



COMUNE DI CERVIA

MANUALE DI GESTIONE

**DEL SISTEMA DOCUMENTARIO (PROTOCOLLO INFORMATICO, FLUSSI
DOCUMENTALI E ARCHIVIO) - MdG - DEL COMUNE DI CERVIA**

Area Organizzativa Omogenea

"COMUNE DI CERVIA"

**Allegato "b"
NORMATIVA**



ALLEGATO “b”
(MdG, art. 1.3, comma 3)

NORMATIVA

Documento meramente esplicativo e non esaustivo.

- 1. Norme Europee**
- 2. Norme nazionali italiane**

1. Norme Europee

Regolamento (UE) del 23 luglio 2014, n. 910, del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, noto con l'acronimo di eIDAS – electronic IDentification Authentication and Signature (eTS electronic Trust Services);

Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679, del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia 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), noto con l'acronimo GDPR - General Data Protection Regulation (in italiano Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati).

2. Norme nazionali italiane

Legge del 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;

Decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 e s.m.i. – Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa;

Decreto Legislativo del 30 giugno 2003, n. 196 e s.m.i. – Codice in materia di protezione dei dati personali, come modificato dal **Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n. 101** Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla 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). (18G00129) (GU Serie Generale n. 205 del 4 settembre 2018). Entrata in vigore del provvedimento: 19 settembre 2018;



COMUNE DI CERVIA

Manuale di gestione del sistema documentario (protocollo informatico, flussi documentali e archivio) della AOO Comune di Cervia (RA) approvato con deliberazione G.C. n. 276/2018

Decreto Legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. – Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio;

Decreto Legislativo del 7 marzo 2005 n. 82 e s.m.i. – Codice dell'amministrazione digitale (CAD);

AgID – Agenzia per l'Italia Digitale - **Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici**, maggio 2021;

AgID – Agenzia per l'Italia Digitale - **Linee Guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici**, ottobre 2021;

AgID – Agenzia per l'Italia Digitale - **Linee Guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni**, ottobre 2021;



COMUNE DI CERVIA

Manuale di gestione del sistema documentario (protocollo informatico, flussi documentali e archivio) della AOO Comune di Cervia (RA) approvato con deliberazione G.C. n. 276/2018

Premessa introduttiva

A seguito della produzione normativa che ha organizzato e regolato i vari ambiti della amministrazione digitale e della gestione documentale, i provvedimenti legislativi più recenti sono orientati a rendere più trasparente, efficiente ed economicamente vantaggiose la comunicazione e le relazioni tra i vari comparti della pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese.

Il decreto denominato sviluppo-bis, (Decreto Legge 179/2012 convertito in Legge 221/2012) modificando l'articolo 11, comma 13, del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006, modificato con il D.Lgs. n. 50/2016), ha introdotto l'obbligo che i contratti della pubblica amministrazione stipulati per atto pubblico notarile o in forma pubblica amministrativa siano esclusivamente in forma elettronica. In tale contesto l'uso della firma digitale è obbligatorio per l'ufficiale rogante e non per le parti la cui firma (elettronica o acquisita per scansione della firma autografa) è autenticata dall'ufficiale medesimo.

Con il Decreto Legge 52/2012 le pubbliche amministrazioni sono obbligate, per le procedure di acquisto di beni e servizi, ad utilizzare il Mercato Elettronico Consip ed a firmare gli ordini mediante firma elettronica.

Il DL 52/2012, convertito in Legge n. 94/2012, recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" ha imposto l'obbligo di utilizzare il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) per tutte le procedure di approvvigionamento di beni e servizi sottosoglia.

Una recentissima "scadenza" (18 ottobre 2018) riguarda l'obbligo di utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici nello svolgimento di procedure di aggiudicazione: l'articolo 40 del D.Lgs. n. 50/2016 ha infatti recepito l'art. 22 "*Regole applicabili alle comunicazioni*" della direttiva comunitaria 2014/24/EU sugli appalti pubblici che ha previsto l'abbandono della modalità di comunicazione cartacea tra stazioni appaltanti e imprese in tutta la fase di gara.

Dal 2014 è entrata in vigore per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di dematerializzazione delle fatture attive e dal marzo 2015 le pubbliche amministrazioni non possono più accettare fatture passive in formato cartaceo da soggetti aventi sede legale in Italia.

Sempre nel 2014 è entrato in vigore il Regolamento eIDAS (Regolamento (UE) N. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio) che ha terminato il proprio "percorso" ad ottobre 2018 con il riconoscimento obbligatorio transfrontaliero dei sistemi di identificazione elettronica notificati dagli Stati membri e l'operatività del nodo eIDAS che costituisce il punto di connessione facente parte di un'architettura di interoperabilità dell'identificazione elettronica. Per il riconoscimento dell'identità digitale come strumento di accesso ai servizi digitali delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri per gli italiani è quindi entrato a regime SPID, l'identità digitale (eID) a servizi pubblici e privati



online sul territorio di tutti gli Stati membri.¹

Il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale prevede che nella comunicazione tra imprese e pubblica amministrazione il digitale sia la norma e il cartaceo l'eccezione. In tale ambito l'uso della PEC è obbligatorio, mentre nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione l'utilizzo della PEC è facoltativa e, nel caso di fornitura di un indirizzo di posta elettronica certificata da parte di un soggetto pubblico ad un cittadino, tale fornitura deve essere gratuita.

Per la garanzia di originalità di eventuali stampe cartacee prodotte a partire da documenti digitali firmati è previsto l'utilizzo del contrassegno elettronico.

Dal 1 dicembre 2017 le amministrazioni sono inoltre tenute ad inserire nell'indice delle pubbliche amministrazioni le indicazioni sull'ufficio responsabile della transizione alla modalità digitale (RTD), ufficio previsto dall'articolo 17 del Codice dell'amministrazione Digitale con a capo il responsabile della transizione al digitale, figura chiave nel processo di dematerializzazione, unitamente al responsabile della gestione documentale e al responsabile della conservazione.

In ultimo, ma solo come naturale conseguenza di quanto enunciato sopra, l'obbligo dell'utilizzo esclusivo della firma digitale/firma elettronica qualificata e la possibilità marginale di utilizzo della firma autografa che diventa una sorta di eccezione alla regola.

Flussi documentali e protocollo informatico

La gestione dei flussi documentali organizza e governa la documentazione ricevuta, inviata o comunque prodotta dall'Amministrazione per l'esecuzione dei procedimenti di pertinenza e consente la corretta registrazione di protocollo, l'assegnazione, la classificazione, la fascicolazione, il reperimento e la conservazione dei documenti informatici.

I principali provvedimenti normativi di riferimento sono:

- il DPR 20 ottobre 1998, n. 428 "Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica", che fissa criteri e modalità per la gestione elettronica dei documenti;
- il DPCM 31 ottobre 2000 "Regole tecniche per il protocollo informatico" che definiscono le funzionalità che consentono di gestire e organizzare la documentazione ;
- il DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" (TUDA), che incorpora le norme del DPR 428/1998;
- il D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'Amministrazione digitale" e successive

¹ La notifica europea di SPID, già oggetto di pubblicazione in Gazzetta europea del 10 settembre 2018, è integrata nella Gazzetta del 26 settembre 2018 n. C 344/11, con l'indicazione corretta dei tre livelli oggetto di notifica - elevato, significativo e basso - corrispondenti ai tre livelli di accesso a SPID.



modificazioni e integrazioni (CAD);

- il DPCM 3 dicembre 2013 “Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40 -bis, 41, 47, 57-bis e 71, del Codice dell’amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005”; con queste Regole viene modificato il DPCM 31 ottobre 2000 per adeguarlo al nuovo contesto normativo, che prevede la trasmissione dei documenti non solo mediante l'utilizzo della posta elettronica, ma anche attraverso la PEC o in cooperazione applicativa basata sul Sistema Pubblico di Connettività e sul Sistema Pubblico di Cooperazione.

- AgID, Circolare n. 60 del 23 gennaio 2013, che indica le modalità operative per eseguire le operazioni di registrazione di protocollo e definisce il formato e la tipologia di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le pubbliche amministrazioni

Firma digitale

Nell'ordinamento giuridico italiano il termine “firma digitale” indica un tipo di firma elettronica qualificata, basato sulla crittografia asimmetrica, alla quale si attribuisce una particolare efficacia probatoria, tale da potersi equiparare, sul piano sostanziale, alla firma autografa.

La legge nazionale che disciplina la firma elettronica è il CAD che ha subito nel corso del tempo diverse modifiche, non ultimo l’adeguamento al Regolamento europeo Regolamento UE n° 910/2014 – eIDAS che pur avendo come obiettivo quello di fornire una base normativa a livello comunitario per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli stati membri, tratta anche delle diverse tipologie di firme.

Si riporta di seguito una tabella esplicativa relativa all'efficacia giuridica delle firme elettroniche in riferimento a quanto prescritto dall'articolo 21 del CAD e dall'articolo 25 del Regolamento UE (eIDAS).²

	Firma elettronica	Firma elettronica avanzata, firma qualificata o digitale
CAD	Il documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità (articolo 21 del testo vigente alla data di redazione del presente MdG).	Garantisce l’identità dell’autore, l’integrità e l’immodificabilità del documento, ha l’efficacia prevista dall’articolo 2702 del codice civile. L’utilizzo del dispositivo di firma qualificata o digitale si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria.

²Tabella desunta da AgID, <<<https://www.agid.gov.it/piattaforme/eidas/firma-digitale-verso-eidas>>>, alla data del 01/09/2018.



eIDAS	Non sono negati effetti giuridici per via della sua forma elettronica. Spetta al diritto nazionale dei singoli Paesi europei definire gli effetti giuridici delle firme elettroniche (articolo 25 del testo vigente alla data di redazione del presente MdG).	Ha un effetto giuridico equivalente a quello di una firma autografa. Una firma elettronica qualificata basata su un certificato qualificato rilasciato in uno Stato membro è riconosciuta quale firma elettronica qualificata in tutti gli altri Stati membri (mutuo riconoscimento).
-------	---	--

Il DPCM 22 febbraio 2013 stabilisce, ai sensi degli articoli 20, 24, comma 4, 27, 28, 29, 32, 33, 35, comma 2, e 36, del CAD, le regole tecniche per la generazione, apposizione e verifica della firma elettronica avanzata, qualificata e digitale, per la validazione temporale, nonché per lo svolgimento delle attività dei certificatori qualificati. Tali regole consentono l'effettiva operatività delle firme elettroniche e rappresentano la base operativa di tutte quelle norme che richiedono come presupposto l'individuazione di standard tecnico-operativi.

Contrassegno elettronico

Il contrassegno generato elettronicamente (detto anche glifo) è una sequenza di bit, codificata mediante una tecnica grafica e idonea a rappresentare un documento amministrativo informatico o un suo estratto o una sua copia o un suo duplicato o i suoi dati identificativi. A tutti gli effetti di legge sostituisce la sottoscrizione autografa della copia analogica. Il contrassegno (o glifo) viene apposto sulle copie/duplicati/estratti di documenti nativi digitali al fine di verificare on line la conformità con il documento originale. Secondo AgID l'obiettivo a cui devono tendere le delle pubbliche amministrazioni sarà quello di "limitare l'utilizzo dei documenti cartacei a specifiche esigenze non informatizzabili o a particolari contesti in cui tali documenti, almeno per un periodo transitorio, dovranno coesistere con i documenti informatici. Il contrassegno generato elettronicamente è finalizzato a facilitare tale coesistenza e si affianca alle altre iniziative avviate dalla pubblica amministrazione tendenti ad un progressivo processo di dematerializzazione dell'intero sistema di gestione documentale. [...] Tale contrassegno può contenere un documento amministrativo informatico o un suo estratto o una sua copia o un suo duplicato o i suoi dati identificativi e costituisce in tutti i casi uno strumento mediante il quale è possibile effettuare la verifica della corrispondenza della copia analogica al documento amministrativo informatico originale contenuto nel contrassegno o conservato dall'amministrazione che lo ha prodotto almeno per il tempo di disponibilità del servizio di verifica suddetta o per il tempo di validità giuridica del documento amministrativo. [...] La copia analogica del documento amministrativo informatico su cui è apposto il contrassegno elettronico sostituisce a tutti gli effetti di legge la copia analogica sottoscritta con firma autografa e pertanto non può essere richiesta all'amministrazione la produzione di altro tipo di copia analogica. ”³

3 Da Circolare AgID n. 62 del 30 aprile 2013 "Linee guida per il contrassegno generato elettronicamente ai



La normativa di riferimento per il contrassegno elettronico è:

- AgID, “Linee guida per la marcatura dei documenti normativi secondo gli standard normeinrete”
- Circolare AgID n. 62 del 30 aprile 2013 “Linee guida per il contrassegno generato elettronicamente ai sensi dell’articolo 23-ter, comma 5 del CAD”;
- AgID, Schemi XML del contrassegno generato elettronicamente di cui alla Circolare dell’Agenzia per l’Italia Digitale, n. 62 del 30 aprile 2013.

Identità digitale

Con l’avvento delle nuove tecnologie, al fianco dell’identità personale, si sono create identità digitali. Il CAD definisce l’identità digitale come “la rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l’insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale”. Una ulteriore definizione di identità digitale è stata data dal Decreto SPID, che lo definisce come “rappresentazione informatica della corrispondenza biunivoca tra un utente ed i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l’insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale”. L’identità digitale può essere schematizzata come l’insieme delle informazioni che, all’interno di un determinato sistema informatico, si riferiscono ad una determinata persona. Il livello di approfondimento delle informazioni relative alla persona aumenta proporzionalmente al livello di complessità all’interno del sistema informatico (più è alto il livello delle operazioni da eseguire e più si alza il grado di “affidabilità” richiesto per l’identificazione).

Con l’identità digitale è possibile stabilire che una data persona in un preciso momento ha avuto accesso ad un sistema informatico e ha compiuto o sta compiendo delle azioni precise e determinate/determinabili.

L’accesso al sistema informatico avviene tramite delle credenziali che identificano univocamente la persona che dovrebbe essere l’unica a detenere/conoscere tali credenziali.

L’identità digitale può assumere diverse “forme” quali, per esempio:

- x Domicilio digitale, quale il sistema pubblico d’identità digitale (SPID) valido, per i cittadini italiani, come sistema di identificazione in tutti gli Stati membri dell’Unione europea;
- x Posta elettronica certificata, che è un “vettore” che nel caso di ID-PEC riconduce ciò che “trasporta” al titolare della casella di posta identificandolo in maniera univoca e, per le PEC registrate in INI-PEC relative ad imprese e professionisti è anche il domicilio digitale della tale impresa/professionista;¹⁰
- x Firma digitale, che ha lo stesso valore legale di una firma autografa, ma che a tutti gli

sensi dell’articolo 23-ter, comma 5 del CAD, p. 3.

¹⁰ Le pubbliche amministrazioni devono fare riferimento all’elenco dell’INI-PEC quando devono spedire atti e documenti a persone, fisiche e giuridiche, che normativamente sono obbligate all’iscrizione (professionisti ed imprese).



effetti è un processo che inizia con l'identificazione del titolare del dispositivo di firma e quindi lo identifica.

Sono inoltre forme nazionali di identificazione la Carta nazionale dei servizi (CNS) e la Carta d'identità elettronica (CIE).

A livello regionale il sistema FedERa (Federazione degli Enti dell'Emilia-Romagna per l'Autenticazione) nato per dare la possibilità ai cittadini di accedere a tutti i servizi online degli Enti e dei soggetti pubblici della Regione Emilia-Romagna tramite un'unica credenziale di accesso) è basato su di una architettura che ha come componente anche l'Identity Provider (IdP) che riconosce il cittadino al quale viene quindi attribuita una identità digitale.

Posta elettronica certificata – PEC

La Legge 28 gennaio 2009 n. 2, di conversione del Decreto Legge n. 185/2008, ha introdotto l'obbligo per società, professionisti e pubbliche amministrazioni di istituire una versione "virtuale" della sede legale tramite la PEC (il cosiddetto domicilio digitale).

L'articolo 16 sempre della legge di cui sopra prevede che le amministrazioni pubbliche devono istituire una casella di posta certificata per ciascun registro di protocollo e darne comunicazione all'AGID che provvede alla pubblicazione di tali caselle in un elenco consultabile per via telematica. Tale elenco costituisce l'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA), che è l'archivio ufficiale degli Enti pubblici e dei Gestori di pubblici servizi.

Il Decreto MISE del Ministero dello Sviluppo Economico del 19 marzo 2013 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 83 del 9 aprile 2013), in attuazione della Legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 122 ha stabilito forma e funzionamento dell'Indice Nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei professionisti (INI-PEC) nel quale sono registrati i recapiti telematici delle imprese e dei professionisti, così come forniti dagli stessi ai Registri Imprese e agli Ordini Professionali di appartenenza. Tale indice è accessibile alle pubbliche amministrazioni, ai professionisti, alle imprese, ai gestori o esercenti di pubblici servizi ed a tutti i cittadini tramite il Portale telematico consultabile senza necessità di autenticazione, permettendo di eseguire ricerche in base a diversi parametri a seconda del settore di ricerca, Imprese e Professionisti.

Per l'istituzione, il funzionamento e la portata giuridica della posta elettronica certificata (PEC) il principale riferimento normativo è il DPR 11 febbraio 2005, n. 68, "Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3" integrato a livello tecnico dal DM 2 novembre 2005, "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata" (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2005).

Conservazione

Il sistema di conservazione mira a garantire le caratteristiche di autenticità, integrità,



affidabilità, leggibilità e reperibilità dei documenti informatici, come previsto dal CAD (art.44). Il provvedimento più recente in materia - DPCM 3 dicembre 2013 "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione ai sensi degli articoli 20, commi 3 e 5-bis, 23-ter, comma 4, 43, commi 1 e 3, 44 , 44-bis e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005" apportando modifiche alla Deliberazione CNIPA n. 11/2004, ha introdotto il concetto di "sistema di conservazione", che assicura la conservazione a norma dei documenti elettronici e la disponibilità dei fascicoli informatici, stabilendo le regole, le procedure, le tecnologie e i modelli organizzativi da adottare per la gestione di tali processi.

Fatturazione elettronica

La Legge Finanziaria 2008 ha stabilito che la fatturazione nei confronti delle amministrazioni dello stato debba avvenire esclusivamente in forma elettronica attraverso il Sistema di Interscambio.

Il DM 3 aprile 2013 n. 55, stabilisce le regole in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica e ne definisce il formato.

Dal 6 giugno 2014 è scattato l'obbligo per i fornitori di Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale a emettere, trasmettere, conservare e archiviare la fattura esclusivamente in formato elettronico.

Per i fornitori il processo di fatturazione elettronica verso una pubblica amministrazione prevede: predisposizione della fattura in formato XML secondo lo standard pubblicato sul sito FatturaPA; firma della fattura con firma elettronica qualificata o digitale da parte del fornitore o di un terzo soggetto delegato; invio della fattura al Sistema di interscambio (SDI), mediante uno dei canali previsti dalle specifiche tecniche dello SDI (PEC, FTP, cooperazione applicativa), che provvede alla consegna della fattura all'ufficio destinatario della pubblica amministrazione; ricezione delle notifiche e dei riscontri inviati dallo SDI a fronte dell'esito della trasmissione della fattura; conservazione secondo le modalità previste dalla normativa vigente.

Di fondamentale importanza, in fase di compilazione, è l'inserimento obbligatorio del codice ufficio della pubblica amministrazione destinatario di fattura elettronica. Tale codice è comunicato al fornitore dalla stazione appaltante o può essere reperito consultando l'IPA.

Oltre ai dati fiscali obbligatori ai sensi della normativa vigente devono essere altresì inseriti i codici CIG e CUP secondo quanto previsto dall'articolo 25 del DL n. 66/2014.