

Convegno Nazionale «IL MESSO COMUNALE – dalla consegna a mani alla consegna on line» organizzato presso il Ridotto del Teatro delle Muse ad Ancona il 22.10.2005

Cari colleghi e colleghe,

la numerosa partecipazione di oggi mi induce a pensare che l'argomento posto all'attenzione di questo convegno sia di estrema attualità ed interesse.

La nostra Associazione è nata più di un anno fa proponendosi principalmente due obiettivi:

1. riunire e rappresentare, tutti quelli che, Enti e Operatori, pubblici e privati, coinvolti nell'attività o nello studio del procedimento notificatorio vogliono sostenere lo studio e l'approfondimento delle problematiche relative alle notifiche come strumento primario di comunicazione e di trasparenza nei rapporti tra istituzioni pubbliche e privati.
2. valorizzare la figura professionale dei Messi Comunali e delle altre figure addette alle notifiche.

Parlare della figura del messo comunale può essere facile e nello stesso tempo complesso.

Spesso nei piccoli Enti, la realtà con cui ci si raffronta è lo strumento della tradizione e della prassi, non più sufficiente, in tempi di notevoli mutamenti normativi, ad affrontare con la dovuta sicurezza e serenità lo svolgimento di un'attività indispensabile nel nostro ordinamento.

La figura del Messo Comunale riveste una posizione delicata e importante nell'ambito dell'organico comunale, provvedendo alla notificazione di atti indirizzati a soggetti pubblici e privati.

L'importanza di questa figura professionale è dunque legata alla funzione che essa svolge, funzione che si concretizza nel portare a conoscenza del destinatario un atto che lo riguarda e nei cui confronto produce effetti giuridici.

Più precisamente la notificazione è una attività che può essere suddivisa in due fasi e che hanno come risultato finale quello della "conoscenza legale", cioè portare un atto nella sfera di conoscibilità del destinatario.

La consegna, quindi, e le modalità della consegna stessa diventano elementi fondamentali del procedimento.

Oggi stiamo assistendo al verificarsi di situazioni dove le amministrazioni comunali appaltano completamente a società private la notificazione degli atti, vedi Reggio Emilia, Lecce e altri, dove l'unico scopo quello di far figurare nelle poste di bilancio che la voce "risorse umane" diminuisce. In realtà tale voce di spesa viene solo spostata sotto altra veste e da un'attenta analisi quasi sempre l'incidenza di tale spesa aumenta anche in modo considerevole per il comune.

Tali operazioni sono quantomai nefaste non tanto per il presunto e fittizio recupero del personale, quanto per il disservizio che ciò comporta e soprattutto per l'instaurarsi di prassi e procedure che con la certezza del diritto hanno poco a che fare.

Il Messo Comunale, figura presente nell'organizzazione del personale ancora prima che fosse approvato il T.U. 383/1934 (In effetti, tracce di questa figura si rinvergono

nel regolamento generale del personale comunale del 1920, anche se non come dipendente del comune ma come salariato), ha sicuramente ricevuto con l'approvazione del citato T.U. 383/1934, recante la nuova legge comunale e provinciale, una più incisiva caratterizzazione in merito ai requisiti e alle modalità di nomina.

L'art. 273 del T.U. n. 383/1934:

“Ogni Comune e ogni Provincia ha uno o più messi. Il messo deve essere maggiorenne. La nomina è approvata con decreto del Prefetto. Il messo comunale e provinciale sono autorizzati a notificare gli atti delle rispettive amministrazioni per cui non siano prescritte speciali formalità. I messi dei Comuni e delle Province possono anche notificare gli atti nell'interesse di altre amministrazioni pubbliche che ne facciano richiesta a quella da cui essi rispettivamente dipendono. I referti del messo fanno fede fino a querela di falso. I consorzi, per la notifica degli atti per i quali non siano prescritte specifiche formalità, si avvalgono dei messi dei Comuni e delle Province facenti parte del consorzio. Possono, altresì avvalersi dell'opera dei messi dipendenti da altri Comuni e Province nel cui territorio gli atti stessi debbano essere notificati, facendone richiesta alle rispettive amministrazioni”, stabiliva, infatti, che la nomina doveva essere approvata con decreto del Prefetto. In particolare, poi, lo stesso articolo sanciva la pubblica fede, fino a querela di falso, dei referti del messo, equiparandolo, per questo aspetto, al pubblico ufficiale.

Questa disposizione, come le norme previgenti all'entrata in vigore della legge di riforma delle autonomie locali, è stata abrogata dall'art. 64, comma 1, della legge 142/1990, e dall'art. 274, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 267 del 2000. È venuta meno, così, quella forma di controllo del potere centrale nei confronti delle amministrazioni locali, retaggio di uno stato accentratore e monista, a conferma dell'effettiva autonomia degli enti locali, sancita a partire dalla 142/90.

La materia, pertanto, risulta, ad oggi, di competenza degli enti locali, tenuti a disciplinarne interamente l'istituto, ferme restando le disposizioni dell'ordinamento giuridico che settorialmente ne regolano la figura e le sue caratteristiche.

In effetti, il D.P.R. n. 347 del 25.06.1983, all'allegato A, inserisce l'attività di notificazione degli atti nell'area amministrativa della quarta qualifica funzionale. Questa qualifica, richiedente una preparazione professionale specifica, implica, però, una responsabilità inferiore a quella cui il Messo Comunale, nell'esercizio delle sue funzioni, è sottoposto.

La funzione notificatoria, infatti, comportava e comporta tuttora l'assimilazione del Messo comunale al Pubblico ufficiale (Qualche tempo fa, si era aperta una diatriba circa la qualifica di Pubblico Ufficiale del Messo Comunale, vista l'abrogazione, da parte dell'art. 64 della L. 142 del 1990 e dell'art. 274 del D. Lgs. 267/2000, dell'art. 273 del T.U. della legge comunale e provinciale n. 383 del 1934, decretante la nomina prefettizia del Messo comunale.) perché, anche se il Messo Comunale non è Pubblico ufficiale per nomina, la suddetta veste gli spetta di diritto in quanto con la relata di notifica esplica poteri certificativi, e dunque una pubblica funzione (La relata di notifica è, quindi, atto di pubblico ufficiale munito di potere certificante, destinato a far fede fino alla querela di falso).

A conferma di quanto affermato, l'art. 357 del c.p. dispone in merito alla qualità di pubblico ufficiale che: “ agli effetti della legge penale sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi”.

La qualifica di Pubblico ufficiale, rivestita dal Messo Comunale nell'esercizio delle sue funzioni, assume particolare rilevanza sia per le garanzie riconosciute alla stessa, sia per le responsabilità che ad essa fanno capo.

Più precisamente in sede penale, il Messo Comunale, come Pubblico ufficiale, se da un lato gode di particolari forme di garanzia per gli eventuali delitti compiuti nei suoi confronti, dall'altro è obbligato a denunciare i reati di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue mansioni ed è soggetto, in caso di omissione o violazione dei doveri funzionali derivanti dalla qualifica attribuitagli, a particolari responsabilità che comportano un aggravamento della pena a suo carico.

Tra i delitti che il Messo Comunale può commettere in qualità di Pubblico ufficiale si evidenziano *l'abuso d'ufficio* (art. 323 c.p.), la *rivelazione od utilizzo di segreto d'ufficio* (art. 326 c.p.), il *rifiuto od omissione di atti d'ufficio* (art. 328 c.p.), *l'omessa denuncia di reato da parte di pubblico ufficiale* (art. 361 c.p.).

Per quanto attiene la responsabilità civile, il Messo Comunale risponde sia del danno provocato agli interessi dell'Amministrazione (danno contrattuale), che per i danni commessi a terzi, in virtù della norma generale che disciplina la responsabilità da illecito extracontrattuale (art. 2043 c.c.).

In ordine alla condotta tenuta dal Messo Comunale nell'espletamento degli atti del suo ufficio, un'importanza fondamentale riveste il rapporto che si instaura tra questo e l'Amministrazione finanziaria statale che richiede la notifica degli atti di accertamento tributario. Più precisamente la Corte di Cassazione a Sezione unite, con sentenza 6 febbraio 1984, n. 878, ha avuto modo di chiarire che: *"Ove l'Amministrazione finanziaria statale proceda alla notificazione degli avvisi e degli accertamenti d'imposta a mezzo dei messi comunali... fra tale Amministrazione ed il Comune destinatario della richiesta di notificazione viene in essere un rapporto di preposizione (mandato ex lege) che vincola quest'ultimo e fa discendere a suo carico una responsabilità di carattere contrattuale per le eventuali inadempienze ed il colpevole ritardo con i quali si dà corso alle notificazioni...(..)... Il Comune, pertanto, in dipendenza di tali colposi comportamenti, può essere chiamato a rispondere patrimonialmente del danno subito dall'Erario per la sopravvenuta decadenza del potere di accertamento e di imposizione, fatta salva la facoltà del Comune di dedurre e provare nel giudizio di responsabilità l'insussistenza dei presupposti di diritto e di fatto dell'obbligazione tributaria, il suo eventuale minore ammontare o l'insolvibilità dei contribuenti"*.

Peraltro, anche la Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia - Sent. 808/2004 - ha sottolineato che « ... **la qualifica di messo notificatore** ... », in quanto tale, ha il compito di provvedere agli adempimenti di cui è causa « e conseguentemente la connessa attività, assimilabile a quella posta in essere dagli ufficiali giudiziari, appare ricompresa nell'ambito normativo di cui al **D.P.R. 15.12.1959 n. 1229** che disciplina l'ordinamento dei suddetti soggetti ... »

Da queste due sentenze emerge come per il messo comunale da un lato venga sancita la responsabilità personale dello stesso in ordine alla mancanza di notificazione e dall'altra si riconosce, in modo sostanziale l'equiparazione delle figure che attuano la notifica.

Pertanto credo sia necessario sfatare il detto comune che il messo comunale è "il postino del Comune" senza con questo volere denigrare la figura del postino che mantiene tutta la sua dignità.

Esso ha una grande responsabilità e quindi va riconosciuta a tutti gli effetti la sua dignità per il ruolo che riveste. va riconosciuto altresì il livello retributivo adeguato al ruolo ricoperto, che non è certamente la quarta qualifica funzionale ora B3.

Oltre alla responsabilità penale e civile, il Messo Comunale risponde disciplinarmente se viola i doveri di cui al codice disciplinare; violazione che, in relazione alla gravità, comporta l'applicazione di sanzioni disciplinari.

Quanto alle funzioni espletate si può distinguere una competenza per territorio e una per materia.

La **prima** individua l'ambito territoriale entro il quale il messo comunale esplica la funzione di notificazione, ambito che coincide con il Comune di appartenenza: la notificazione eseguita senza il rispetto di questo limite è infatti nulla.

La **seconda** individua il tipo di atti che il Messo Comunale è competente a notificare: in particolare egli deve notificare tutti gli atti emessi dal proprio Comune e da tutti gli Enti pubblici e Uffici Finanziari che ne fanno richiesta.

Sono esclusi, quindi, gli atti penali, in quanto per essi esiste la competenza esclusiva degli Ufficiali giudiziari.

Per quanto attiene alla giustizia amministrativa, l'art. 8 del R.D. n. 642 del 17 agosto 1907, ha disposto che la notifica possa essere eseguita, sia per i ricorsi al Tribunale amministrativo regionale, giudice di primo grado istituito con legge 6 dicembre 1971 n. 1034, che per quelli al Consiglio di Stato, giudice amministrativo di secondo grado, tanto dall'Ufficiale giudiziario che dal Messo Comunale.

I Messi Comunali, data l'importanza del loro ruolo, hanno il diritto - dovere di contribuire a ripensare lo sviluppo e l'evoluzione delle mansioni che svolgono nell'ambito della P.A..

Come Associazione intendiamo promuovere una nuova stagione legislativa, che ponga al centro dell'azione la revisione delle normative che regolano la notificazione, al di sopra degli interessi dei gruppi e delle fazioni: **una sorta di neo rinascimento che faccia sbocciare i frutti migliori da antiche radici virtuose, da coltivare senza logiche di schieramento, per garantire da un lato la certezza da parte del cittadino e dall'altra una maggiore serenità e sicurezza da parte del Messo Comunale.**

Troppo spesso la Giurisprudenza si sostituisce al legislatore generando pareri antitetici, determinando di conseguenza confusione ed incertezze.

Ovviamente, nessuno può pensare che ciò possa avvenire solo attraverso lo stimolo che la nostra Associazione potrà dare affinché ciò si realizzi, anche se non demorderemo.

Sicuramente operando di concerto ed attuando la massima cooperazione tra tutti i protagonisti, si potranno ottenere quei risultati da tutti sperati e da tutti auspicati.

Nel nostro Paese è in corso una rivoluzione silenziosa che non anima le discussioni dei salotti né i dibattiti televisivi.

E' la rivoluzione dell'innovazione tecnologica.

Da anni il Governo è impegnato in un processo di trasformazione dell'Italia attraverso una razionale e pervasiva diffusione delle tecnologie della informazione e della comunicazione.

E' un'operazione che richiede un grandissimo impegno, non soltanto per gli aspetti tecnologici, ma soprattutto per quelli culturali, di cambiamento dei modi tradizionali di conoscere ed operare: non è facile superare remore e diffidenze antiche e convincere le persone dell'utilità degli strumenti informatici.

Per inquadrare il senso di questa proposta dobbiamo condividere un elemento che forse ciascuno di noi intuisce, ma che fatica a radicarsi nella nostra piena consapevolezza.

Mi riferisco al fatto che il mondo, è ormai il normale orizzonte del nostro agire, non solo come dipendenti di una P.A., ma anche come persone e cittadini.

Si tratta di un dato affermatosi negli ultimi anni - un periodo breve, tutto sommato - nel corso del quale molte cose sono però cambiate in maniera irreversibile.

I messi comunali che quotidianamente sono a diretto contatto con il cittadino, cercano di impostare assieme al cittadino un rapporto basato sulla **LEALTA'**, che tradotto in linguaggio "burocratese" significa ricondurre il nostro comportamento a quei principi di **TRASPARENZA** e **PARTECIPAZIONE**, che tra l'altro l'ultima normativa ha rilanciato e reso ancor più carichi di significato.

In questo modo, ne abbiamo le prove, il cittadino stesso ha la piena opportunità di apprezzare la complessità dell'azione amministrativa, e quindi si pone con un atteggiamento di fiducia nei confronti della p.a..

Tra i numerosi fattori abilitanti per il successo e l'affermazione dei nuovi servizi di e-government, i più critici sono senz'altro un profondo cambiamento di mentalità dei funzionari pubblici e una massiccia, diffusa e continua formazione di supporto, più critici poiché un cambiamento così radicale non è possibile se non ricorrendo a una attività veramente considerevole e continua per poter stare costantemente al passo con il rapidissimo evolvere dell'ict.

La formazione, quindi, in ultima istanza appare come uno dei veri e propri fattori chiave abilitante la transizione verso e-government nella società dell'informazione.

La figura del Messo Comunale dovrà raggruppare in seno alla propria attività, tutto quello che fino ad oggi compete a figure diverse: mi riferisco in particolare all'Ufficiale Giudiziario, al Messo del Giudice di Pace, al Messo esattoriale ed altre figure di Messi Speciali.

Il riordino e la semplificazione delle competenze di tali figure rappresenta, pertanto, il presupposto necessario a dare vita ad una nuova figura professionale: l'Agente Notificatore.

Recentemente il Ministero della giustizia con Decreto 14 ottobre 2004, n. 167, ha dettato le regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile.

La procedura prevista dalla norma favorisce la diffusione e la fruizione delle informazioni, eliminando la ridondanza delle operazioni e riducendo le attività connesse alla dimensione cartacea; essa, inoltre, assicura agli atti e al procedimento garanzia di certezza e una dimensione temporale determinata: l'iter burocratico stesso diviene, quindi, trasparente e l'organizzazione maggiormente responsabile del risultato.

Risulta evidente che lo scenario prospettato diviene non solo sempre più attuale, ma anche attuabile in tempi più brevi di quanto si possa pensare.

Ne consegue necessariamente che i Comuni **DOVRANNO ATTIVARE** una programmazione atta alla formazione di personale che opportunamente «istruito» possa svolgere i nuovi compiti con la necessaria preparazione onde evitare il generarsi di oneroso contenzioso.

Sono convinto che la valorizzazione delle Risorse Umane non possa prescindere da un investimento nella formazione.

Ma sono altrettanto certo che la formazione deve essere un investimento oculato.

- Il modello di burocrazia digitale che si prospetta richiede un **nuovo modello di amministrazione**.
- Tale modello è alla base del Codice dell'amministrazione digitale: una amministrazione che opera solo in digitale, con un sistema documentale solo di tipo digitale e non misto, con servizi resi in rete; con un back office e i procedimenti amministrativi totalmente digitali; un modello di burocrazia più trasparente, affidabile, prevedibile, che fa circolare dati e servizi e non più persone, eliminando ridondanze informative e documentali;
- Per realizzare tale modello è necessario che l'amministrazione assuma in modo certo e formale, con strumenti decisionali di tipo forte ed elevato, un **piano di attività** con scadenze e risorse relative, al fine di dare certezza giuridica e amministrativa alla realizzazione stessa del modello.

E' necessario, altresì, avviare un processo di **revisione dell'organizzazione** con la relativa razionalizzazione delle attività e dei procedimenti amministrativi:

La semplificazione amministrativa negli enti locali è possibile con interventi della dirigenza, in quanto il 95% delle attività sono stabilite per "prassi" (una semplice revisione, in comuni con più di 15.000 abitanti, porta a un abbattimento del 45% dei tempi procedurali, con un recupero di risorse umane pari al 10% delle risorse umane dell'ente).

1. Il processo di semplificazione porta inevitabilmente a un **recupero di risorse umane e finanziarie**, che sarà necessario ripianificare e gestire in un modello organizzativo ridefinito.
2. Il modello organizzativo sarà ridefinito sulla base degli interventi precedenti, incidendo in modo significativo nell'attuale situazione degli assetti organizzativi quasi totalmente allineati a un modello organizzativo, documentale e procedimentale di tipo manuale e cartaceo.
3. Adozione di un **piano di automazione complessivo** nella logica della burocrazia digitale (e-government), al fine di superare la logica di acquisto di hardware e software per applicazioni verticali e fini a se stesse.
4. Adozione di **misure di sicurezza** sia per la tutela dei dati personali, sia per la tutela del patrimonio informativo e tecnologico dell'ente.
5. Adozione, nell'ambito del piano, del **manuale di gestione per il protocollo informatico** (art. 5 del Dpcm 31.10.2000).
6. Costruzione di **siti web** al fine di comuni-care ed erogare servizi, secondo quanto stabilito dall'art. 54 del Codice dell'amministrazione digitale.
7. **Integrazione** dei dati demografici e gestionali con i dati georeferenziati, ai fini di programmazione e gestione di servizi catastali, ambientali, di protezione civile, di mobilità, sociali, ecc.
8. Il sistema documentale amministrativo deve essere progettato e realizzato nell'ottica di una **gestione digitale** (protocollo informatico, archivi digitali con valore legale, fascicoli elettronici, procedimenti amministrativi digitali, conferenza dei servizi di tipo digitale, accessi telematici, uso della firma digitale, sicurezza dei sistemi e dei dati).
9. L'ente dovrebbe adottare un insieme di **regole per la governance dei dati, rispetto alle** fasi/attività di protocollazione, formazione, validazione, gestione, diffusione, archiviazione, accesso.
10. L'analisi dei costi/benefici di una burocrazia digitale permette di verificare i rilevanti **risparmi** ottenibili con questo nuovo modello di amministrazione.

Al di fuori di linee guida di questo tipo (ispirate dalle norme e basate sulla più consolidata letteratura scientifica in materia di amministrazione pubblica e amministrazione digitale) diventa impossibile procedere verso una burocrazia innovativa e digitale. Anche perché non sono più sostenibili i costi di una amministrazione di "carta".

In tale contesto questo convegno vuole essere un primo momento di riflessione e stimolo per riqualificare la figura del messo comunale inserendolo nella nuova p.a. digitale.

Il *Piano di Azione di E-Government*, affronta gli aspetti relativi all'utilizzo delle moderne tecnologie ICT nel processo di ammodernamento della P.A. e che investono le seguenti categorie di azioni:

1. Azioni di informatizzazione per migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni.
2. Azioni dirette ad informatizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.
3. Azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori ai servizi delle P.A. e alle sue informazioni.

Tale piano è diretto a mettere in luce le azioni del secondo e del terzo tipo, coinvolgendo le amministrazioni centrali e locali ed ogni ente od organizzazione cui siano delegate funzioni di servizio pubblico alle persone o alle imprese.

Le azioni suddette sono destinate ad essere coordinate e finanziate nell'ambito di un programma unitario, nel quale tutte le amministrazioni devono perseguire una finalità progettuale comune, e essere gestite nel pieno rispetto delle autonomie, utilizzando strumenti appropriati e innovativi.

La visione dell'Amministrazione che si propone al Paese può essere così sintetizzata:

- a) Il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico da qualsiasi amministrazione front-office abilitata al servizio, indipendentemente da ogni vincolo di competenza territoriale o di residenza.
- b) All'atto della richiesta, il cittadino, stante gli strumenti di identificazione personale, non dovrà fornire alcuna informazione che lo riguarda e che sia in possesso di una qualsiasi amministrazione dello Stato.
- c) Il cittadino potrà richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze, non in base alla conoscenza di quale amministrazione è abilitata all'erogazione del servizio.
- d) Il cittadino dovrà poter comunicare una sola volta all'amministrazione le variazioni che corrispondono ad eventi della vita propria; questo perché la suddetta comunicazione produrrà automaticamente tutti gli effetti conseguenti.

Tale progetto è supportato da alcune condizioni abilitanti:

- Tutte le amministrazioni e gli enti devono dotarsi di un sistema informativo non solo per l'automazione delle funzioni, delle procedure interne e per l'erogazione dei servizi ai propri utenti, ma anche per la fornitura dei servizi direttamente ai sistemi informatici delle altre amministrazioni.
- Tutti i sistemi informativi devono essere connessi tramite una rete tra pari, senza gerarchie istituzionali ed organizzative.
- Le amministrazioni che, per ragioni istituzionali, possiedono archivi contenenti informazioni necessarie all'erogazione di servizi propri (ruolo di

back-office) devono renderli accessibili senza oneri sulla rete a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di front-office, per consentire loro l'erogazione del servizio senza richiedere al cittadino informazioni già in possesso della P.A..

- Le amministrazioni di front-office devono realizzare un'integrazione dei servizi delle amministrazioni di back-office per offrire servizi integrati secondo le esigenze del cittadino e non secondo l'organizzazione degli enti eroganti.
- L'autenticazione cioè l'identificazione del richiedente il servizio, cittadino o impresa, e la verifica delle sue autorizzazioni devono avvenire secondo una modalità uniforme su tutto il territorio nazionale utilizzando mezzi di identificazione indipendenti dal servizio richiesto allo scopo di garantire la possibilità di accesso ad ogni servizio in ogni luogo. A tal fine sarà utilizzata la carta d'identità elettronica come strumento privilegiato di accesso a tutti i servizi della P.A. o come in fase sperimentale in korea del telefono cellulare.

Il piano, oltre alle azioni progettuali per la realizzazione dei sistemi informatici o telematici, richiede l'identificazione delle norme in grado di rendere effettive tali azioni mediante la creazione di strutture organizzative idonee sia alla definizione della strategia che alla conduzione di progetti coinvolgenti numerose amministrazioni.

Gli enti locali, in particolare i Comuni, rappresentano gli attori principali della strategia di e-government, essendo destinati a realizzare gli sportelli di front-office per l'erogazione dei servizi integrati al cittadino.

Si vuole in questo modo incentivare una strategia che non accentui le differenze tra i cittadini e le imprese in funzione della zona in cui risiedono. Oltre alla completa informatizzazione degli enti locali è utile incentivare anche la loro connessione ad una delle reti di area accessibili sul territorio, e l'esposizione in rete dei servizi standard, definiti per ogni tipologia di ente.

Recentemente, infatti, è stato predisposto uno *Schema di Decreto Legislativo recante il Codice dell'Amministrazione Digitale*, che entrerà in vigore dal prossimo 1 gennaio 2006 destinato a costituire un punto fermo nell'evoluzione della pubblica amministrazione, poiché racchiude in una visione organica tutti gli aspetti dell'uso delle tecnologie nel settore pubblico, aspetti fino ad oggi dispersi in una miriade di provvedimenti di differente rango normativo, come la firma digitale, il protocollo e l'archiviazione informatica, la trasmissione telematica di documenti.

Questo nuovo Testo Unico presenta alcune novità di notevole rilevanza, a partire dalla indicazione di precisi termini per l'informatizzazione delle procedure, indicazione che in tal modo è predisposta mediante un provvedimento di rango legislativo.

In realtà si tratta dell'attuazione di una delle deleghe di riassetto normativo contenute nella legge 29 luglio 2003, n. 229, la quale disponeva, all'art. 10, che il Governo avrebbe dovuto adottare «uno o più decreti legislativi su proposta del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie e dei ministri competenti per materia, per il coordinamento ed il riassetto delle norme in materia di società dell'informazione», decreti aventi ad oggetto, in particolare, «il documento informatico; la firma elettronica e digitale; i procedimenti amministrativi informatici; le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni».

Si parla, dunque, di un provvedimento di natura legislativa, in cui, da un lato confluiranno le norme legislative del Testo Unico sulla documentazione amministrativa relative al documento informatico ed ai sistemi di gestione informatica dei documenti (contenute nei capi II e IV del D.P.R. 445/2000), e dall'altro lato le norme regolamentari che il legislatore riterrà confacenti al rango primario.

Si tratta di una nuova tecnica legislativa totalmente differente da quella utilizzata dalle Leggi "Bassanini" del 1997 e dalle successive fasi di semplificazione dell'attività amministrativa e caratterizzata da una legge che fissa i principi generali, e da un numero elevato di decreti legislativi e regolamenti di attuazione (come, ad esempio, il D.P.R. 513/97 in materia di documento informatico e firma digitale) adottati in base agli articoli 14 e 17 della legge 400/88, e dunque qualificati da complesse procedure di adozione coinvolgenti anche il Consiglio di Stato e la Conferenza Stato-Regioni.

Abbiamo già avuto modo di constatare che il nostro ordinamento riconosce validità e rilevanza giuridica all'attività amministrativa in forma elettronica (vedi art. 9 del D.P.R. 445/2000); attualmente le preesistenti statuizioni normative e giurisprudenziali sono raccolte insieme e riaffermate con vigore dal Codice dell'amministrazione digitale, ma con la chiara intenzione di dare organicità e sistematicità ad una materia a cui ancora non è stata riconosciuta una propria identità.

Quello che mi preme mettere in luce è che ci troviamo di fronte alla creazione di una legislazione specifica in materia di diritto amministrativo e nuove tecnologie, caratterizzata dal fatto che viene in luce con una serie di norme cardine, sia programmatiche che di principio, costituenti le fondamenta di ogni modifica o innovazione

Si tratta di norme che trovano ispirazione nei principi generalissimi di democrazia e partecipazione della nostra Repubblica e che assurgono a strumenti primari per il perseguimento degli obiettivi della pubblica amministrazione, quali l'efficienza, l'economicità, la trasparenza e la semplificazione

La disposizione che meglio sintetizza l'intento programmatico ed informatore del citato codice è sicuramente l'art. 3 in cui si legge: "I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti con le Pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente decreto"; in tal modo viene coniato e definito un nuovo diritto soggettivo, come risulta in rubrica, ossia il "diritto all'uso delle tecnologie".

Questa posizione giuridica è resa concreta ed attuale dall'art. 7 del codice, indipendentemente dall'applicazione di specifici istituti codicistici; il diritto all'uso delle tecnologie potrebbe, infatti, considerarsi azionabile in qualsiasi momento, in quanto è sufficiente che le pubbliche amministrazioni centrali non provvedano periodicamente alla riorganizzazione ed all'aggiornamento dei servizi resi, o non sviluppino l'uso di ICT sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese.

Questo provvedimento ha l'ambizioso fine di operare un rafforzamento ed una sistematizzazione giuridica dei processi di digitalizzazione, pur tenendo presenti le finalità tradizionali dell'attività amministrativa, in particolare del procedimento amministrativo, sancite dalla legge 241/1990.

A conferma di quanto di ciò l'art. 12 del nuovo codice, contenente le norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'azione amministrativa, ingloba il diritto all'uso delle tecnologie nell'alveo delle finalità tradizionali dell'agire pubblico; dispone, infatti, il primo comma: "Le Pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione".

Nonostante queste rilevanti novità è chiaro che anche il nuovo Codice dell'amministrazione digitale, una volta entrato in vigore, non sarà comunque esente da critiche, soprattutto in relazione a quelle norme, come ad esempio il quarto comma dell'art. 12, che avrebbero dovuto trovare posto in un testo costituzionale; si tratta di disposizioni che, nonostante l'indubbio valore sistematico e programmatico, sono

destinate a creare disagi e perplessità per molti legislatori regionali, i quali non perderanno l'occasione di adire la Corte costituzionale per eccesso di delega; tale scontro costituzionale, se ci sarà, costituirà indubbiamente l'occasione per la Consulta di dare pieno significato alla lettera r) dell'art. 117 Cost. in cui si fa espresso riferimento al coordinamento informativo statico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, come materia lasciata alla competenza esclusiva dello Stato.

Effettivamente il problema del coordinamento informatico, fra Stato e Regioni, ha assunto una posizione rilevante a seguito della recente riforma del Titolo V della Costituzione, in quanto lo schema di Codice dell'amministrazione digitale sembrerebbe discostarsi dalle posizioni recentemente adottate dalla giurisprudenza costituzionale, occupatasi del problema con le sentenze del 16 gennaio 2004 n. 17 e 21 ottobre 2004 n. 307.

L'art. 14 del codice citato, infatti, sembra dare una interpretazione più restrittiva e, perciò, non conforme ai citati pronunciamenti giurisprudenziali, attribuendo allo Stato il compito di disporre solo norme necessarie a garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici, allo scopo di assicurare una completa ed efficiente circolazione e scambio dei dati, nonché il compito di favorire intese ed accordi con le Regioni e gli Enti locali utili alla realizzazione di un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso.

In realtà, se si analizzano le due citate sentenze, risulta chiaro che l'art. 14 non fa altro che allinearsi ad esse; più precisamente con la sentenza n. 17/2004 la Corte Costituzionale si è espressa sul ricorso che le Regioni Marche, Toscana e Basilicata avevano presentato in via principale nei confronti dell'art. 29, comma 7, lett. a) della legge 448/2001, decidendo per l'infondatezza della questione di legittimità stessa, in quanto, il potere di coordinamento attribuito al Ministro per l'innovazione è di natura meramente tecnica e come tale diretto ad assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, e quindi a garantire la piena cooperazione operativa fra tutti i soggetti pubblici operanti sul territorio nazionale. In pratica lo Stato può solo indicare le regole tecniche e gli standard tecnologici necessari a garantire gli scambi di informazioni tra le varie amministrazioni, ma per ogni altra questione informatica (come i modelli operativi e gestionali) vige la potestà legislativa ed organizzativa residuale delle Regioni.

In definitiva lo schema di decreto governativo ha voluto dare un significato alla lettera r) dell'art. 117 Cost., comma 2, proprio sulla base delle due decisioni che ho citato, da cui emerge chiaramente come la Corte Costituzionale ha ritenuto «forte» il potere di coordinamento dello Stato, potere che si giustifica per il fatto che spesso i criteri tecnico-informatici costituiscono veri e propri standard, a cui sono sottese anche scelte di natura politica, oltre che ideologica.

All'interno di questo scenario che si prospetta per la p.a., diventa quantomai ineludibile non considerare il radicale cambiamento dei ruoli e funzioni delle Risorse Umane.

Pertanto, il forte sviluppo che viene impresso dall'evoluzione tecnologica all'informatizzazione ed in particolare alle regole per la comunicazione digitale fra Enti e cittadini pone, tra l'altro, la necessità di dare una connotazione evolutiva alla figura del Messo Comunale.

La figura del Messo Comunale dovrà raggruppare in seno alla propria attività, tutto quello che fino ad oggi compete a figure diverse: mi riferisco in particolare all'Ufficiale Giudiziario, al Messo del Giudice di Pace, al Messo esattoriale ed altre figure di Messi Speciali, con l'esclusione dell'attività riguardante il procedimento di esecuzione forzata.

Il riordino e la semplificazione delle competenze di tali figure rappresenta, pertanto, il presupposto necessario a dare vita ad una nuova figura professionale: l'Agente Notificatore.

Con il Decreto 14 ottobre 2004, n. 167, che ho citato prima, il Ministero della giustizia ha dettato le regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile.

E' auspicabile che tali impostazioni debbano estendersi non solo al processo civile ma, altresì, a tutte le altre forme di procedimento atto alla notificazione inserite, però, in un quadro normativo nuovo e più attualizzato.

Il procedimento notificatorio dovrà subire un notevole cambiamento legato in particolare modo ad una semplificazione delle norme che determinano la consegna dell'atto. una revisione del codice civile si impone e non può più essere prorogata. ne tanto meno è ipotizzabile l'adozione di leggi tampone vedi legge 196/2003.

La notifica on line sarà quindi attuata attraverso la comunicazione per via telematica di documenti informatici e dovrà avvenire mediante il loro inoltro al servizio degli Agenti Notificatori, i quali provvederanno ad inviarlo alla casella di posta elettronica certificata del destinatario.

Il sistema informatico degli Agenti Notificatori trasmetterà, poi, sempre per via telematica, al soggetto richiedente, il documento informatico con la relata di notifica, costituita dalla ricevuta elettronica, sottoscritta dall'Agente Notificatore con firma digitale.

Risulta evidente che lo scenario prospettato diviene non solo sempre più attuale, ma anche attuabile in tempi più brevi di quanto si possa pensare.

L'agente notificatore diventa in questo modo elemento insostituibile per la consegna di un atto in quanto determina la procedura da adottare se digitale o "in modo tradizionale".

Mi riferisco in particolare a quei soggetti destinatari di un atto che non avendo a disposizione strumenti informatici verrebbero penalizzati, pertanto l'agente notificatore sarà legittimato ad operare con la consegna a mani.

Ne consegue che a livello territoriale locale si rende necessaria l'attivazione di una programmazione atta alla formazione di personale che opportunamente «*istruito*» possa svolgere i nuovi compiti con la necessaria preparazione onde evitare il generarsi di oneroso contenzioso.

La nostra associazione proietta in questo futuro quanto mai prossimo le proprie risorse sia umane che intellettuali nella consapevolezza **che il futuro è nella nostra forza e nella nostra capacità di svolgere un ruolo attivo nel mondo della notificazione.**

Pietro Tacchini

Presidente A.N.N.A.