

6. Istanze e comunicazioni verso la PA

Una volta realizzato un sistema che conferisse alla comunicazione digitale le stesse garanzie di certezza ed affidabilità di quello tradizionale, il [Codice dell'Amministrazione Digitale](#) ha assegnato ai privati un vero e proprio diritto di usarlo nei rapporti con gli Le Pubbliche Amministrazioni.

Sotto questo profilo, il CAD delinea e definisce in modo compiuto il valore legale della trasmissione telematica dei documenti informatici e le condizioni di validità per l'invio digitale di istanze e dichiarazioni.

I diritti digitali di cittadini e imprese

Il consolidamento dei canali telematici di comunicazione nei rapporti intercorrenti tra la Pubblica Amministrazione e cittadini, professionisti e imprese rappresenta uno dei momenti strategici del processo di informatizzazione della PA.

È proprio in quest'ottica che il Codice di Amministrazione Digitale ha rafforzato il diritto degli utenti all'utilizzo delle nuove tecnologie in tutti i rapporti con le Amministrazioni, con le società a totale o prevalente partecipazione pubblica e con gestori di pubblico servizio, attraverso specifiche previsioni relative a:

- diritto all'uso delle nuove tecnologie (art. 3);
- diritto alla partecipazione al procedimento amministrativo informatico (art. 4);
- diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata (e conseguente diritto all'utilizzo dei canali telematici) (art. 6).

Le Amministrazioni e i gestori di pubblico servizio non possono più, quindi, pretendere che gli utenti si rechino presso gli uffici per il disbrigo delle pratiche (presentazione di documenti cartacei, sottoscrizione di richieste e istanze, ecc.), ma devono sempre prevedere, eventualmente affianco ai tradizionali canali di dialogo, strumenti che consentano ai privati l'esercizio in forma telematica dei propri diritti.

In altri termini, le disposizioni del CAD pongono a carico delle Amministrazioni pubbliche l'onere di dare vita ad una reingegnerizzazione dei processi interni e ad una riorganizzazione funzionale tali da dare effettività ai diritti digitali dei loro interlocutori privati.

L'effettività di questi diritti è garantita dal potere che la norma attribuisce a cittadini, professionisti e imprese di ricorrere innanzi al Giudice Amministrativo per sanzionare il comportamento delle amministrazioni che non mettano a disposizione del pubblico un canale digitale sicuro, certificato e perfettamente valido dal punto di vista giuridico.

La tutela giurisdizionale dei diritti legati al dialogo con le Amministrazioni e alla partecipazione ai procedimenti con l'ausilio delle nuove tecnologie trova ora un ulteriore strumento di tutela rappresentato dal ricorso collettivo per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (la c.d. *class action* pubblica di cui al [D. Lgs. n. 198/2009](#)).

Il CAD, inoltre, prevede:

- a) che ogni atto e documento può essere trasmesso alle Pubbliche Amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 4, comma 2);
- b) che l'invio di documenti ad una Pubblica Amministrazione attraverso qualsiasi mezzo telematico o informatico che permetta di accertare la fonte di provenienza soddisfa il requisito della forma scritta e non è, quindi, necessario che l'invio sia seguito dalla produzione del documento originale (art. 45, comma 1).

Le istanze telematiche

Uno dei momenti cruciali nei rapporti tra soggetti privati e Amministrazione pubblica, nel quale si concretizza l'esercizio dei diritti digitali di cittadini, professionisti e imprese, è, senz'altro, rappresentato dall'invio di istanze e dichiarazioni alla Pubblica Amministrazione per via telematica.

L'istanza, infatti è l'atto di impulso procedimentale attraverso la quale il proponente richiede all'Amministrazione l'avvio di un procedimento o l'adozione di un provvedimento.

La disciplina dell'istituto delle istanze trasmesse per via telematica è contenuta all'art. 38 [DPR n. 445/2000](#) e all'art. 65 D. Lgs. n. 82/2005.

Il testo dell'art. 38 del DPR 445/2000, dopo aver stabilito che tutte le istanze e le dichiarazioni rivolte alla PA o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica, precisa che le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica - ivi comprese le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le pubbliche amministrazioni, o per l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso le pubbliche amministrazioni - sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Questa disposizione definisce, in modo rigoroso, i parametri per la validità delle istanze e delle dichiarazioni presentate alle Pubbliche Amministrazioni per via telematica. Tali richieste sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa dal richiedente, in presenza del dipendente addetto al procedimento, se ricorre almeno uno dei seguenti presupposti:

- alla richiesta è apposta una firma digitale o la firma elettronica qualificata, il cui certificato sia stato rilasciato da un certificatore accreditato;
- l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica (CIE) o della carta nazionale dei servizi (CNS) L'art. 61 comma 2 del [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 febbraio 2013](#) ha precisato che l'utilizzo della CIE e della CNS sostituisce la firma elettronica avanzata per l'invio di istanze e dichiarazioni alle amministrazioni pubbliche;
- l'autore è identificato dal sistema informatico grazie agli strumenti diversi (dalla CIE e dalla CNS) predisposti dalle amministrazioni per l'individuazione del soggetto che richiede il servizio (ai sensi dell'art. 64, comma 2, CAD);
- la richiesta è trasmessa dall'autore mediante la propria casella di posta elettronica certificata, purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato. In tal caso, la trasmissione costituisce dichiarazione di elezione di domicilio vincolante per il mittente (ai sensi dell'art. 6 CAD).

Rispetto alle modalità di invio tramite posta certificata appare opportuno specificare i risvolti pratici dell'ultimo punto, anche in ragione delle differenti tipologie di mail certificata. In particolare, emergono differenze piuttosto marcate tra la posta certificata gratuita al cittadino del circuito [postacertificat@](#) e le c.d. PEC-ID (previste dal [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 2012](#)) da un lato e le restanti PEC, disponibili sul mercato, dall'altro. La procedura per il rilascio della casella di [postacertificat@](#) e delle PEC-ID impone, infatti, un riconoscimento personale del richiedente (che deve, quindi, sempre avvenire).

La [postacertificat@](#), quindi, costituisce sempre uno strumento valido per l'invio di istanze e dichiarazioni alla PA in via telematica. A tal proposito l'art. 4, comma 4, del [DPCM 6 maggio 2009](#) nel prevede che "l'invio tramite PEC costituisce sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo n. 82 del 2005" ha equiparato l'utilizzo di questo strumento all'apposizione di una firma elettronica.

La [postacertificat@](#) e le PEC-ID, quindi, costituiscono sempre uno strumento valido per l'invio di istanze e dichiarazioni alla PA in via telematica. A tal proposito sembra opportuno ricordare che l'art. 61, comma 1, del DPCM 22 febbraio 2013 ha precisato che l'utilizzo di questi strumenti, effettuato richiedendo la ricevuta completa, sostituisce la firma elettronica avanzata nei confronti della pubblica amministrazione.

Al contrario, per la validità di istanze e dichiarazioni inviate alla PA attraverso PEC prive dell'attestazione sull'avvenuta identificazione del titolare è necessario che sia soddisfatta almeno una delle altre condizioni previste dall'art. 65 del CAD.

La norma fa, comunque, salve le norme che prevedono l'uso di sistemi specifici di trasmissione telematica nel settore tributario.

In ogni caso, il nuovo CAD prevede che, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, su proposta dei Ministri competenti per materia, possono essere individuati i casi in cui, in deroga ai principi di carattere generale, è comunque necessaria la sottoscrizione mediante firma digitale.

Da ultimo, appare importante rilevare come il legislatore si sia preoccupato di presidiare l'effettività di questa disposizione: il comma 1-ter dell'art. 65 prevede che il mancato avvio del procedimento da parte del titolare dell'ufficio competente a seguito di istanza o dichiarazione inviate telematicamente comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare.

Riferimenti Normativi	<i>D. Lgs. n. 82/2005: artt. 3, 4, 5-bis, 6, 45, 65 – D.P.R. n. 445/2000: art. 38</i>
Regole tecniche e provvedimenti attuativi	<ul style="list-style-type: none"> - DPCM 22 febbraio 2013 - DPCM 6 maggio 2009 - DPCM 27 settembre 2012 - Circolare Presidenza Consiglio dei Ministri n. 1/2010
Tag	<i>Diritti digitali, Organizzazione, Strumenti</i>
Voci di glossario	<i>Alfabetizzazione informatica dei cittadini - Carta d'identità elettronica (CIE) – Carta nazionale dei servizi (CNS) – Firma elettronica avanzata – Firma elettronica qualificata – Firma Digitale - Indice della PA (IPA) – Posta elettronica certificata – Istanze telematiche alla PA – Trasmissione informatica dei documenti</i>