

# Aspetti legali della comunicazione con la PA

Gianluca Craia  
[gianluca.craia@noze.it](mailto:gianluca.craia@noze.it)

Pisa, 2 aprile 2009

# Il procedimento amministrativo

## Le comunicazioni tra i soggetti coinvolti

- La legge 241/1990 e s.m.i. all'art 1 individua i principi dell'attività amministrativa stabilendo che essa è improntata a criteri di **economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza**.
- Nel rispetto di tali principi, il legislatore ha introdotto:
  - a) l'istituto della **partecipazione** alla formazione del provvedimento amministrativo dei soggetti portatori di interessi
    - \. art 7 (**comunicazione di avvio del procedimento**); artt. 10(**diritti dei partecipanti al procedimento**) e ss.
  - b) L'istituto dell'**accesso ai documenti amministrativi**
    - \. Capo V, artt 22 e ss
- Di fatto li diritti di cui sopra presuppongono una serie di comunicazioni, quindi uno scambio di dati e informazioni, tra **PA e soggetti privati** e **tra PA e PA**.

# Il procedimento amministrativo

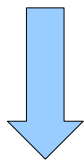
## Le comunicazioni tra i soggetti coinvolti

**Lo scambio di informazioni di cui sopra deve tenere conto di quanto previsto dal combinato disposto de:**

### **L. 241/1990 e s.m.i.**

#### **Art 3-bis (Uso della telematica)**

1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.



**visti gli interessi coinvolti, sono necessari strumenti di comunicazione che garantiscano Integrità dei dati opponibilità ai terzi della trasmissione.**



### **D. Lgs. 82/2005 (CAD)**

#### **Art 4. Partecipazione al procedimento amministrativo informatico.**

1. La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione secondo quanto disposto dagli articoli 59 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

2. Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa

# Lo scambio di informazioni nella normativa

## Il punto di partenza

- Art 15, comma 2, l 59/97 (c.d. Bassanini 1).

*“Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e **trasmissione con strumenti informatici**, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge”*

- Pone le basi per lo sviluppo della normativa relativa:
  - Documento informatico (art 8 dpr 445/2000 e art 20 e ss del CAD)
  - Firma elettronica (art 22 e ss dpr 445/2000 e art 24 e ss del CAD)
  - PEC (art. 48 del CAD e dpr 11 febbraio 2005, n. 68)
  - Sistema Pubblico di Connettività e in particolare la “Cooperazione applicativa” (D. lgs 42/05 poi confluito nel CAD)

# La Cooperazione applicativa

## Principi generali

- ART 72 comma 1 lettera e) del CAD "**cooperazione applicativa**": la parte del sistema pubblico di connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.
- Art 5 D.Lgs 42/05 ora art 76 del CAD : " Gli scambi di documenti informatici tra le pubbliche amministrazioni nell'ambito del SPC, avvengono nel rispetto delle **procedure di cooperazione applicativa** finalizzate allo svolgimento di procedimenti amministrativi e costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge se realizzate nel rispetto delle regole tecniche e di sicurezza di cui all'articolo 16"
- Ogni PA è tenuta secondo quanto indicato dall'art 50 e ss a rendere possibile l'utilizzo in via telematica dei dati da parte di altre amministrazioni; l'amministrazione titolare dei dati predispone, gestisce ed eroga i servizi informatici allo scopo necessari, secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività

# La Cooperazione applicativa

## Principi generali

- Il sistema pubblico di cooperazione ha perciò lo scopo di rendere effettiva la fruibilità del dato da parte di più amministrazioni, tenendo però immutata la titolarità del dato stesso.
- Le PA, infatti, stipulano tra loro delle convenzioni finalizzate alla fruibilità, *rectius* condivisione, dei dati secondo gli schemi generali di convenzione redatti dal CNIPA
- L'SPC mira perciò a creare una infrastruttura condivisa di interscambio che consenta l'interoperabilità tra tutte le reti delle pubbliche amministrazioni esistenti, secondo quanto indicato nelle finalità di cui all'art 77 del CAD.

# La Cooperazione applicativa

## Le regole tecniche

- Con la pubblicazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 2008 abbiamo avuto una cristallizzazione legislativa delle regole tecniche relative al sistema di Connettività Pubblico.
- Le regole tecniche costituiscono un punto di riferimento poiché stabiliscono le definizioni e le specifiche delle componenti logiche del SPC e in particolare dei servizi di interoperabilità e cooperazione.
- Il loro ruolo è fondamentale, infatti è solo dal rispetto di esse che discende la validità dell'invio del documento informatico. (art. 76 CAD)

# La PEC nella normativa italiana

## L'attuale quadro normativo

Il quadro normativo in tema di PEC conseguente alla Bassanini è molto articolato:

- DPR 11 febbraio 2005, n. 68,  
"Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3." (G.U. 28 aprile 2005, 97)
- Decreto Ministeriale 2 novembre 2005,  
"Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata"
- Circolare di accreditamento CNIPA CR/49 24 novembre 2005,  
"Modalità per la presentazione delle domande di iscrizione all'elenco pubblico dei gestori di posta elettronica certificata di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005 n. 68" (G.U. 5 dicembre 2005, n. 283)
- Circolare di vigilanza CNIPA CR/51 del 7 dicembre 2006, "Espletamento della vigilanza e del controllo sulle attività esercitate dagli iscritti nell'elenco dei gestori di posta elettronica certificata (PEC) di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68"
- Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82  
"Codice dell'amministrazione digitale"

# In particolare il “CAD” e il “Regolamento”

## Principi in tema di PEC

### Il CAD:

- Stabilisce per cittadini ed imprese il diritto di “richiedere ed ottenere l’uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni” (art 3)
- prescrive l'uso della Posta elettronica Certificata “per ogni scambio di documenti e informazioni con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata” (art 6)
- A tal fine le PA devono predisporre un indirizzo di posta certificata per ciascun registro di protocollo (art 47) ed utilizzare la PEC ogni volta in cui si opti per una trasmissione telematica che richieda certezza di invio e ricezione del documento informatico

### Il Regolamento:

- definisce i soggetti coinvolti (Mittente, Destinatario e Gestore)
- Ridefinisce la sequenza di invio e di ricezione, in particolare afferma che il documento informatico si intende consegnato al destinatario se: “reso disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato, nella casella di posta elettronica del destinatario messa a disposizione dal gestore”
- Stabilisce i livelli minimi di servizio, l'interoperabilità dei sistemi e prescrive la garanzia di integrità del messaggio

# Cosa è la PEC

## Definizione giuridica

- L'art 4 del dpr 11 febbraio 2005, n. 68 definisce la PEC e come un sistema che “consente l'invio di messaggi la cui trasmissione è valida agli effetti di legge”
- In sostanza la PEC è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici
- Ha lo stesso valore in termini di opponibilità della Racc a/r ed in più, vista la previsione della garanzia di integrità del messaggio (art 11, comma 1 del Regolamento), certifica la consegna del messaggio “integro in tutte le sue parti”

# Validità dell'invio e della ricezione

## L'opponibilità ai terzi

- Validità dell'invio e della ricezione del messaggio significa che laddove vi sia una contestazione il mittente possa dare piena prova dell'avvenuto invio del messaggio e della sua ricezione/consegna nella casella di posta del destinatario.
- In questo senso si parla di opponibilità ai terzi.  
Tale opponibilità è garantita da un sistema di certificazione, tramite firma elettronica, delle ricevute di avvenuto invio e avvenuta consegna da parte del/dei soggetti gestore/i al mittente.
- La firma elettronica garantisce la provenienza della ricevuta e di quanto in essa contenuto

# L'utilizzo della PEC

## Il decreto anticrisi e la legge n°2 /2009

Con la legge n° 2 / 2009 è stato convertito il decreto legge 185/2008.

Il decreto legge prevedeva all'art 16 che:

- *Le imprese costituite in forma societaria avrebbero dovuto indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata nella domanda di iscrizione al registro delle imprese ed entro tre anni dall'entrata in vigore tutte le imprese avrebbero dovuto adempiere a tale obbligo*
- *I professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato avrebbero dovuto comunicare ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.*
- *Le PA che ancora non avevano provveduto a dotarsi di un indirizzo PEC avrebbero dovuto provvedere e dare comunicazione al CNIPA.*  
*Il CNIPA a sua volta ha l'onere di formare un elenco degli indirizzi PEC delle PA.*

# L'utilizzo della PEC

## Il decreto anticrisi e la legge n°2 /2009

- In sede di conversione non sono cambiati gli obblighi per i soggetti di cui al decreto, ma, al fine di mettere l'adozione della PEC a riparo da eventuali procedure di infrazione da parte della UE, in ogni comma è stato aggiunto l'inciso

*“ o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali”*

- Ciò implica che la PEC, almeno in teoria, non sarà l'unico strumento utilizzabile al fine di rendere certe le comunicazioni tra gli operatori e che lo strumento dovrà essere interoperabile con altri che garantiscano gli stessi risultati.

## Conclusioni

- In conclusione è possibile osservare come gli strumenti siano caratterizzati da indubbi vantaggi in termini di efficienza, trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa.
- Garantiscono una facile e veloce partecipazione al procedimento amministrativo e l'erogazione di un servizio di qualità nei confronti degli utenti
- La spinta legislativa all'utilizzo degli strumenti telematici può favorire un forte abbattimento dei costi sia in termini di tempo che in termini di spesa pubblica.

GRAZIE  
DELL' ATTENZIONE

Gianluca Craia  
[gianluca.craia@noze.it](mailto:gianluca.craia@noze.it)