

TITOLO	Linee guida per la presentazione delle istanze di procedimenti amministrativi tramite sportello telematico. Identificazione certa di “chi”, “cosa” e “quando”
VERSIONE	FINAL
DATA	12 dicembre 2018

Sommario

1	Acronimi e definizioni	3
2	Formalismi utilizzati	3
3	Obiettivo del documento e campo di applicazione.....	4
4	Il procedimento amministrativo.....	5
4.1	Le fasi del procedimento	5
5	Ambito di applicazione	7
6	Linee Guida: prescrizioni e raccomandazioni	8
7	Conclusioni	13

1 Acronimi e definizioni

Scorrendo le pagine del presente documento è possibile trovare alcune sigle che abbreviano le espressioni caratteristiche.

Acronimo	Descrizione
ADNORMA	Amministrazione Digitale a Norma
CAD	Codice dell'Amministrazione Digitale
eIDAS	electronic IDentification, Authentication and trust Services
PA	Pubblica Amministrazione

2 Formalismi utilizzati

Si riportano di seguito i formalismi utilizzati nel presente documento al fine di una corretta consultazione:



Questo simbolo indica una prescrizione.



Questo simbolo indica una raccomandazione.

3 Obiettivo del documento e campo di applicazione

Il presente documento è inteso a diffondere le Linee Guida **per la gestione delle istanze di parte sottoscritte attraverso sportello telematico¹** e a fornire **specifiche indicazioni derivanti da prescrizioni normative**.

Nel contesto di profonda trasformazione tecnologica e organizzativa che ha caratterizzato la PA nell'ultimo decennio, è sorta la necessità di redigere e diffondere queste Linee Guida, a seguito del forte incremento del numero di procedimenti gestiti in forma digitale, con relativa crescita del numero di contenziosi.

Quanto qui descritto è **da applicarsi in generale a tutti i procedimenti** il cui avvio e gestione vengono effettuati, appunto, attraverso lo sportello telematico.

Si ricorda che i procedimenti di istanza di parte sono caratterizzati da un livello del rischio alto e le Linee Guida, in tal senso, sono utili alla mitigazione del rischio stesso.

L'obiettivo è far sì che i servizi adottati dalle Amministrazioni siano conformi allo scenario successivamente presentato, al fine di garantire in modo certo le informazioni in merito ai tre elementi fondamentali della presentazione di istanza, ovvero il soggetto istante, il contenuto, nonché la data e ora della presentazione stessa.

Quest'ultimo elemento è di interesse significativo per le procedure relative ai procedimenti di erogazione, laddove le regole di ammissione dell'istanza, tipicamente, prevedono che la sottomissione della documentazione allegata e dell'istanza stessa avvenga prima di un termine di presentazione definito.

Il tema porta con sé la questione dell'opponibilità nei confronti di terzi in caso di possibile contenzioso tra il soggetto istante e l'Amministrazione.

¹ Attualmente non si considera il caso della ricezione tramite PEC, sul quale verrà effettuato un ulteriore approfondimento.

4 Il procedimento amministrativo

Prima di presentare le procedure da adottare, si ritiene corretto fornire la definizione di procedimento amministrativo e illustrare, seppur in maniera sintetica, le fasi di cui si compone.

Il procedimento amministrativo consiste in una serie di atti e di attività finalizzati alla manifestazione dell'effetto giuridico tipico di una fattispecie, attraverso cui la Pubblica Amministrazione manifesta la propria volontà.

Esso si caratterizza per il fatto che non vi è omogeneità tra le attività che lo definiscono, per lo più imputabili a soggetti diversi, bensì vi è coordinamento e sequenzialità al fine di evitare sovrapposizioni e incoerenze.

4.1 Le fasi del procedimento

Tradizionalmente il procedimento amministrativo è ripartito in 4 principali fasi: iniziativa, istruttoria, costitutiva e integrativa dell'efficacia (opzionale).

1. La fase dell'**iniziativa**: è il momento propulsorio del procedimento stesso. L'avvio può essere deciso dallo stesso organo competente ad adottare l'atto terminale (avvio d'ufficio) o essere conseguenza di un atto d'impulso, che può provenire da un altro organo pubblico (richiesta o proposta) o da un privato (istanza di parte). Quest'ultima, di interesse nel contesto del presente documento, viene posta in essere con i seguenti atti:
 - *Istanza*, attraverso la quale l'interessato intende ottenere un provvedimento favorevole (oggetto della presente analisi);
 - *Denuncia*, con la quale l'interessato chiede all'Autorità Amministrativa di eliminare o reprimere gli abusi descritti nella stessa;
 - *Ricorso*, con cui viene impugnato innanzi all'Autorità Amministrativa un provvedimento che si assume viziato per illegittimità o ingiustizia nel merito.
2. La fase **istruttoria**: è il momento nel quale si acquisiscono e si valutano i singoli dati, fatti e interessi, pertinenti e rilevanti ai fini dell'emanazione dell'atto. In questa sede, dunque, vengono verificate le condizioni di ammissibilità ed i requisiti di legittimazione, nonché le circostanze fattuali e tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti nell'azione amministrativa. Generalmente la competenza della fase istruttoria è della stessa Amministrazione a cui spetta l'adozione del provvedimento finale. La L. n. 241/1990 impone che ogni procedimento venga assegnato alla responsabilità di una specifica "unità organizzativa" (ufficio o servizio), in modo che il cittadino abbia sempre un interlocutore identificabile. La fase istruttoria si chiude con l'elaborazione di una proposta di provvedimento da parte del responsabile del procedimento. La proposta viene quindi trasmessa all'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento.

3. La fase **costitutiva**: è quella deliberativa del procedimento, in cui l'organo competente, sulla base delle risultanze dell'istruttoria, assume la sua decisione e adotta l'atto terminale. Quest'ultimo, al termine della fase costitutiva, è perfetto, ma non necessariamente efficace, ossia in grado di produrre i suoi effetti. L'atto che conclude il procedimento può non avere natura di provvedimento.

4. La fase **integrativa dell'efficacia** (eventuale): è la fase di chiusura del procedimento, eventuale perché in alcuni casi la legge non la prevede, con la conseguenza che comunque il provvedimento produrrà la sua efficacia dopo la fase decisoria. Rientrano in questa fase, tra gli altri:
 - La comunicazione o la pubblicazione;
 - I controlli preventivi di verifica la conformità dell'atto all'ordinamento (controllo di legittimità) o la sua opportunità (controllo di merito);
 - L'esecuzione forzata.

5 Ambito di applicazione

Le Linee Guida sono da intendersi applicabili alla fase di iniziativa del procedimento amministrativo, nei diversi stadi di presentazione della domanda:

- Il soggetto interessato deve accedere allo sportello telematico al fine di presentare un'istanza;
- Il soggetto interessato predispone la domanda attraverso lo sportello telematico, procedendo con la compilazione di form o di moduli con procedura guidata e, ove il procedimento lo richieda, allegando eventuale documentazione a corredo della domanda stessa;
- Il soggetto inoltra all'Amministrazione destinataria quanto predisposto attraverso lo sportello telematico;
- L'istanza viene ricevuta dall'Amministrazione destinataria, la quale è soggetta agli obblighi di protocollazione;²
- Ove si tratti di un procedimento con presentazione soggetta a scadenza temporale, è prevista la chiusura dello sportello telematico.



² Si sottolinea che la normativa vigente in materia di protocollazione prevede l'obbligo di protocollare tutti i documenti sottomessi con l'istanza di parte. Non è quindi sufficiente procedere con la protocollazione del solo documento principale, ogni singolo allegato deve essere oggetto di protocollazione.

6 Linee Guida: prescrizioni e raccomandazioni

Le presenti Linee Guida sono finalizzate a garantire informazioni certe, opponibili a terzi, in merito ai tre elementi fondamentali dell'istanza di parte, quali:³

- **CHI:** certificare univocamente il soggetto presentatore dell'istanza
- **QUANDO:** certificare univocamente del momento in cui il soggetto istante "manifesta" la volontà di presentazione
- **COSA:** certificare univocamente la documentazione sottomessa

Quanto descritto assume particolare rilevanza in uno scenario di presentazione dell'istanza tramite sportello telematico in momenti molto vicini al termine di scadenza, per cui, allo stato dell'arte, a stabilirne l'ammissibilità rispetto alla scadenza temporale sono la data e l'ora della protocollazione.

Nella seguente tabella sono indicate prescrizioni e raccomandazioni per ciascuna fase della procedura identificata:

<i>Elemento della procedura</i>	<i>Attività</i>	<i>Linee Guida</i>	
<i>Uso dello sportello telematico (predisposizione della domanda e allegati)</i>	 Login presso lo sportello telematico al fine di presentare un'istanza.	 Lo sportello telematico deve garantire che l'accesso venga effettuato tramite strumenti che assicurino modalità di identificazione informatica in riferimento a quanto normato dagli artt. 64 e 65 del CAD, e dal regolamento eIDAS.	
	 Compilazione attraverso lo sportello telematico di dati e autodichiarazioni.	 Lo sportello telematico deve mettere a disposizione del soggetto istante funzionalità atte alla verifica dei dati e dei documenti caricati. Tale verifica deve essere preventiva all'invio dell'istanza.	
	 Caricamento di eventuali documenti allegati richiesti dalla procedura.	 Lo sportello telematico dovrebbe effettuare una verifica della documentazione predisposta da parte del soggetto istante. Sia in termini formali che sostanziali, ove possibile.	
		 Lo sportello telematico deve consentire al soggetto istante di prendere visione dell'esito della verifica effettuata dal sistema.	

³ Si precisa che la presente documentazione non ha l'obiettivo di fornire indicazioni circa l'obbligo di firma digitale da parte del soggetto istante e il formato dei documenti da presentare.

		 Lo sportello telematico deve mettere a disposizione del soggetto istante un documento con l'esito della verifica effettuata dal sistema. Tale documento è allegato parte integrante della pratica stessa.	
		 Lo sportello telematico deve tracciare tramite log i documenti verificati, l'esito della verifica e il momento in cui questa viene svolta.	
		 Il pacchetto deve essere costruito, firmato digitalmente dal gestore del servizio e marcato temporalmente una volta al giorno (momento in cui si possono ritenere finite le operazioni).	
		 Nei documenti della procedura deve essere specificato che la verifica preventiva è di supporto al soggetto istante ed è un onere a suo carico.	
Invio della domanda e allegati	 Invio formale dell'istanza e dei documenti allegati tramite "click".	 Lo sportello telematico deve garantire la tracciatura a sistema dei documenti sottomessi, registrando nei log informazioni quali nome del file e hash del documento.	
		 Lo sportello telematico deve garantire la marcatura temporale della domanda presentata. L'invio tramite "click" deve sempre essere collocabile nel tempo, con data e ora certa, per essere eventualmente opponibile a terzi in caso di contenzioso. Lo strumento tecnologico atto a ciò è la marcatura temporale.	
		 L'invio tramite "click" rappresenta l'espressione esplicita della volontà del soggetto istante di sottomissione dell'istanza, preliminarmente verificata e non più modificabile. È quindi da considerarsi il vero momento da certificare. In tal senso, è indispensabile che, direttamente attraverso lo sportello telematico, al soggetto istante sia fornita una comunicazione degli effetti di tale azione.	
		 Lo sportello telematico deve restituire al soggetto istante un messaggio informativo di inoltro dell'istanza con data e ora della marcatura temporale.	

		<p> Lo sportello telematico deve garantire l'immodificabilità di quanto inviato da parte del soggetto istante, ovvero uno dei seguenti scenari:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Impossibilità totale di effettuare modifiche 2. Consentire la modifica garantendo la tracciatura nei log 3. Consentire la modifica garantendo la creazione di un nuovo documento informatico ad ogni intervento e la storicizzazione dei precedenti. 	
		<p> Si devono mettere a disposizione del soggetto istante, a sportello telematico o su appositi manuali, tutti gli elementi che consentano di comprendere come esprime il proprio consenso e come verificare la documentazione presentata e l'esito della presentazione.</p>	
		<p> Può inoltre essere valutata la possibilità di fornire al soggetto istante un'ulteriore conferma dell'inoltro pratica effettuato, tramite l'invio automatico di una mail da sistema.</p>	
Protocollo	<p> Assegnazione all'istanza di numero e data di protocollo.</p>	<p> Tutti i documenti sottomessi attraverso l'istanza devono essere oggetto di protocollazione. Non è ammessa l'esclusione di nessun allegato dalla protocollazione. Inoltre, tutti i documenti devono essere registrati con un unico numero di protocollo.</p>	
		<p> Lo sportello telematico, per quanto l'operazione di protocollo possa essere asincrona, deve garantire che l'ordine di protocollazione segua quello di presentazione.</p>	
		<p> La registrazione del protocollo dovrebbe contenere gli estremi della data/ora di presentazione dell'istanza, identificati dalla marcatura temporale (ovvero del "click" di cui al punto precedente).</p>	

	Note	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La protocollazione dell'istanza non viene sostituita dalla marcatura temporale. Queste sono complementari. ▪ Dati gli strumenti tecnologici in uso, considerate inoltre eventuali code di processo e altre possibili anomalie, quale l'indisponibilità momentanea del servizio, la protocollazione è un processo asincrono confronto all'invio dell'istanza tramite "click". ▪ Non si deve ritenere come data e ora di presentazione dell'istanza quelle di protocollazione, bensì quelle di marcatura temporale. 	
Chiusura dello sportello telematico	<p> Lo sportello telematico disabilita la possibilità per gli utenti di accedere alla procedura.</p>	<p> Lo sportello telematico non deve disabilitare l'accesso alla procedura nel preciso istante in cui scade il termine per la presentazione. La possibilità di presentare l'istanza rimane aperta anche per qualche minuto/ora successiva alla scadenza.</p>	
		<p> Lo sportello telematico deve garantire che, nel caso in cui l'utente inoltri l'istanza successivamente alla scadenza, la procedura si svolga comunque regolarmente, ricevendo l'istanza, marcandola e protocollandola.</p>	
		<p> Lo sportello telematico deve rendere visibilità al soggetto istante, con apposito messaggio e stato pratica, che l'Amministrazione dichiara la domanda "ricevuta con riserva" nel caso in cui la marcatura temporale indichi che la sottomissione è avvenuta successivamente al termine.</p>	
		<p> L'effettiva ricevibilità delle istanze, la cui marcatura temporale indica che la sottomissione è avvenuta successivamente al termine, viene valutata dal responsabile del procedimento in fase di istruttoria.</p>	

	<p>Note</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La marcatura temporale è lo strumento atto a collocare la documentazione sottomessa in una data e ora certa, in forma opponibile a terzi. È inoltre l'unico elemento a far fede nei casi di presentazione oltre la scadenza. ▪ Essendo la marcatura temporale un processo tecnologico potenzialmente più veloce rispetto all'assegnazione di numero e data di protocollo, il risultato che si ottiene è la minimizzazione del rischio di contenzioso. ▪ Come ulteriore mitigazione del rischio di contenzioso, si propone di tenere aperta la possibilità di inoltro. La decisione sulla ricevibilità potrà essere presa dal responsabile del procedimento sulla base di elementi certi, quali la marcatura temporale. 	
--	-------------	--	--

7 Conclusioni

Le Linee Guida descritte nel presente documento sono una soluzione per mitigare il rischio di ricorso da parte di soggetti istanti che si ritengono ingiustamente esclusi dal procedimento. Il risultato che si intende tragguardare è quello della minimizzazione del numero di contenziosi con i soggetti istanti.

L'obiettivo è far sì che i servizi adottati dalle Amministrazioni garantiscano l'identificazione certa del soggetto istante, del contenuto, nonché della data e ora della presentazione telematica delle istanze di parte, in particolar modo se relative a procedimenti che prevedono una scadenza prestabilita per la presentazione.

Si precisa inoltre che la medesima procedura è da applicarsi anche alle altre fasi di presentazione di documentazione verso la Pubblica Amministrazione, quali le integrazioni (che di norma sono soggette a scadenza) e i rendiconti.



ADNORMA è il Centro di Competenza di Aria S.p.A. finalizzato a facilitare la knowledge sharing sulla Digital Law nella Pubblica Amministrazione. Il Centro di Competenza fornisce oggi consulenza qualificata a Regione Lombardia e agli Enti del Sistema Regionale. Supporta la definizione e l'attuazione dei piani di transizione verso il digitale, accompagnando le strutture aziendali coinvolte nella progettazione ed erogazione dei servizi in compliance con la normativa. Organizza, inoltre, attività di formazione e informazione, finalizzate ad ampliare la cultura della compliance in digitale.



 [@Adnorma_ARIA](#)

Tutti i contenuti del presente documento sono di proprietà esclusiva e riservata di ARIA S.p.A. e sono protetti dalle vigenti norme nazionali ed internazionali in materia di tutela dei diritti di Proprietà Intellettuale e/o Industriale