (o peggio dolo) del funzionario (essere umano) e la conseguente maggior garanzia di imparzialità della decisione automatizzata”*.

Riconosciuta pertanto la possibilità per l'amministrazione di ricorrere all'algoritmo, senza che rilevi al riguardo la distinzione tra attività amministrativa vincolata o discrezionale, la stessa giurisprudenza amministrativa si è mostrata consapevole del fatto che tali strumenti presuppongono una serie di scelte e di assunzioni tutt'altro che neutre: *“l'adozione di modelli predittivi e di criteri in base ai quali i dati sono raccolti, selezionati, sistematizzati, ordinati e messi insieme, la loro interpretazione e la conseguente formulazione di giudizi sono tutte operazioni frutto di precise scelte e di valori, consapevoli o inconsapevoli”*.

Ha conseguentemente definito un catalogo di condizioni di legittimità del ricorso all'algoritmo nell'esercizio dell'azione amministrativa.

### **► 7.1. Conoscibilità del modulo e dei criteri**

In primo luogo, è necessaria la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati. Tale conoscibilità - riferita tanto alla stessa amministrazione titolare del potere quanto ai soggetti