



<b>TITOLO</b>	Linee Guida per la corretta gestione del procedimento amministrativo in <i>back office</i> nel corso delle fasi istruttoria, costitutiva della domanda e integrativa dell'efficacia.
<b>VERSIONE</b>	FINAL
<b>DATA</b>	10 dicembre 2021

## Cronologia delle Revisioni

Revisione	Data	Sintesi delle Modifiche
1.0	10.12.2021	Prima versione

## Contenuti

1	Acronimi e definizioni .....	3
2	Contesto normativo .....	3
3	Obiettivo del documento e campo di applicazione .....	4
4	Il procedimento amministrativo. La fase istruttoria, costitutiva e integrativa dell'efficacia (eventuale). .....	4
4.1	Le fasi procedurali .....	5
5	Ambito di applicazione .....	6
6	Linee Guida.....	9
7	Ulteriori tematiche trasversali .....	18
7.1	Accessi e Log .....	18
7.2	Open Data.....	18
7.3	Interoperabilità .....	19
7.4	Albi, Registri.....	20
7.5	Trasparenza.....	20

## 1 Acronimi e definizioni

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

Acronimo	Descrizione
AgID	Agenzia per l'Italia Digitale
API	Application Programming Interface
Art.	Art.
C.	Comma
CAD	Codice dell'Amministrazione Digitale
DL	Decreto-legge
D.Lgs.	Decreto legislativo
DPCM	Decreto Presidente del Consiglio dei ministri
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
FOIA	Freedom of Information Act
GDPR	General Data Protection Regulation
L.	Legge
Lett.	Lettera
ModI	Modello di Interoperabilità
P.A.	Pubblica Amministrazione
PP.AA.	Pubbliche Amministrazioni
ss.mm.	Successive modificazioni
UE	Unione Europea

## 2 Contesto normativo

1. Legge 7 agosto 1990, n. 241 *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*.
2. Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, *“Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa. (Testo A)”*.
3. Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.
4. Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale.
5. Parlamento e Consiglio Europeo, Direttiva 2007/2/CE che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire).
6. AgID, Circolare N. 1 del 9 settembre 2020, *“Linea di indirizzo sull'interoperabilità tecnica”*.

## ADNORMA

7. Legge 12 novembre 2011, n. 183, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*.
8. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2013, *“Regole tecniche in materia di sistema di conservazione”*.
9. Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.
10. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2014, *“Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni”*.
11. Parlamento e Consiglio Europeo, Regolamento Europeo 2016/679, *General Data Protection Regulation - GDPR*.
12. Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza”*.
13. Commissione Europea, European Interoperability Framework (EIF), (COM (2017)134), 23 marzo 2017.
14. AgID, Determinazione n. 219/2017, *“Approvazione e pubblicazione delle “Linee guida per transitare al nuovo modello di interoperabilità”*.
15. Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, coordinato con la legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.
16. AgID, Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, 11 settembre 2020 (attuative dal 01 gennaio 2022).
17. AgID, Linee guida sull'interoperabilità tecnica, consultazione terminata il 31/03/2021.

### 3 Obiettivo del documento e campo di applicazione

Obiettivo del presente documento è quello di diffondere le Linee Guida per la corretta gestione del procedimento amministrativo, in tre delle sue fasi principali: istruttoria, costitutiva e integrativa dell'efficacia - qualora prevista.

Le Linee Guida mirano a definire i macrotemi che caratterizzano le fasi sopra citate e a chiarire nel dettaglio quale sia la corretta modalità di gestione sia dell'iter di lavorazione della domanda che della conseguente risposta - ove dovuta - da parte della P.A. in back-office.

### 4 Il procedimento amministrativo. La fase istruttoria, costitutiva e integrativa dell'efficacia (eventuale).

La trattazione della gestione del procedimento amministrativo non può prescindere dalla definizione, seppur sintetica, delle fasi che lo scandiscono e che caratterizzano i provvedimenti da esse scaturenti.

## ADNORMA

Il procedimento amministrativo si configura come una serie di atti di forma giuridica differente, tramite i quali la P.A. provvede a definire e manifestare la propria volontà. Tra gli atti amministrativi, ruolo preponderante è assolto dai provvedimenti; questi sono quegli atti emanati, a conclusione di un procedimento, con i quali le amministrazioni esercitano i propri poteri per la cura degli interessi pubblici, producendo effetti giuridici anche nei confronti di soggetti terzi<sup>1</sup>.

### 4.1 Le fasi procedurali

La normativa non prevede espressamente la suddivisione del procedimento in distinte fasi; queste sono infatti desumibili dalla lettura in combinato degli articoli 2, 6 e 7 della Legge 241 del 1990, rubricata “Legge sul procedimento amministrativo”.

Tradizionalmente il procedimento amministrativo è ripartito in 4 macrofasi: dell’iniziativa, istruttoria, costitutiva, integrativa dell’efficacia (eventuale). Focus del presente elaborato sono le tre fasi conclusive.

1. **Fase istruttoria:** cristallizza il momento in cui si acquisiscono e si valutano i fatti e/o gli interessi rilevanti ai fini dell’emanazione dell’atto. L’istruttoria è, infatti, la fase volta all’accertamento dei presupposti del provvedimento tramite cui si giungerà all’acquisizione e alla valutazione degli interessi coinvolti dall’esercizio del potere della P.A. Prima di deliberare, l’autorità competente deve ottenere ed elaborare i dati necessari per la propria emanazione, verificando le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione e le circostanze di fatto; tale attività viene svolta tramite l’acquisizione degli interessi (raccolta degli interessi pubblici e privati coinvolti) e l’elaborazione dei conseguenti fatti e/o interessi (nei quali rientrano le richieste).

La fase istruttoria si conclude con l’adozione di un provvedimento finale.

2. **Fase costitutiva:** conclusa la fase istruttoria, l’organo competente decide in merito al contenuto dell’atto e alla sua formazione ed emanazione. Questa fase ricomprende atti di natura diversa, quali: accordi preliminari, deliberazioni preparatorie, designazioni, autorizzazioni, proposte e pareri.

L’atto in fase costitutiva è perfetto, ma non necessariamente efficace: in determinati casi, è la legge stessa, infatti, a richiedere espressamente necessari ulteriori atti o adempimenti affinché il provvedimento acquisti efficacia.

---

<sup>1</sup> Sabino Cassese, 1970.

## ADNORMA

3. **Fase integrativa dell'efficacia (eventuale):** definita eventuale, od opzionale, poiché in taluni casi non è prevista *ex lege*, è la fase conclusiva del procedimento. Essa è distinta in due momenti: controllo dell'atto e comunicazione dello stesso.

Rientrano in questa fase, tra gli altri:

- La comunicazione o la pubblicazione.
- I controlli preventivi di verifica della conformità dell'atto all'ordinamento (controllo di legittimità) o la sua opportunità (controllo di merito).
- L'esecuzione forzata.

In caso di atto recettizio, la comunicazione è obbligatoria - caratteristica in mancanza della quale il provvedimento non produce alcun effetto - qualora non lo sia, invece, la comunicazione ha la finalità di rendere sia l'atto impugnabile da parte di terzi che efficace, anche in caso di mancanza del requisito.

## 5 Ambito di applicazione

I macrotemi oggetto del presente documento sono, in ordine:

### Fase istruttoria:

- Corretta formazione e gestione dei documenti istruttori e costitutivi.
- Regole di monitoraggio: elementi, interruzione e sospensione.
- Interoperabilità tra PP.AA. per lo scambio e raccolta delle informazioni necessarie.

In quanto fase diretta a predisporre, e soprattutto ad accertare, i presupposti del provvedimento che dovrà essere emanato, la fase istruttoria raccoglie le azioni per la verifica della validità degli elementi che compongono il fascicolo documentale.

Chiarite quali siano le regole per verificare la correttezza formale dei documenti pervenuti all'amministrazione, le Linee Guida prenderanno in esame lo studio del monitoraggio dell'azione amministrativa, delle sue regole intrinseche e delle tempistiche previste dal Legislatore per il corretto proseguimento dell'iter procedimentale.

In questa fase, assume particolare valore, e relativa imprescindibilità, l'istituto della decertificazione amministrativa e l'analisi delle regole di interoperabilità tra PP.AA: le amministrazioni non possono richiedere certificati ai cittadini, ma possono acquisire d'ufficio dati e/o informazioni o accettare autocertificazioni.

Alla descrizione delle azioni sopra menzionate, corrisponde in aggiunta l'analisi del corretto svolgimento dell'azione di gestione documentale, all'interno della quale si colloca una

## ADNORMA

necessaria descrizione dello strumento della conservazione a norma del fascicolo documentale inerente al procedimento amministrativo, al termine della fase in oggetto.

### **Fase costitutiva:**

- Predisposizione del provvedimento finale.

Come anticipato nel capitolo precedente, la costitutiva è la fase deliberativa del procedimento, in cui si determina il contenuto dell'atto da adottare e si provvede alla sua formazione ed emanazione.

Nel paragrafo dedicato alla terza fase procedimentale, le Linee Guida descriveranno l'obbligatorietà dell'utilizzo della firma digitale espressamente al fine della corretta produzione del documento finale, possedendo lo strumento sia valore probatorio che di opponibilità a terzi, illustreranno la prassi della registrazione del provvedimento in qualità di elemento costitutivo del documento prodotto e marcheranno il tema della obbligatorietà dell'adeguamento del contenuto del documento alla normativa Europea e interna in tema di Protezione dei dati e Privacy (*General Data Protection Regulation* - GDPR, Regolamento Europeo 2016/679).

In ultimo, le Linee Guida guarderanno al tema della trasmissione dell'atto, aprendo così all'eventualità della previsione della quarta, e ultima, fase procedimentale: quella integrativa dell'efficacia.

### **Fase integrativa dell'efficacia:**

- Pubblicità e informazione nella P.A.

Già definita opzionale, essa ricorre nelle sole ipotesi in cui sia la legge stessa a non ritenere perfetto l'atto, richiedendo così il compimento di ulteriori e successivi atti e/o operazioni al fine di valutare le legittimità e la congruità del provvedimento. La fase integrativa rappresenta la fase successiva all'emissione del provvedimento, attraverso la quale si rende nota la volontà amministrativa.

Nel paragrafo ad essa dedicato, le Linee Guida analizzeranno l'istituto della pubblicità come strumento di attuazione del principio di trasparenza e realizzazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Difatti, scopo del Legislatore è stato quello di assicurare, tramite il principio di trasparenza, la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo che al di fuori di esso. La pubblicità, quindi, si pone come strumento di garanzia realizzato dalla P.A.

## ADNORMA

a favore di quei soggetti cosiddetti “portatori di interesse”, i quali interessi, appunto, potrebbero essere minati dagli effetti prodotti dai documenti amministrativi.

## 6 Linee Guida

Nella seguente tabella sono indicate le Linee Guida rivolte all'operatore dalla P.A., suddivise per ciascuna fase della procedura identificata:

Fase procedimentale	Materia	Linee Guida	Raccomandazioni
<b>Macrofase istruttoria</b>			
Verifica della ricevibilità dell'istanza	Verifica della validità della firma elettronica	<p>Quando l'istanza preveda la presentazione di un documento firmato digitalmente ovvero tramite altro tipo di firma elettronica qualificata o firma elettronica avanzata o, comunque, tramite uno strumento il cui formato verifica l'identità informatica del suo autore, ex art. 65 CAD, l'operatore è tenuto in fase di verifica ad accertare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la validità della firma stessa;</li> <li>• la validità del certificato di firma;</li> <li>• che il soggetto sia il legale rappresentante firmatario;</li> <li>• la leggibilità della firma stessa.</li> </ul> <p>Le verifiche sopra menzionate devono essere effettuate tramite l'utilizzo di appositi software di verifica in disponibilità della amministrazione.</p>	Si raccomanda di implementare nei sistemi di back-office funzionalità atte a supportare e semplificare, anche attraverso automatismi, i controlli di validità della firma digitale.
	Verifica del formato dei documenti pervenuti	L'operatore verifica che il documento pervenuto sia completo delle informazioni richieste in fase di presentazione dell'istanza e verifica la corretta compilazione del <i>form</i> o dei moduli con procedura guidata. Qualora il procedimento lo richieda, l'operatore verifica anche il formato della documentazione a corredo della domanda stessa.	Si rimanda alle indicazioni amministrative in materia, specificatamente alle Linee Guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.
	Verifica della completezza della documentazione pervenuta	Una volta validata la firma elettronica dell'istante e del formato del documento digitale presentato, l'operatore verifica la completezza delle informazioni richieste al momento della presentazione dell'istanza. La formazione del documento digitale segue le disposizioni enunciate dall'art.3 del DPCM 13 novembre 2014.	Si rimanda alle indicazioni di carattere amministrativo-organizzativo in materia contenute nella Legge n.241/1990 sul procedimento amministrativo.
Classificazione e fascicolazione	Creazione e gestione del fascicolo del procedimento per la	Sono oggetto di registrazione obbligatoria tutte le tipologie documentali ricevute e inviate all'amministrazione e tutti i documenti informatici prodotti.	Si rimanda alle indicazioni amministrative in materia, specificatamente alle Linee Guida AgID sulla formazione, gestione e

	<p><b>corretta archiviazione dei documenti</b></p>	<p>Per la corretta formazione e gestione del protocollo informatico, attraverso il sistema di protocollazione vengono gestiti i seguenti dati relativi ai documenti protocollati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• numero di protocollo del documento generato automaticamente dal sistema e registrato in forma non modificabile;</li> <li>• data di registrazione di protocollo assegnata automaticamente dal sistema e registrata in forma non modificabile;</li> <li>• mittente per i documenti ricevuti o, in alternativa, il destinatario o i destinatari per i documenti spediti, registrati in forma non modificabile;</li> <li>• oggetto del documento, registrato in forma non modificabile;</li> <li>• data e protocollo del documento ricevuto, se disponibili;</li> <li>• l'impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile.</li> </ul> <p>I documenti protocollati devono essere archiviati nel sistema di gestione documentale e di protocollo dell'ente.</p> <p>Inoltre, secondo quanto previsto dal DPR 445/2000 e dalle Linee guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, ogni documento deve essere classificato e fascicolato.</p> <p>La classificazione ha il fine di organizzare logicamente tutti i documenti amministrativi informatici, prodotti o ricevuti da un ente nell'esercizio delle sue funzioni.</p> <p>L'attività di classificazione si avvale del Piano di classificazione (anche detto Titolare) che mappa, su più livelli gerarchici, tutte le funzioni dell'ente.</p> <p>In base al Titolare di classificazione, deve essere assegnato al documento il codice completo dell'indice di classificazione, secondo la struttura definita da ogni singolo Ente (per esempio, per titolari con tre livelli di classificazione è necessario indicare titolo, classe, sottoclasse).</p>	<p>conservazione dei documenti informatici.</p>
--	--	--	---

		<p>La fascicolazione, invece, è l'attività di riconduzione logica (e nel caso di documenti cartacei anche fisica) di un documento all'interno dell'unità archivistica che ne raccoglie i precedenti, al fine di mantenere vivo il vincolo archivistico che lega ogni singolo documento alla pratica relativa. Tale attività permette di costruire un sistema basato sull'organizzazione funzionale dei documenti in unità complesse stabili nel tempo (i fascicoli ed eventuali sotto fascicoli), che riflettono la concreta attività del soggetto produttore.</p> <p>Nel fascicolo i documenti vengono archiviati secondo l'ordine cronologico di registrazione. Il fascicolo informatico è così realizzato allo scopo di garantire la possibilità diretta consultazione e alimentazione da parte di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.</p> <p>I fascicoli possono essere organizzati per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• procedimento amministrativo: conserva una pluralità di documenti che rappresentano azioni amministrative omogenee e destinate a concludersi con un provvedimento amministrativo.</li> <li>• affare: conserva i documenti relativi a una competenza non proceduralizzata, ma che nella consuetudine amministrativa la PA deve concretamente portare a buon fine. Il fascicolo per affare ha una data di apertura e una durata circoscritta.</li> <li>• attività: comprende i documenti prodotti nello svolgimento di un'attività amministrativa semplice che implica risposte obbligate o meri adempimenti, per la quale quindi non è prevista l'adozione di un provvedimento finale. Ha in genere durata annuale.</li> <li>• persona fisica o giuridica: comprende tutti i documenti, anche con classifiche diverse, che si riferiscono a una persona fisica o giuridica. Quasi sempre i fascicoli intestati alle persone restano correnti per molti anni, costituendo serie aperte.</li> </ul> <p>Il responsabile del procedimento verifica periodicamente la rispondenza del sistema di classificazione ai procedimenti amministrativi e agli affari in essere e procede al suo aggiornamento.</p>	
--	--	---	--

<b>Monitoraggio</b>	<b>Monitoraggio dello stato di lavorazione e dei tempi procedurali</b>	Per garantire la durata certa del procedimento amministrativo, l'operatore deve dare riscontro a tutti i procedimenti a istanza di parte o d'ufficio nel termine di 30 giorni dalla ricezione della richiesta. Si rimanda alla disciplina della Legge 241/90 e ss.mm.	Si raccomanda che i sistemi di back-office mettano a disposizione funzionalità atte al monitoraggio dei tempi procedurali disciplinati dalla legge (es. tabelle e report di monitoraggio, alert in prossimità della scadenza, ecc.)
	<b>Sospensione</b>	Al fine di acquisire informazioni o certificazioni non contenute in documenti già in suo possesso o non direttamente acquisibili presso altre amministrazioni, l'operatore può sospendere, per un periodo massimo di trenta giorni e per una sola volta soltanto, i termini di decorrenza della risposta. L'operatore dà comunicazione della sospensione all'interessato e a coloro che, per legge, possono intervenire nel procedimento. Si rimanda alla disciplina della Legge n.241/90 e ss.mm.	Si raccomanda che i sistemi di back-office mettano a disposizione funzionalità atte al monitoraggio dei tempi procedurali in tema di sospensione.
	<b>Interruzione</b>	Nel caso di: <ul style="list-style-type: none"> <li>• comunicazione al richiedente di cause di irregolarità, incompletezza dell'istanza o della documentazione allegata;</li> <li>• comunicazione al richiedente di cause di irregolarità o di incompletezza della denuncia di inizio attività;</li> <li>• acquisizione di elementi integrativi o di giudizio che non possano essere acquisiti ex ufficio da parte di altre amministrazioni;</li> <li>• pareri obbligatori che dipendano da valutazioni tecniche;</li> <li>• preavviso di diniego;</li> </ul> l'operatore può disporre l'annullamento della frazione del termine già trascorsa con conseguente nuovo inizio del decorso del termine a partire da una nuova data. Si rimanda alla disciplina della Legge n.241/90 e ss.mm.	Si raccomanda che i sistemi di back-office mettano a disposizione funzionalità atte al monitoraggio dei tempi procedurali in tema di interruzione.

		Si consiglia che i sistemi gestione del procedimento in <i>back office</i> mettano a disposizione funzionalità atte al monitoraggio dei tempi procedurali in tema di interruzione.	
<b>Decertificazione e interoperabilità con altre PP.AA.</b>	<b>Scambio di informazioni in possesso di altre PP.AA. per la gestione dell'istanza</b>	<p>A norma del DPR 445/00, modificato dall'art.15 della L. n.183/11, l'istituto della decertificazione non consente alle PP.AA. e i gestori di servizi pubblici di richiedere o accettare atti o certificati contenenti informazioni già in possesso di un'altra amministrazione.</p> <p>La normativa impedisce alle amministrazioni, nel caso in cui non si possa operare alla cd "acquisizione d'ufficio" delle informazioni ai sensi degli artt. 46 e 47 del DPR 445/00, di richiedere e/o accettare da parte dei privati cittadini certificazioni e/o atti di notorietà attestanti stati, fatti e qualità personali, i quali "sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni sostitutive di certificazione o dall'atto di notorietà" (autocertificazione).</p> <p>A norma del DL 19 maggio 2020 n.34, art.264 c.2 lett.b, alle PP.AA. e ai gestori di servizi pubblici è consentita la fruizione di dati in possesso di altre amministrazioni tramite la predisposizione di accordi quadro, da predisporre entro centoventi giorni dalla pubblicazione del DL. È altresì promossa la cooperazione tra le amministrazioni mediante l'utilizzo di strumenti e automatismi di interoperabilità per l'accesso ai dati.</p> <p>Per quanto concerne le verifiche, ispezioni e controlli sulle attività dei privati, la lett.d del DL 19 maggio 2020 n.34, art.264 dispone che l'amministrazione non possa richiedere la produzione di informazioni, atti o documenti in suo possesso o di altra amministrazione, facendo decadere ogni sanzione nei confronti dei privati per omessa esibizione.</p>	<p>Lo scambio di informazioni tra Sistemi deve seguire le regole proprie del Modello di interoperabilità nazionale (ModI), le quali individuando i pattern, le tecnologie e gli standard che le PP.AA. devono tenere in considerazione nella realizzazione dei propri sistemi informatici, al fine di permettere il coordinamento informatico dei dati tra le amministrazioni, nonché tra i gestori di servizi pubblici e i soggetti privati e l'UE.</p> <p>Lo scambio di informazioni deve, quindi, avvenire quanto più possibile con modalità applicativa e automatizzata che tenga conto delle indicazioni nazionali (si rimanda alle Linee di indirizzo e Linee Guida AgID sull'interoperabilità).</p> <p>Si consiglia una valutazione di fattibilità della interoperabilità che tenga conto, come indicato nelle raccomandazioni del framework europeo EIF (European Interoperability Framework) dei seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• interoperabilità normativa.</li> <li>• Interoperabilità organizzativa.</li> <li>• Interoperabilità semantica.</li> <li>• Interoperabilità tecnica.</li> </ul> <p>Dal punto di vista prettamente tecnico, l'indicazione è quella di utilizzare API Rest, rese disponibili attraverso il</p>

			meccanismo di esposizione online con API Manager, secondo regole di sicurezza e privacy adeguate. Il modello di interoperabilità tiene, quindi, conto e insieme implementa le corrette modalità di trattamento dei dati (personali e sensibili), con opportuni livelli di sicurezza e tutela della privacy (certificati digitali di riconoscimento dei sistemi che comunicano e riconoscimento dei soggetti finali che accedono ai dati, al fine di verificare che le richieste di accesso ai dati siano effettuate da soggetti che ne hanno effettivamente titolo).
Adozione del provvedimento finale	Atto dovuto/atto non dovuto	<p>Nei casi previsti dalla legge, l'operatore:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• non esercita il potere amministrativo e dichiara l'esistenza di un fatto, formula giudizi o pareri;</li> <li>• esercita, nel rispetto delle regole di legittimità, la discrezionalità amministrativa per il soddisfacimento dell'interesse pubblico positivamente determinato. A norma dell'art. 3 della Legge n.241/90, l'operatore motiva il provvedimento amministrativo, esplicitando la ponderazione degli interessi svolta.</li> </ul>	
	Gestione del documento informatico	L'operatore procede alla gestione dei documenti raccolti secondo la logica dell'aggregazione documentale, riunendo i documenti per caratteristiche omogenee in relazione alla loro natura e forma o per oggetto e materia o in base alle funzioni dell'Ente. Terminata la raccolta, l'istanza procedimentale è inviata in conservazione, secondo le regole previste dalle Linee Guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, per un tempo che verrà definito dallo strumento archivistico del massimario di selezione e scarto.	Si rimanda alle indicazioni amministrative in materia, specificatamente alle delle Linee Guida AgID sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.

Macrofase costitutiva			
Predisposizione del documento	Firma digitale	Nel caso di adozione del provvedimento finale che abbia natura di autorizzazione o di diniego della domanda, l'operatore deve firmare l'originale dei propri documenti con mezzi informatici, secondo le regole tecniche disciplinate dell'art 71 del CAD. Si precisa che non vi sono obblighi afferenti all'utilizzo della firma digitale nel contesto di eventuali endo-procedimenti.	Si raccomanda che i sistemi di back-office mettano a disposizione funzionalità atte all'apposizione della firma digitale sui documenti.
	Registrazione dell'atto	L'inserimento nel Registro informatico consente di identificare in maniera univoca il documento all'atto della sua immissione cronologica nel sistema di gestione informatica, tramite un insieme di dati in forma elettronica.	I sistemi di back-office devono prevedere funzionalità atte alla registrazione degli atti in specifici registri. Si rimanda all'approfondimento contenuto nel capitolo 7.4 del presente documento.
	Modalità di trasmissione dell'atto (ove dovuto)	L'operatore cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le modificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti. Adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione, il quale non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale. Si rimanda all'art 6 Legge n.241/90.	Si raccomanda che i sistemi di back-office mettano a disposizione le funzionalità di gestione e di servizi documentali propri della comunicazione Istituzionale, sia interna che esterna.
		L'operatore trasmette i documenti mediante qualsiasi mezzo telematico o informatico. Rispondendo ai requisiti di tracciabilità, il provvedimento può essere trasmesso anche mediante posta elettronica certificata, essendo tale modalità in ogni modo equiparata per legge alla notifica eseguita a mezzo posta.	
Diritto di accesso e normativa in tema di GDPR e Privacy	Ai sensi della normativa vigente e del Regolamento UE 2016/679, GDPR, possono esercitare diritto di accesso al provvedimento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• destinatari dello stesso;</li> <li>• i soggetti disciplinati ex lege, quali: portatori di interessi pubblici o diffusi che abbiano un interesse diretto, concreto e</li> </ul>	Per quanto riguarda i sistemi di back-office, l'accesso al fascicolo procedimentale spetta al Responsabile del procedimento e a qualsiasi altro operatore con interessi collegati. Il	

		<p>attuale che risponde a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al provvedimento.</p> <p>L'operatore:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• garantisce l'accesso se questo risulta necessario per curare o difendere gli interessi giuridici del richiedente;</li> <li>• respinge la richiesta se la stessa abbia a oggetto documenti esclusi dal diritto di accesso;</li> <li>• limita la richiesta in riferimento ad alcuni documenti;</li> <li>• differisce la richiesta laddove ci sia fondato timore che questa possa ostacolare o impedire lo svolgimento dell'azione amministrativa.</li> </ul> <p>Trascorsi trenta giorni dalla richiesta di accesso, questa si intende respinta.</p> <p>Il Regolamento UE 2016/679, GDPR sancisce l'esigenza di rispettare il principio di finalità nella richiesta di accesso ai documenti amministrativi, in merito al trattamento dei dati da parte della P.A.</p> <p>L'operatore deve consentire l'accesso ai documenti amministrativi nel caso di richiesta di documentazione, informazioni e dati dei quali sia stata omessa la pubblicazione e/o documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione. Si rimanda al D.lgs. n.97/16. In tal caso, l'operatore non richiede indicazione di motivazioni alla base della richiesta.</p>	<p>sistema deve, quindi, garantire il controllo degli accessi e la tracciabilità degli stessi.</p> <p>Per una corretta gestione delle richieste pervenute in merito a tempi e modalità di trasmissione, si raccomanda l'utilizzo del Registro degli accessi agli atti e le proprie regole che gestiscono e coordinano l'impianto di fascicolazione.</p>
<b>Macrofase integrativa</b>			
<b>Pubblicità</b>	<b>Pubblicazione legale</b>	<p>L'operatore assolve agli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale tramite la pubblicazione sui siti informatici della amministrazione e degli enti pubblici obbligati.</p> <p>La pubblicazione è assicurata per una durata pari a giorni quindici, qualora non sia indicata dalla Legge, o da un Regolamento, ovvero dal soggetto richiedente, una durata specifica e diversa.</p> <p>Si rimanda alla disciplina della Legge n.69/09.</p>	<p>Si rammentano le disposizioni di diritto reale che dispongono, nelle previsioni di legge, l'ottenimento dell'efficacia di determinati atti e provvedimenti tramite l'istituto della pubblicazione legale degli stessi sui siti informatici dedicati della P.A.</p>

	<b>Informazione e pubblicità</b>	<p>L'operatore deve assicurare l'esattezza, l'aggiornamento e la pertinenza dei dati pubblicati in rete e garantire al tempo stesso il "diritto all'oblio" dei dati delle persone interessate, una volta perseguito il fine alla base del trattamento. Si rimanda all' art. 11, comma 1, lett. c, d, e del Codice in materia di protezione dei dati personali e ss.mm.</p> <p>Nel caso di provvedimento amministrativo limitativo della sfera giuridica dei privati, l'operatore conferisce efficacia allo stesso dandone comunicazione a ciascun destinatario nelle forme stabilite. Qualora la comunicazione personale risulti gravosa per il numero dei destinatari, l'operatore provvede a forme di pubblicità idonee stabilite di volta in volta dalla amministrazione stessa.</p> <p>La P.A. che emette un provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati, non avente carattere sanzionatorio, provvede alla comunicazione dello stesso includendo motivata clausola di immediata efficacia.</p> <p>La P.A. dà immediata efficacia ai provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente.</p>	<p>Si rammenta che, nell'osservanza del principio di trasparenza amministrativa (per approfondimenti, si rimanda al capitolo 7.5 del presente documento), il principio di pubblicità degli atti e dei provvedimenti amministrativi è garantito direttamente dall'utilizzo dello sportello telematico in back-office.</p>
--	----------------------------------	---	--

## 7 Ulteriori tematiche trasversali

### 7.1 Accessi e Log

L'operatore accede al sistema di gestione della richiesta in back office e la registrazione sequenziale e cronologica di tutte le operazioni effettuate dal sistema informatico è definita come log.

Non possedendo i log un contenuto predeterminato, la tipologia delle informazioni in essi contenute possono variare e vertere su materie differenti, quali log di sistema, log applicativi e log di sicurezza.

La prassi consente di equiparare un log a un comune documento informatico, conferendogli efficacia probatoria e rendendolo opponibile a terzi in un eventuale contenzioso, tramite il ricorso allo strumento della firma digitale e della validazione temporale. Al fine di garantire la qualità e la corretta protezione di tutte le informazioni e dei dati contenuti nei file di log, è auspicabile il ricorso alla conservazione digitale a norma, secondo le disposizioni della normativa di settore.

Data l'importanza delle informazioni contenute nei file log, la loro protezione deve essere garantita tramite l'utilizzo di sistemi idonei; per questa ragione, il Legislatore, in concerto con le disposizioni europee in tema di Privacy e Protezione dei dati personali, ha previsto l'istituzione della figura dell'Amministratore di sistema, accanto a quella del Titolare e del Responsabile del trattamento dei dati. È in carico agli amministratori l'adozione di sistemi idonei alla registrazione degli accessi logici ai sistemi di elaborazione e agli archivi elettronici. Gli access log devono, infatti, possedere caratteristiche di completezza, inalterabilità e devono rendere possibile l'eventuale verifica della loro integrità, tutte misure da intraprendere al fine di raggiungere lo scopo per cui la verifica è stata richiesta. L'amministratore, dunque, rilascia gli accessi e le credenziali previa verifica delle finalità istituzionali del soggetto richiedente e, laddove queste non siano rilevabili, può rigettare tale richiesta. Ogni amministratore è, altresì, tenuto a disporre degli elenchi degli amministratori di sistema che operano presso fornitori in outsourcing e può accedere ai report di verifica annuale che i responsabili del trattamento sono tenuti a produrre, al fine di poter operare opportuni controlli, a sua discrezione.

### 7.2 Open Data

La valorizzazione del patrimonio informativo pubblico si pone come uno degli obiettivi principe delle legislazioni sia europee che nazionali, allo scopo di garantire il principio di trasparenza dell'attività amministrativa, diffondere conoscenze e favorire lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Infatti, rendere disponibile a tutti il patrimonio informativo pubblico, oltre che a soddisfare le esigenze di trasparenza e accountability, mira a fornire e mettere in relazione tra di loro tutte quelle informazioni necessarie a garantire una risposta alle domande di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche. È necessario, quindi, poter affidarsi a dati utili per abilitare scelte e procedure che creino valore per i singoli individui, per il mercato e per il territorio; la

ridefinizione della *data governance* ha così dato una spinta verso la condivisione dei dati gestiti dalle PA, attraverso la creazione e il rafforzamento delle banche dati di interesse nazionale e la promozione dell'accesso alle stesse per agevolare la constatazione degli stati relativi alle persone fisiche e alle persone giuridiche.

Allo scopo di seguire l'impostazione sopra descritta e di favorire la condivisione e il riutilizzo dei dati tra le PP.AA, i cittadini e le imprese, alle PP.AA. è richiesto di individuare dataset di tipo dinamico da rendere disponibili in open data, coerentemente con il principio di interoperabilità e con i modelli di riferimento di dati nazionali ed europei, rendendo altresì disponibili i dati territoriali attraverso i servizi di cui alla Direttiva 2007/2/EC (INSPIRE).

Le PP.AA., inoltre, devono promuovere procedure di apertura dei dati di tipo dinamico di cui sono titolari e devono anche avviare procedure di adeguamento di quei sistemi che si interfacciano alle banche dati di interesse nazionale, secondo le linee guida del modello di interoperabilità.

Il ricorso agli open data si pone come vantaggioso per fotografare lo stato dell'arte delle attività della P.A., agli occhi del cittadino, delle imprese e delle amministrazioni stesse. Infatti, la previsione normativa di pubblicazione dei dataset, anche per quei procedimenti gestiti in back office, consente di dare evidenze della quantità di procedimenti lavorati per tipologia e materia, delle loro tempistiche di evasione e può costituire una vetrina per le attività di digitalizzazione della PA e per le attività produttive di quest'ultima.

Gli open data scaturenti dalla P.A., quindi, costituiscono un canale preferenziale per valorizzare il lavoro della P.A. e per evidenziare sia le performance di quest'ultima che il valore generato nei confronti del cittadino.

In ottica di trasparenza e di opportunità di chiarezza e comprensibilità, si raccomanda, quindi, la pubblicazione di tutti i dati di valore scaturenti dalla fase procedimentale sugli appositi canali dedicati, e.g. Piattaforma Open Data di RL.

### 7.3 Interoperabilità

Il nuovo Modello di Interoperabilità promosso da AgID rappresenta uno dei pilastri del Piano Triennale per l'informatica nella P.A. 2020-22, necessario per il funzionamento dell'intero Sistema informativo della P.A. Il modello rende possibile la collaborazione tra PP.AA. e tra queste e soggetti terzi, per mezzo di soluzioni tecnologiche che assicurano l'interazione e lo scambio di informazioni senza vincoli sulle implementazioni.

AgID, con la Circolare n. 1 del 9 settembre 2020 e i relativi allegati, ha definito la Linea di indirizzo sull'interoperabilità tecnica che tutte le PP.AA. devono adottare al fine di garantire l'interoperabilità dei propri sistemi con quelli di altri soggetti e favorire l'implementazione complessiva del Sistema informativo della P.A.

Tutte le amministrazioni sono chiamate a aderire agli standard tecnologici ed utilizzare pattern e profili del nuovo Modello di interoperabilità, che consentirà di definire ed esporre Application Programming Interface (API) conformi agli standard consolidati anche in ambito UE.

## ADNORMA

La Circolare n. 1 del 9 settembre 2020 aggiorna il Sistema pubblico di cooperazione (SPCoop) proseguendo nel processo di aggiornamento avviato con la determinazione AgID 219/2017, nelle more della predisposizione, ai sensi dell'art. 71 del CAD, delle Linee Guida in materia.

I sistemi di back-office devono quindi rispondere agli standard di interoperabilità definiti da AgID, garantendo integrazioni applicative tramite API.

I sistemi devono essere implementati rispettando il principio di “interoperabilità by design”: servizi pubblici integrati tra loro, in un’ottica di ecosistema digitale, attraverso l’esposizione di opportune API. Tali servizi, inoltre, devono essere pubblicati sul canale API Manager, sul quale i sistemi devono altresì sottoscrivere le API esposte dai sistemi e dalle piattaforme con i quali è necessario garantire cooperazione applicativa.

### 7.4 Albi, Registri

La gestione di alcuni procedimenti amministrativi deve essere valutata anche in base alle informazioni contenute negli atti che li compongono. Difatti, in base alle informazioni scaturenti dagli atti, i procedimenti possono essere iscritti e condivisi in appositi Albi e Registri di categoria da cui scaturisce una ancora più stretta definizione e amministrazione del documento stesso.

L’eventuale iscrizione in determinati Albi, Registri, Ruoli o Elenchi prevede, infatti, il rispetto di un determinato iter che determina l’autorizzazione per l’ingresso nella categoria di riferimento. In tale fase, si circoscrive una linea di separazione tra il normale flusso procedimentale di autorizzazione e l’inserimento di determinate informazioni e dati (persona fisica, persona giuridica, etc) nell’elenco interno alla categoria stessa, secondo i provvedimenti previsti espressamente dal singolo Albo, Registro, Ruolo o Elenco.

L’utente funzionario dovrà così provvedere, oltre all’iscrizione del provvedimento adottato all’apposito Albo, Registro, Elenco o Ruolo, alla alimentazione costante dei dati relativi a cui possono accedere soggetti terzi, secondo le regole di interoperabilità previste dalla normativa di riferimento, i.d. Linee Guida AgID sull’Interoperabilità tecnica delle PP.AA.

### 7.5 Trasparenza

La chiarezza e comprensibilità dell’azione amministrativa si delinea come principio cardine tra le regole che disciplinano l’attività amministrativa. Ai sensi dell’art.1 c.1 del D.Lgs n.33/2013, cd. Decreto Trasparenza, essa infatti deve essere intesa come *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle PP.AA., allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*, e quindi come istituto in grado di combinare il principio di efficienza nello svolgimento della funzione pubblica con le previsioni di tutela delle posizioni giuridiche degli interessati.

Il Legislatore rafforza il principio di trasparenza come già diritto di accesso agli atti e ai documenti relativi ai singoli procedimenti amministrativi (L. 241/1990) e lo amplia altresì in diritto di accesso alle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria sui siti delle PP.AA.,

## ADNORMA

coniugando così l'esigenza di partecipazione democratica dell'azione amministrativa con le esigenze di lotta alla corruzione, secondo i principi di semplificazione e di controllo diffuso.

A sostegno del diritto proprio dei cittadini di informazione completa, accanto al diritto di accesso ai documenti da parte del diretto interessato dal procedimento, il D.Lgs n.33/2013 all'art.5 prevede l'istituto dell'"accesso civico" come diritto per qualsiasi cittadino a richiedere, a titolo gratuito e senza necessità di motivazione, i documenti di cui è stata omessa la pubblicazione. È altresì previsto al c.2 (accesso generalizzato) il diritto di accedere a dati, documenti e informazioni detenuti dalle PP.AA. ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Tale garanzia normativa è stata ulteriormente rafforzata dalla introduzione del D.Lgs n.97/2016 il quale, ribadendo il diritto di accesso semplice a tutte le informazioni amministrative per cui è previsto l'obbligo di pubblicazione, introduce un nuovo diritto di accesso generalizzato ai documenti delle PP.AA. che si fonda sulla possibilità di qualsiasi soggetto di accedere alle informazioni detenute dalla P.A., fatto salvo un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza (FOIA).



*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.*



*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*