

**Risposta a quesiti
sulle corrette modalità di applicazione della normativa
in materia di gestione documentale da parte degli
Automobile Club**

in favore di
Automobile Club d'Italia



A cura dell'Avv. Sarah Ungaro

Supervisionato dall'Avv. Prof. Andrea Lisi

Marzo 2025

Sommario

I. PREMESSA	2
II. RISPOSTA AL QUESITO 1	6
1. PERSONALE DA NOMINARE QUALE RESPONSABILE E VICARIO DELLA GESTIONE DOCUMENTALE E DA ADIBIRE ALLA GESTIONE DEL PROTOCOLLO	6
1.1 SULL'INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE DELLA GESTIONE DOCUMENTALE, DEL RESPONSABILE DEL SERVIZIO DI PROTOCOLLO, DEL RESPONSABILE DELLA CONSERVAZIONE	10
1.2 SULLA FACOLTÀ DI DELEGA DI ATTIVITÀ OPERATIVE	14
II. RISPOSTA AL QUESITO 2	21
2. SUL POTERE DI NOMINA IN SENO ALL'ORGANIZZAZIONE DELL'AUTOMOBILE CLUB	21

I. PREMESSA

Il presente documento reca le osservazioni e le analisi formulate a seguito di incarico ricevuto da **Automobile Club d'Italia** (di seguito, anche solo “**ACI**”) e in risposta alla richiesta di parere pervenuta, che di seguito si riporta.

Ambito

Gli Automobile Club sono Enti Pubblici non economici a base associativa senza scopo di lucro. Sono distinti e autonomi rispetto all'Ente Automobile Club d'Italia.

L'Automobile Club d'Italia e gli Automobile Club sono associati in una Federazione denominata 'Automobile Club d'Italia - A.C.I.

L'Ente Automobile Club d'Italia è articolato in varie Aree Organizzative Omogenee, tutte soggette ad un unico Coordinatore della gestione documentale.

Ciascun Automobile Club è una AOO a sé stante. Essendo un'amministrazione autonoma, non è soggetto al Coordinatore della gestione documentale dell'ACI.

Gli Organi dell'Automobile Club sono:

- a) l'Assemblea dei soci;
- b) il Consiglio Direttivo;
- c) il Presidente;
- d) il Collegio dei Revisori dei Conti.

Le competenze e le prerogative di ciascuno sono indicate nello Statuto (in allegato).

Situazione esistente

Pur con differenze in singoli casi, la gran parte degli Automobile Club non dispone di proprio personale dipendente e si avvale, per la propria operatività,

della collaborazione di società in house o di società di proprietà dell'Automobile Club ma non in house.

Ci sono anche casi di Automobile Club che non dispongono di società (in house o non in house) e si avvalgono della collaborazione di soggetti esterni.

Il Direttore dell'Automobile Club, secondo quanto previsto dalla Statuto, non è un dipendente dell'Automobile Club ma è un Dipendente dell'ACI. Il suo rapporto di lavoro è gestito mediante comando verso l'Automobile Club.

Tutto ciò considerato, si chiede di valutare le seguenti questioni.

Quesito 1 - Personale da nominare quale responsabile e vicario della gestione documentale e da adibire alla gestione del protocollo

Con riferimento al Responsabile della gestione documentale, l'art. 61 del TUDA prevede che "ciascuna amministrazione istituisce un servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi in ciascuna delle grandi aree organizzative omogenee individuate ai sensi dell'articolo 50. Il servizio è posto alle dirette dipendenze della stessa area organizzativa omogenea.

Al servizio è preposto un dirigente ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente".

Le Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici dell'Agenzia per l'Italia Digitale prevedono, con riferimento al Responsabile della conservazione, che debba trattarsi di "un ruolo previsto dall'organigramma" e deve trattarsi di "un dirigente o un funzionario interno formalmente designato e in possesso di idonee competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche".

Con riferimento ai casi in cui l'Automobile Club non dispone di proprio personale dipendente, o non ne dispone in misura sufficiente, e si avvale della collaborazione di personale dipendente della società in house, non in house o di personale comunque esterno, si chiede di sapere se:

1.1 - può nominare quale responsabile e vicario della gestione documentale il personale dipendente

1. della propria società in house;
2. della propria società, ma non in house;
3. di personale appartenente ad organizzazioni esterne.

Ove il parere richiesto dia una risposta positiva al quesito sopra indicato, si chiede di sapere a quali condizioni è possibile nominare quale responsabile e vicario della gestione documentale il personale di cui alle precedenti categorie 1, 2, 3 (ad esempio la stipula di un accordo di servizio, il conferimento formale di un incarico...);

1.2 - se il personale di cui ai punti precedenti 1, 2, 3 possa essere adibito alle funzioni di addetto al protocollo per conto dell'Automobile Club e, nel caso, a quali condizioni (ad esempio la stipula di un accordo di servizio, il conferimento formale di un incarico...);

1.3 - se il ruolo di Responsabile della conservazione possa essere assunto necessariamente solo ed esclusivamente dal Direttore o da un funzionario formalmente dipendente dall'Automobile Club, e se è ipotizzabile la possibilità di nominare personale di cui ai punti precedenti 1, 2, 3.

Quesito 2 - Potere di nomina e di adozione dei provvedimenti formali inerenti la gestione documentale e la conservazione

Le Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici dell'Agenzia per l'Italia Digitale precisano che “la Pubblica Amministrazione è tenuta a redigere, adottare con provvedimento formale e pubblicare sul proprio sito istituzionale il Manuale di gestione documentale. La pubblicazione è realizzata in una parte chiaramente identificabile dell'area Amministrazione trasparente”.

Le medesime Linee guida precisano che “il responsabile della gestione documentale è preposto al servizio di cui all'articolo 61 del TUDA”.

Con riferimento al Responsabile della conservazione, le Linee guida prevedono che debba trattarsi di “un ruolo previsto dall’organigramma” e deve trattarsi di “un dirigente o un funzionario interno formalmente designato e in possesso di idonee competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche”.

Infine, le Linee guida prevedono che “le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a redigere, adottare con provvedimento formale e pubblicare sul proprio sito istituzionale il Manuale di conservazione”.

Tutto ciò considerato e considerato altresì che nell’ambito dell’Automobile Club sono titolati ad emettere delibere il Presidente e il Consiglio Direttivo e che il vertice amministrativo è invece costituito dal Direttore, si chiede di sapere:

2.1 - a chi, nell’ambito dell’Automobile Club, compete il potere di nomina del responsabile e vicario della gestione documentale;

2.2 - a chi, nell’ambito dell’Automobile Club, compete il potere di emanare il provvedimento formale di adozione del manuale di gestione documentale;

2.3 - a chi, nell’ambito dell’Automobile Club, compete il potere di nomina del responsabile della conservazione;

2.4 - a chi, nell’ambito dell’Automobile Club, compete il potere di emanare il provvedimento formale di adozione del manuale di conservazione.

Per la verifica delle competenze e delle prerogative degli Organi dell’Automobile Club e del Direttore si inviano in allegato:

- lo Statuto dell’Automobile Club d’Italia
- il Regolamento di Organizzazione ACI

II. RISPOSTA AL QUESITO 1

1. PERSONALE DA NOMINARE QUALE RESPONSABILE E VICARIO DELLA GESTIONE DOCUMENTALE E DA ADIBIRE ALLA GESTIONE DEL PROTOCOLLO

In riferimento al primo quesito, preliminarmente, appare utile considerare il ruolo e le responsabilità assegnate dallo **Statuto di ACI** alla figura dei **rispettivi Direttori dei diversi Automobile Club**. In proposito, all'**art. 57** si chiarisce che il **Direttore dell'Automobile Club** territoriale (di seguito, anche "**AC**") è il **soggetto responsabile della complessiva gestione dell'AC** e dell'attuazione degli obiettivi e dei programmi stabiliti dagli organi. L'incarico di Direttore dell'AC¹ è conferito ai Dirigenti dell'ACI o, nei casi previsti dal Regolamento di organizzazione di cui all'art. 27 dello stesso Statuto, a funzionari dell'ACI stesso, sentito il Presidente dell'AC interessato. In tale contesto, il Direttore del singolo AC dispone di autonomi poteri di spesa inerenti alla gestione e determina i limiti di spesa dei Dirigenti dell'AC.

Con specifico riferimento alle funzioni dei **dirigenti preposti alla direzione degli Automobile Club²**, l'**art. 19 del Regolamento di organizzazione ACI** prevede

¹ Il Regolamento di organizzazione ACI, all'art. 14, comma 12, stabilisce che gli incarichi dirigenziali che prevedono la preposizione alla direzione degli Automobile Club sono conferiti dal Segretario Generale secondo i criteri di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, sentito il Presidente dell'Automobile Club interessato.

Peraltro, anche gli incarichi ai Responsabili di struttura di Automobile Club sono conferiti con le modalità di cui all'art. 14, comma 12, del medesimo Regolamento.

² Con riferimento alle funzioni dei dirigenti degli uffici dirigenziali non generali, il citato Regolamento prevede che;

1. I dirigenti dell'ACI, nell'ambito delle funzioni ad essi riconosciute dalla vigente normativa e dall'Ordinamento dei Servizi dell'Ente, esercitano i seguenti compiti e poteri:

(omissis)

c) svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;

d) dirigono, coordinano e controllano le attività dell'ufficio che da essi dipende e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;

e) provvedono, in accordo con le linee guida e le politiche definite in materia dagli Organi, alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici;

(omissis)

i) adottano gli atti relativi all'organizzazione dei propri uffici.

che i medesimi assicurino **la corretta gestione tecnico-amministrativa degli stessi Automobile Club**, in coerenza con le vigenti disposizioni normative e con l'Ordinamento dei Servizi dell'Ente. In particolare, ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'Ente verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 3, del D. Lgs. n. 165 del 2001 (art. 25, comma 3, del citato Regolamento).

Sulla scorta delle previsioni richiamate dello Statuto e del Regolamento, dunque, risulta essere **il Direttore dell'Automobile Club** – che non è un dipendente dell'Automobile Club, ma è un Dipendente dell'ACI e il suo rapporto di lavoro è gestito mediante comando verso l'Automobile Club – **il soggetto in capo al quale è individuata la responsabilità di assicurare la corretta gestione tecnico-amministrativa degli stessi Automobile Club**, in coerenza con le vigenti disposizioni normative e con l'Ordinamento dei Servizi dell'Ente, che lo individua quale vertice amministrativo dell'Automobile Club.

Pertanto, sarà in capo alla figura del Direttore dell'Automobile Club che risultano ricadere le responsabilità legate al rispetto e all'attuazione in seno all'ente della normativa in tema di corretta gestione documentale³, di presidio del protocollo informatico e di conservazione a norma dei documenti afferenti alla gestione dello stesso A.C., sulla scorta delle

2. I dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. Non si applica in ogni caso l'art. 2103 del codice civile. (*omissis*).

³ Ai sensi dell'Allegato 1 "Glossario", alle Linee guida AgID in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, per "Gestione documentale" si intende il "processo finalizzato al controllo efficiente e sistematico della produzione, ricezione, tenuta, uso, selezione e conservazione dei documenti".

disposizioni di cui all'art. 61 del D.P.R. 445/2000⁴ (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, TUDA), dell'art. 44 del D.Lgs. n. 82/2005⁵ (Codice dell'Amministrazione digitale, CAD) e delle Linee guida AgID in tema di formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.

⁴ L'art. 61 del TUDA prevede che *“ciascuna amministrazione istituisce un servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi in ciascuna delle grandi aree organizzative omogenee individuate ai sensi dell'articolo 50. Il servizio è posto alle dirette dipendenze della stessa area organizzativa omogenea.*

Al servizio è preposto un dirigente ovvero un funzionario, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente”.

⁵ Art. 44 CAD, Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici

1. Il sistema di gestione informatica dei documenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è organizzato e gestito, anche in modo da assicurare l'indicizzazione e la ricerca dei documenti e fascicoli informatici attraverso il sistema di cui all'articolo 40-ter nel rispetto delle Linee guida.

1-bis. Il sistema di gestione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni è gestito da un responsabile che opera d'intesa con il dirigente dell'ufficio di cui all'articolo 17 del presente Codice, il responsabile del trattamento dei dati personali di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ove nominato, e con il responsabile del sistema della conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, nella definizione e gestione delle attività di rispettiva competenza. Almeno una volta all'anno il responsabile della gestione dei documenti informatici provvede a trasmettere al sistema di conservazione i fascicoli e le serie documentarie anche relative a procedimenti non conclusi.

1-ter. ((In tutti i casi in cui la legge prescrive obblighi di conservazione, anche a carico di soggetti privati, il sistema)) di conservazione dei documenti informatici assicura, per quanto in esso conservato, caratteristiche di autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità, reperibilità, secondo le modalità indicate nelle Linee guida.

1-quater. Il responsabile della conservazione, che opera d'intesa con il responsabile del trattamento dei dati personali, con il responsabile della sicurezza e con il responsabile dei sistemi informativi, può affidare, ai sensi dell'articolo 34, comma 1-bis, lettera b), la conservazione dei documenti informatici ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative, e tecnologiche e di protezione dei dati personali. Il responsabile della conservazione della pubblica amministrazione, che opera d'intesa, oltre che con i responsabili di cui al comma 1-bis, anche con il responsabile della gestione documentale, effettua la conservazione dei documenti informatici secondo quanto previsto all'articolo 34, comma 1-bis”.

In ossequio a tali disposizioni, infatti, il sistema di conservazione deve essere governato in piena autonomia e indipendenza da un Responsabile della conservazione, che opera d'intesa con le altre figure operanti nel sistema di conservazione, allo scopo di garantire l'attività di conservazione in piena aderenza con quanto richiesto dall'ordinamento.

Nello specifico, in conformità all'art. 44 del CAD e alle Linee guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, nelle pubbliche amministrazioni⁶, il Responsabile della conservazione è un soggetto individuato all'interno dell'organizzazione dell'ente, in capo a un soggetto che presenti le adeguate competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche⁷.

Pertanto, in via preliminare, risulta coerente ritenere che, **in mancanza della possibilità di individuazione in capo ad altri soggetti interni all'A.C.** - che siano in possesso di adeguate competenze per lo svolgimento di tali funzioni – **dei ruoli di Responsabile della gestione documentale, Responsabile del protocollo e Responsabile della conservazione, le relative responsabilità ricadano sul**

⁶ In proposito, appare utile evidenziare che per espressa previsione dell'art.1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il personale dipendente di Automobile Club Italia e degli Automobile Club risulta equiparato al personale dipendente delle pubbliche amministrazioni: *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI”*.

⁷ Diversamente, i soggetti e gli enti privati, oltre a poter individuare il ruolo del Responsabile della conservazione all'interno della propria organizzazione, in capo a un soggetto che presenti le adeguate competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche, hanno anche la facoltà di affidare tale ruolo a un soggetto esterno all'organizzazione, purché sia anche garantita la terzietà di tale funzione rispetto al fornitore di servizi di conservazione (conservatore) a cui sia eventualmente affidato il sistema di conservazione.

Direttore dell'A.C., sulla scorta del combinato disposto di cui ai menzionati **art. 57 dello Statuto e 19 del Regolamento di organizzazione**.

1.1 SULL'INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE DELLA GESTIONE DOCUMENTALE, DEL RESPONSABILE DEL SERVIZIO DI PROTOCOLLO, DEL RESPONSABILE DELLA CONSERVAZIONE

Con riferimento ai casi in cui l'Automobile Club non disponga di proprio personale dipendente, o non ne disponga in misura sufficiente, e si avvalga della collaborazione di personale dipendente della società in house, non in house o di personale comunque esterno, occorre verificare se sia possibile nominare quale **responsabile e vicario della gestione documentale** il personale dipendente:

1. della propria società in house;
2. della propria società, ma non in house;
3. di personale appartenente ad organizzazioni esterne.

Sul punto, è necessario premettere le peculiarità del **ruolo e della funzione di Responsabile della gestione documentale**.

In coerenza con il quadro normativo di riferimento, il **Responsabile della gestione documentale**⁸ sovrintende e coordina le attività di formazione, registrazione, classificazione, fascicolazione, dei documenti sia cartacei che digitali in seno all'amministrazione in cui opera. Tali attività sono finalizzate ad assicurare l'identificazione e la reperibilità dei documenti amministrativi formati o acquisiti dall'amministrazione nell'ambito dell'esercizio delle proprie attività istituzionali. In tale ottica, il **protocollo informatico** assume un ruolo strategico e realizza le condizioni operative per una efficace ed efficiente gestione del flusso

⁸ Nel Glossario di cui all'Allegato 1 delle Linee guida AgID in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, il responsabile della gestione documentale è definito quale il "*soggetto responsabile della gestione del sistema documentale o responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi, ai sensi dell'articolo 61 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*".

informativo e documentale interno⁹, anche ai fini dello snellimento delle procedure e della trasparenza dell'azione amministrativa, configurandosi come lo strumento per attuare concretamente i principi previsti dalla Legge 241/1990 (c.d. Legge sul procedimento amministrativo).

In particolare, **il registro del protocollo è atto pubblico di fede privilegiata¹⁰** che certifica le informazioni connesse all'elenco dei protocolli registrati nell'arco di uno stesso giorno. Tale registro soggiace alle forme di pubblicità e di tutela di situazioni giuridicamente rilevanti previste dalla normativa in materia.

Proprio per presidiare adeguatamente il rilievo pubblicistico¹¹ delle competenze attribuite al Responsabile della gestione documentale, l'art.61 del DPR 445/2000 (TUDA) prevede che:

⁹ Attraverso il protocollo informatico, infatti, le amministrazioni pubbliche esercitano sia una funzione certificatoria (tipica dell'espletamento di un pubblico potere, nonché indice della sussistenza della qualifica di pubblico ufficiale in capo al soggetto che ne è responsabile), inerente all'efficacia dell'azione amministrativa, sia una funzione gestionale, di carattere organizzativo, legata alla gestione dei flussi documentali.

¹⁰ In effetti, sulla scorta delle norme del TUDA, il protocollo serve ad assegnare a un documento almeno due dati fondamentali per la sua efficacia come fonte di prova, affidabile e opponibile ai terzi: la data certa e la provenienza certa.

¹¹ In merito, appare utile osservare che all'art. 357 del codice penale viene qualificata come pubblica funzione l'attività svolta «per mezzo di poteri autoritativi o certificativi». Per quanto concerne i poteri autoritativi, sono da annoverare in tale categoria sicuramente i poteri coercitivi, ma anche tutti quelli in virtù dei quali la pubblica amministrazione emana provvedimenti, ovvero atti tipici che incidono unilateralmente nella sfera giuridica di altri soggetti, quali possono considerarsi anche i provvedimenti che riconoscono un particolare *status* o attribuiscono, ad esempio, un'agevolazione o una sovvenzione pubblica.

I poteri certificativi sono, invece, quelli che assistono l'attestazione di conformità di un atto ad una sottostante realtà e, previamente, la creazione della documentazione prodromica. Devono, quindi, ricomprendersi nell'attività certificativa ex art. 357 c.p. non solo il rilascio di certificati con cui la pubblica amministrazione riproduce il contenuto di documenti ufficiali già esistenti, ma anche la creazione della previa documentazione. In particolare, sono da considerarsi ugualmente espressione di poteri certificativi le diverse forme in cui sono espresse le esternazioni dichiarative di certezze pubbliche e le varie tipologie di attestazioni con cui la pubblica autorità, ovvero un privato a cui sia affidato tale compito, non richiamino un preesistente atto ufficiale, ma documentino un accertamento da loro stessi compiuto.

- ciascuna amministrazione istituisca un **servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi** in ciascuna delle aree organizzative omogenee (AOO) individuate ai sensi dell'articolo 50 dello stesso TUDA;
- **il servizio** sia posto alle **dirette dipendenze** della stessa area organizzativa omogenea (AOO)¹²;
- **al servizio** sia **preposto un dirigente** ovvero un **funzionario**, comunque in possesso di **idonei requisiti professionali** o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente.

Sul punto, il comma 2 dell'art. 61 del TUDA specifica espressamente che **al servizio per la tenuta del protocollo informatico è preposto un dirigente ovvero un funzionario**, comunque in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione definiti secondo le procedure prescritte dalla disciplina vigente.

Anche le Linee guida AgID specificano che **il Responsabile della gestione documentale è preposto al servizio per la tenuta del protocollo informatico**, di cui all'articolo 61 del TUDA¹³: lo stesso, d'intesa con il responsabile della

¹² Definita nel Glossario di cui all'Allegato 1 delle Linee guida AgID su formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici come “*un insieme di funzioni e di uffici individuati dall'ente al fine di gestire i documenti in modo unitario e coordinato, secondo quanto disposto dall'art. 50 comma 4 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Essa rappresenta il canale ufficiale per l'invio di istanze e l'avvio di procedimenti amministrativi*”.

¹³ Al comma 3 dell'art. 61 del TUDA si chiarisce che il servizio per la tenuta del protocollo informatico è preposto allo svolgimento dei 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 volgano nel rispetto delle disposizioni del presente testo unico;*
- c) *garantisce la corretta produzione e la conservazione del registro giornaliero di protocollo di cui all'articolo 53;*
- 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;*

conservazione, il responsabile per la transizione digitale (di cui all'art.17 del CAD) e acquisito il parere del responsabile della protezione dei dati personali (o Data Protection Officer, di cui agli artt. 37 e ss. del Regolamento UE 679/2016, GDPR), predispone il manuale di gestione documentale relativo alla formazione, alla gestione, alla trasmissione, all'interscambio, all'accesso ai documenti informatici nel rispetto della normativa in materia di trattamenti dei dati personali ed in coerenza con quanto previsto nel manuale di conservazione. Proprio il manuale di gestione documentale descrive il sistema di gestione informatica dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi¹⁴.

Le stesse Linee guida AgID, inoltre, al par. 4.5., specificano espressamente che nelle amministrazioni pubbliche, **il Responsabile della conservazione:**

a) è un ruolo previsto dall'organigramma del Titolare dell'oggetto di conservazione;

b) è un dirigente o un funzionario interno formalmente designato e in possesso di idonee competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche;

c) può essere svolto dal responsabile della gestione documentale o dal coordinatore della gestione documentale, ove nominato¹⁵.

e) conserva le copie di cui agli articoli 62 e 63, in luoghi sicuri differenti;

f) garantisce il buon funzionamento degli strumenti e dell'organizzazione delle attività di registrazione di protocollo, di gestione dei documenti e dei flussi documentali, incluse le funzionalità di accesso di cui agli articoli 59 e 60 e le attività di gestione degli archivi di cui agli articoli 67, 68 e 69;

g) autorizza le operazioni di annullamento di cui all'articolo 54;

h) vigila sull'osservanza delle disposizioni del presente testo unico da parte del personale autorizzato e degli incaricati.

¹⁴ Si vedano i paragrafi 3.4 e 3.5 della Linee guida AgID in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.

¹⁵ Inoltre, ai sensi dell'art. 41, comma 4, lett. b) del DPCM 22 febbraio 2013, la conservazione è riferimento temporale opponibile a terzi: "Costituiscono inoltre validazione temporale (omissis) il riferimento temporale ottenuto attraverso la procedura di conservazione dei documenti in conformità alle norme vigenti, ad opera di un pubblico ufficiale o di una pubblica amministrazione". Tale

Pertanto, chiarito il **rilievo pubblicistico delle funzioni attribuite dalle norme richiamate a tali figure di Responsabili afferenti alla gestione documentale dell'amministrazione pubblica**, ed evidenziata la necessità di individuare tale ruolo in capo a un **dirigente o funzionario interno** formalmente designato, che in via residuale ricadrà in capo al Direttore dell'Automobile Club, **appare corretto escludere che sia possibile nominare quale Responsabile e vicario della gestione documentale il personale dipendente di una società controllata dallo stesso Automobile Club, sia essa in house o meno, o di personale appartenente ad organizzazioni private esterne, ritenendosi non conforme alle richiamate disposizioni normative la possibilità di affidare a tali soggetti esterni le responsabilità inerenti alle funzioni di rilievo pubblicistico innanzi richiamate.**

1.2 SULLA FACOLTÀ DI DELEGA DI ATTIVITÀ OPERATIVE

In via generale, l'art. 17, comma 1-bis, del D.Lgs. n.165/2001 specifica che i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze, comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 del medesimo articolo, a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati.

Tuttavia, le competenze a cui si riferisce tale **facoltà di delega** risultano circoscritte ai seguenti ambiti di funzioni:

- curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate (art. 17, comma 1, lett. b);

specificazione, dunque, conferma implicitamente la funzione pubblicistica del Responsabile della conservazione nelle amministrazioni pubbliche.

- dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia (art. 17, comma 1, lett. d);
- provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici, anche ai sensi di quanto previsto all'articolo 16, comma 1, lettera l-bis¹⁶ (art. 17, comma 1, lett. e).

Di converso, **non risultano** dunque **delegabili** da parte dei dirigenti le seguenti competenze elencate al comma 1 dell'art. 17 del D.Lgs. n. 165/2001:

- formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali (art. 17, comma 1, lett. a);
- svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali (art. 17, comma 1, lett. c);
- concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4 (art. 17, comma 1, lett. d-bis);
- effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti (art. 17, comma 1, lett. e-bis).

Sul punto, fatta salva la necessità di **mantenere le responsabilità di natura pubblicistica** afferenti al ruolo di Responsabile della gestione documentale, Responsabile del servizio di protocollo e Responsabile della conservazione in capo a un dirigente o funzionario interno all'amministrazione, in conformità alla normativa richiamata, al fine di verificare che sia possibile configurare la sussistenza delle fattispecie di cui al richiamato art. 17, comma 1-bis, del D.Lgs.

¹⁶ I dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, esercitano, fra gli altri, i compiti e poteri che concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio a cui sono preposti.

n.165/2001, con lo scopo di valutare se alcune **attività di natura operativa risultino delegabili** al personale dipendente della società controllate dallo stesso Automobile Club, sia essa in house o meno, o di personale appartenente ad organizzazioni private esterne, appare utile fare riferimento anche alle norme del D.Lgs. n. 175/2016, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Nello specifico, l'art. 19 del Testo unico stabilisce che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II del libro V del codice civile¹⁷: pertanto, il rapporto di lavoro alle dipendenze di una società in house deve essere inquadrato, sotto il profilo giuslavoristico, come un rapporto di lavoro di natura privatistica, e tale inquadramento **non muta** neanche qualora l'amministrazione si avvalga dell'attività lavorativa del dipendente di una società in house.

Più in particolare, è utile osservare che ai dipendenti delle società in house non è possibile attribuire lo status di dipendente di un'amministrazione pubblica e ciò risulta **precludere** – in tali casi - **la facoltà di delega delle “competenze”** da parte dei dirigenti “**a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati**”, di cui al richiamato art. 17, comma 1-bis, del D.Lgs. n.165/2001.

Tuttavia, appare corretto ritenere che il personale dipendente della società controllate dallo stesso Automobile Club, sia essa in house o meno, o il personale appartenente a organizzazioni private esterne possa essere adibito allo svolgimento di semplici attività strettamente operative e di natura esecutiva in relazione al servizio di protocollo per conto dell'Automobile Club, **fatto salvo che le relative responsabilità, funzioni e competenze afferenti al ruolo di Responsabile del servizio di protocollo, dei flussi**

¹⁷ Per completezza, si segnala che, seppur l'art. 2, c. 2, D.Lgs. n. 165/2001 disponga che “i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa”, il comma prosegue chiarendo che sono “fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo”.

documentali e degli archivi¹⁸ permangano comunque in capo al dirigente o funzionario interno designato in seno all'Automobile Club e che, in mancanza della formale designazione di un Responsabile idoneo, tale ruolo e funzione siano attribuibili al Direttore dell'A.C., in conformità alle norme di legge e alle disposizioni dell'ente innanzi richiamate¹⁹.

Analoghe considerazioni, pertanto, possono essere ritenute in linea con la normativa anche in relazione a semplici attività di natura operativa con riferimento al ruolo di Responsabile della conservazione dell'amministrazione.

A supporto di tali argomentazioni, in effetti, risultano rilevare – per analogia iuris - altri istituti dell'ordinamento giuridico, come ad esempio quello del **lavoro in somministrazione** o della **delega di firma**.

Relativamente alla disciplina del **lavoro in somministrazione**, tale istituto è regolamentato dal D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e innovato con il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (decreto attuativo del Jobs Act)²⁰, e ha ad oggetto la fornitura professionale di manodopera, secondo lo schema di una fattispecie complessa costituita da un contratto di somministrazione, tra somministrato e somministratore, ed un contratto di lavoro, tra somministratore e lavoratori.

L'articolo 1, comma 2, del succitato d. lgs. n. 276 del 2003, infatti, dispone che esso non trovi applicazione “per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale”, salvo deroghe espresse. In effetti, all'art. 89, comma 9 del medesimo D. Lgs. n. 276/2003, si stabilisce che nei confronti della pubblica amministrazione la disciplina della somministrazione trova applicazione solo per quanto attiene alla somministrazione di lavoro a tempo determinato. Pertanto, il citato D. Lgs. n.

¹⁸ Tel figura coincide con il Responsabile della gestione documentale, come indicato dal Codice dell'Amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005) e dalle Linee guida AgID.

¹⁹ Secondo il par. 4.5 delle Linee guida AgID il ruolo di Responsabile della conservazione può essere svolto dal Responsabile della gestione documentale.

²⁰ Recante Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

276 del 2003 sarebbe non applicabile nei soli casi in cui la pubblica amministrazione agisca a titolo di datore di lavoro nei confronti dei propri lavoratori dipendenti. Nei casi in cui, invece, la pubblica amministrazione agisca in veste di soggetto “somministrato” e non di soggetto “somministrante” (in qualità di datore di lavoro del proprio personale), il D. Lgs. n. 276/2003 risulterebbe pienamente applicabile.

In particolare, **tra le mansioni che possono essere oggetto di somministrazione**, molte risultano compatibili con quella che può essere l'attività ordinaria della pubblica amministrazione. Ne sono un esempio lampante le somministrazioni per servizi di consulenza e assistenza informatica, di pulizia, custodia e portineria, di gestione degli archivi, di consulenza direzionale, programmazione risorse, sviluppo organizzativo e gestione del personale²¹.

Sotto altro profilo, anche la **delega di firma** risulta essere un istituto del nostro ordinamento idoneo – in via analogica - a tenere **distinte** le fattispecie di delega che hanno ad oggetto la **competenza** e, dunque, le **responsabilità** proprie di un ruolo, dalle fattispecie di delega aventi a oggetto **attività meramente operative**, soprattutto nei casi in cui le circostanze specifiche risultano precludere il ricorso alla delega di funzioni e competenze nell'ambito di un'amministrazione pubblica.

In effetti, con la delega di competenza si ha una trasposizione ed una traslazione delle competenze e dell'esercizio dei relativi poteri e facoltà dal soggetto delegante al delegato, venendo così alterato il regime di imputazione di un'azione giuridicamente rilevante o di un atto giuridico, i cui effetti ricadono in tal modo esclusivamente nella sfera giuridica del delegato.

Viceversa, la delega di firma non comporta alcuno spostamento di competenza, in quanto quest'ultima risulterà sempre in capo al soggetto delegante, mentre il

²¹ Cfr. “Somministrazione di personale nella pubblica amministrazione alla luce del nuovo codice degli appalti”, a cura di Giuseppe Bruno, in *Il diritto amministrativo, Rivista giuridica*, Anno XVII - n. 04 - Aprile 2025.

delegato ha soltanto il compito di sottoscrivere l'atto, trasformandosi così in un mero esecutore del delegante.

Sulla distinzione tra queste due figure di delega ha avuto modo di soffermarsi, con diverse pronunce, la giurisprudenza della Corte di Cassazione.

In particolare, appare utile richiamare quanto precisato dalla Corte di Cassazione nella Sentenza n. 8814 del 29 marzo 2019, in relazione al differente regime della delega delle competenze e della **delega di firma, in quanto atto di natura meramente esecutiva**. Nello specifico, la Corte ha precisato che la delega di firma *“si verifica quando un organo, pur mantenendo la piena titolarità circa l'esercizio di un determinato potere, delega ad altro organo, ma anche a funzionario non titolare di organo, il compito di firmare gli atti di esercizio del potere stesso: in questi casi l'atto firmato dal delegato, pur essendo certamente frutto dell'attività di quest'ultimo, resta formalmente imputato all'organo delegante, senza nessuna alterazione dell'ordine delle competenze”*.

La stessa Corte di Cassazione (Sezione Tributaria), con sentenza n. 22803 del 21/10/2015, in materia di **criteri di conferimento** degli incarichi a mezzo delega, ha statuito che: *“non appare decisiva la modalità di attribuzione della delega che può essere conferita o con atto proprio o con ordine di servizio, purché venga indicato, unitamente alle ragioni della delega (ossia le cause che ne hanno resa necessaria l'adozione, quali carenza di personale, assenza, vacanza, malattia) il termine di validità e il nominativo del soggetto delegato*.

Non è sufficiente, in entrambe le tipologie di deleghe (di firma o di funzione) l'indicazione della sola qualifica professionale del soggetto destinatario della delega, senza alcun riferimento nominativo alla generalità di chi effettivamente rivesta tale qualifica.

Devono, quindi, ritenersi illegittime le deleghe “impersonali”, anche “ratione officii”, senza indicare nominalmente il soggetto delegato e tale illegittimità si riflette sulla nullità dell'atto impositivo”.

Con questa sentenza, la Suprema Corte ha così ribadito che in materia di atti delegati:

- i) la delega deve indicare **nome, qualifica, poteri del delegato, motivi della delega, termine di validità dell'atto**;
- ii) la delega è illegittima se non indica il destinatario della delega e si limita alla generalità della sua funzione e della qualifica assunta;
- iii) non sono ammesse le deleghe impersonali e per ragioni d'ufficio;
- iv) l'illegittimità si riflette sulla nullità dell'atto impositivo.

Tali statuizioni assumono una grande importanza in quanto la Cassazione traccia il perimetro applicativo dell'istituto della delega (di firma o di funzione), ribadendo come, **indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dal Dirigente responsabile nella creazione dell'atto** (sia esso configurato come disposizione, oppure ordine di servizio, o delega), quest'ultimo deve sempre espressamente **indicare il nome e la qualificazione del delegato**, permettendo così al cittadino/utente di comprendere chi sia il soggetto legittimato al compimento delle attività di natura esecutiva²².

²² Per ulteriori approfondimenti, si veda "Il responsabile del procedimento amministrativo e la delega di firma. Caratteristiche formali di validità e problematiche sostanziali", di A. Ceruso, in Altalex.com.

II. RISPOSTA AL QUESITO 2

2. SUL POTERE DI NOMINA IN SENO ALL'ORGANIZZAZIONE DELL'AUTOMOBILE CLUB

Come già evidenziato, appare corretto escludere che sia possibile nominare quale Responsabile e vicario della gestione documentale il personale dipendente di una società controllata dallo stesso Automobile Club, sia essa in house o meno, o di personale appartenente ad organizzazioni private esterne.

Tuttavia, appare corretto ritenere che il personale dipendente della società controllate dallo stesso Automobile Club, sia essa in house o meno, o il personale appartenente ad organizzazioni private esterne possa essere adibito allo svolgimento di semplici attività strettamente operative e di natura esecutiva, in relazione al servizio di protocollo (più, in generale, in relazione alla gestione documentale) per conto dell'Automobile Club, fatto salvo che le relative responsabilità, funzioni e competenze del ruolo di Responsabile della gestione documentale (tra cui quelle relative al servizio di protocollo) permangano comunque in capo al dirigente o funzionario interno designato in seno all'Automobile Club e che, in mancanza della formale designazione di un Responsabile idoneo, tale ruolo e funzione risultano attribuibili al Direttore dell'A.C., in conformità alle norme di legge e alle disposizioni dell'ente innanzi richiamate.

Tutto ciò considerato e considerato, altresì, che nell'ambito dell'Automobile Club sono titolati ad emettere delibere il Presidente e il Consiglio Direttivo e che il vertice amministrativo è, invece, costituito dal Direttore, si ritiene che, alla luce dell'art. 53 dello Statuto²³:

²³ Il particolare, il Consiglio Direttivo predispone regolamenti di carattere generale riguardanti lo svolgimento dei servizi dell'A.C. e definisce i criteri di organizzazione generale dell'Ente. Di seguito, per completezza, si riporta il testo dell'art. 53 dello Statuto ACI:

- 1) competa al **Consiglio Direttivo** il potere di **nomina del Responsabile e vicario della gestione documentale**;
- 2) competa al **Consiglio Direttivo** il potere di **emanare il provvedimento formale di adozione del Manuale di gestione documentale, fermo restando la facoltà di delega formale al Direttore dell'A.C.**;
- 3) competa al **Consiglio Direttivo** il potere di **nomina del Responsabile della conservazione**;

Il Consiglio Direttivo è l'organo di esecuzione delle deliberazioni dell'Assemblea dei soci e può deliberare su tutte le materie non riservate specificatamente alla competenza dell'Assemblea medesima, nonché su quelle ad esso demandate dal regolamento di organizzazione dell'A.C., dal regolamento interno della Federazione e dalle altre disposizioni organizzative interne.

In particolare il Consiglio Direttivo:

- a) predispone regolamenti di carattere generale riguardanti lo svolgimento dei servizi dell'A.C.;*
- b) nomina i componenti le Commissioni permanenti istituite con deliberazioni dell'Assemblea e istituisce tutte le altre Commissioni permanenti ritenute utili per l'attuazione delle finalità dell'Ente. Della istituzione viene data comunicazione all'Amministrazione vigilante con indicazione delle eventuali indennità attribuite ai componenti;*
- c) delibera circa l'indirizzo, lo svolgimento e l'estensione dell'attività dell'A.C., nei limiti del presente Statuto e delle deliberazioni dell'Assemblea;*
- d) definisce i criteri generali di organizzazione dell'Ente, in coerenza alle esigenze di speditezza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, approva l'ordinamento dei servizi, la consistenza e le eventuali variazioni della dotazione organica dell'A.C. e determina il numero degli Uffici dirigenziali. Le conseguenti deliberazioni sono immediatamente esecutive;*
- e) delibera sui provvedimenti di assunzione e di licenziamento del personale stesso;*
- f) formula le proposte da sottoporre alla trattazione dell'Assemblea dei soci;*
- g) approva il budget annuale;*
- h) predispone il bilancio di esercizio da sottoporre all'Assemblea dei soci;*
- i) adotta, anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contabilità per gli Enti Pubblici non economici, regolamenti di contabilità ispirati a principi civilistici, da sottoporre all'approvazione dell'Amministrazione vigilante, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze;*
- l) adotta i regolamenti di cui agli articoli 59 e 62.*

In caso di mancata approvazione del budget annuale da parte del Consiglio Direttivo o di mancata sottoposizione all'Assemblea dei soci del bilancio di esercizio entro i termini previsti, non dovute a cause di forza maggiore, il Comitato Esecutivo dell'A.C.I. dispone la nomina di un Commissario ad acta per gli occorrenti adempimenti.

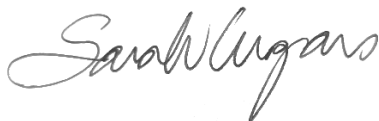
La mancata approvazione del bilancio di esercizio da parte dell'Assemblea dei soci dell'AC viene valutata dal Consiglio Generale dell'ACI, anche ai fini di cui all'art. 65, tenendo comunque conto della complessiva situazione dell'Automobile Club e delle motivazioni addotte con la delibera di mancata approvazione.

- 4) compete al **Consiglio Direttivo** il potere di **emanare il provvedimento formale di adozione del Manuale di conservazione, fermo restando la facoltà di delega formale al Direttore dell'A.C.**

Da ultimo, appare utile osservare che, con lo stesso atto di nomina del Responsabile e vicario della gestione documentale, il Consiglio direttivo potrebbe già attribuire in capo al soggetto designato la facoltà di delegare particolari attività di natura operativa o esecutiva a specifici soggetti che prestino la loro attività lavorativa in favore dell'AC, individuati in base al possesso di idonee competenze, giuridiche, informatiche e archivistiche.

Si resta a disposizione per eventuali approfondimenti.

Avv. Sarah Ungaro



Avv. Prof. Andrea Lisi



Digitalaw S.r.l.

Via Vito Mario Stampacchia n°21 – 73100 Lecce

Tel. e fax: 0832-256065

E-mail: info@digitalaw.it – P.E.C.: digitalaw@pec.it

C.F. e P.IVA: 04372810756