

Roma 2 Marzo 2012

Buongiorno a tutti voi, innanzitutto voglio porgere il mio saluto a tutti i partecipanti a questo incontro.

Incontro fortemente voluto dalla Giunta dell'Associazione e dal suo Presidente.

Effetto del tentativo da parte di tutti coloro che si riconoscono in ANNA di capire, studiare come muoversi nel labirinto di disposizioni che oggi gravano sul mondo delle notifiche.

Beninteso mondo che è un frammento, piccolo del meandro di disposizioni che interessano l'apparato della Pubblica Amministrazione, ma anche risultato del porsi come soggetto attivo sulla strada dell'innovazione che ha coinvolto, sta coinvolgendo ed interesseranno, nello specifico, il nostro settore.

Solo un cenno al periodo di particolare complessità che stiamo vivendo, confinato fra risorse sempre più scarse e necessità di riforme che consentano di pianificare maggiore efficacia ed efficienza.

Come lavoratori all'interno delle dinamiche locali il Messo Comunale è indubbiamente anche osservatore del territorio in cui opera, è uno dei punti di contatto tra Pubblica Amministrazione e cittadino, spesso, anzi quasi sempre, riferimento, per informazioni o notizie circa i servizi o gli uffici cui rivolgersi, le procedure da attuare in relazione a quanto notificato o pubblicato.

Inevitabile quindi pensare ad una figura formata al fine di svolgere al meglio il suo ruolo, quindi garantendo per un verso legittimità all'azione procedurale e per altro informazioni quanto meno appropriate alle diverse circostanze.

Ed invece, siamo costretti, ancora oggi, a valutare come il ruolo di questo pubblico ufficiale, ancora insostituibile nel nostro ordinamento, sia svalutato rispetto alle aspettative, di quanto ancora incida la retribuita considerazione della formazione "sul campo" che non solo non consente più di affrontare con obiettività i diversi problemi che quotidianamente siamo chiamati a risolvere ma si pone come freno alla necessità di mutamento che i tempi impongono.

La rivoluzione informatica, necessita di una diversa, specifica preparazione, di regole, anche tecniche, omogenee sul territorio, di fornitura di mezzi ed attrezzature, ovvero risorse da utilizzare a tale scopo, volte a migliorare affidabilità e velocità di intervento, partecipazione e trasparenza dell'attività svolta.

La nostra Associazione si è costituita proprio per promuovere lo studio e l'approfondimento delle problematiche relative alle notifiche come strumento primario di comunicazione e di trasparenza nei rapporti tra istituzioni pubbliche e cittadini e come strumento di formazione del bagaglio del Messo Comunale, ma è inevitabile la richiesta di una maggiore attenzione delle istituzioni e degli organi politici preposti.

Nel nostro ordinamento la notificazione costituisce l'azione conseguente all'adozione dell'atto finale, che se di natura recettizia, pur perfetto, non dispiega la sua efficacia in quanto manca ancora della fase capace di incidere nella sfera giuridica del destinatario del provvedimento stesso.

In Italia, tutti gli anni vengono richieste ed effettuate decine di milioni di notificazioni e questo impegna quotidianamente l'attività dei vari soggetti competenti per legge ad effettuarle.

Logico che il legislatore inizi a ragionare in termini di riduzione dei costi, vivi e diretti da un lato – stampa delle copie, dichiarazione di conformità all'originale, addetti, oneri postali o rimborsi delle spese di notifica se a mani sul territorio.

Costi indiretti per altro verso – tempi di spedizione e richieste, errori nella spedizione o dei portalettere o modifiche dell'abitazione del destinatario ma io aggiungerei costi se non occulti diciamo non palesati, dimenticati: si pensi all'attività di deposito alla casa comunale degli atti notificati ai destinatari assenti dall'abitazione.

Registrazione, consegna, archiviazione di questi atti depositati in buste chiuse, altro personale da adibire, altro tempo necessario sia all'organo notificante per effettuare il deposito, sia al destinatario per andare a ritirarlo, e teniamo conto dei costi necessari per muoversi dalla propria abitazione o dal proprio luogo di lavoro fino all'ufficio di deposito della casa comunale, magari 5 o 10 Km costano tra benzina e tempo più del costo vivo di consegna.

Ecco, quindi che, al progredire delle potenzialità informatiche inizia ad insinuarsi l'idea di demolire questi costi adottando regole che consentano di notificare tramite la rete informatica, il web.

Certo, occorrono standard e regole sicure, pensare ad una procedura che garantisca sia la parte nel cui interesse si esegue la notificazione sia la parte destinataria, ma ... e gli organi addetti alla consegna?

Nel preparare questa relazione ero partito con l'idea di presentare innanzi tutto il quadro normativo di riferimento, ma sono rimasto un po' confuso, perché il nostro quadro di riferimento è piuttosto complesso, e, per alcuni versi poco chiaro ed esaustivo.

La difficoltà sta proprio nel coordinare in modo lineare ed uniforme la peculiarità dei nuovi strumenti con la disciplina organizzativa vigente, quindi, sapendo che una buona relazione è necessariamente sintesi delle valanghe di problematiche che si devono trattare mi soffermerò sui punti di criticità che emergono e dovrebbero trovare soluzioni condivise al più presto.

E' necessario, all'interno di una logica, che condividiamo, di riduzione degli sprechi, di necessità di omogeneizzare le procedure, di modernizzare l'azione della Pubblica Amministrazione, partire dal presupposto che la possibilità di avere disposizioni chiare ed univoche, uniformi e facilmente applicabili ed interpretabili, non soggette all'arbitrio delle parti, in quanto PROCEDURA, nel rispetto dei fondamentali diritti individuali, sia punto di partenza indispensabile per acquisire vantaggi, per l'intera collettività, in termini di:

Soprattutto Contenimento dei costi;

in maniera diretta, in quanto l'aver a disposizione norme chiare ed uniformi, in riferimento alle diverse materie cui oggi è suddivisa la procedura di notificazione, consentirebbe di qualificare maggiormente l'attività degli operatori addetti.

Per inciso, ricordo come, oggi, è differente e spesso per aspetti non marginali, la procedura prevista dagli ambiti di appartenenza, CIVILE, PENALE, TRIBUTARIA, AMMINISTRATIVA, con figure professionali che rivestono ruoli esclusivi, ruoli chiamiamoli diffusi, oppure marginali o "elitari" e citiamo gli Ufficiali Giudiziari, i Messi Comunali, i Messi Notificatori (e non sono la stessa cosa), gli Ufficiali di Riscossione, gli Agenti di Polizia Stradale etc. etc. sino ad arrivare ai Messi delle Province, che lascio per ultimi in considerazione delle novità che dovrebbero o potrebbero interessare questi Organi territoriali.

Sotto questo profilo, da tempo, come Associazione abbiamo, forse presuntuosamente, indicato la strada da percorrere, arrivando ad individuare, coi limiti che noi stessi riconosciamo, un suggerimento nella forma di un "Testo Unico delle Notifiche", presentato proprio qui, a Roma nell'anno 2008.

Rivendichiamo la presentazione di questa attività svolta in quanto soggetto portatore di interessi diffusi all'interno della categoria dei Messi Comunali, dopo un'intensa attività di raccolta di segnalazioni, proposte e con la convinzione che, l'evolversi del contesto sociale, ha fatto perdere all'attuale procedura parte della sua iniziale incontestabilità.

Fatto che emerge quotidianamente dalla nostra attività di operatori del settore.

Abbiamo avuto modo di constatare che lo stesso legislatore, con l'approvazione della norma sulla notifica telematica dà per scontato che il Messo Comunale possa accedere ad un sistema informatico, abbia la qualificazione necessaria per svolgere normalmente anche un'attività che comunque comprende una buona conoscenza delle nuove tecnologie, ma questo non sempre corrisponde al vero, troppe volte abbiamo raccolto lamentele da parte di colleghi, specie di piccole realtà che lamentavano una non scarsa ma nulla attenzione sui problemi della notificazione e pubblicazione degli atti, sulla fornitura di mezzi ed attrezzature idonee ad un corretto e sereno svolgimento della loro attività.

E qui si apre un nuovo problema che riguarda la formazione e la qualificazione e/o riqualificazione degli addetti al servizio di notifica.

E' nei fondamenti della nostra Associazione la spinta, il coinvolgimento all'attività di qualificazione e riqualificazione degli operatori, al fine di superare le lacune che tuttora interessano il comparto dei Messi Comunali e per adeguare il nostro lavoro all'azione di modernizzazione intrapresa in questi ultimi anni e puntiamo molto su questa attività che per altro è sempre fortemente richiesta sia dai nostri iscritti sia dai Messi Comunali che per diverse ragioni non sono ancora associati ad ANNA.

E, a proposito di modernizzazione, voglio ricordare che, oggi e credo ancora per diverso tempo l'attività principe del Messo Comunale consiste nella notificazione di atti per conto della amministrazione di appartenenza e di quelle previste dall'art. 10 della L. 265/99.

E, tali atti sono cartacei o, come si inizia a definirli ora, di natura "analogica" anche se formati con sistemi informatici come previsto dalla vigente normativa.

Ed ancora per poter produrre effetti debbono possedere una serie di caratteristiche che non sto qui a citare, ritenendole patrimonio comune di

tutti coloro che si interessano di pubblica amministrazione, soffermandomi, per il momento, solo sulla firma dell'atto, perché ci tornerà utile fra poco. **(1)**

Per semplificare autografa se si tratta di documento cartaceo e elettronica avanzata o qualificata se si tratta di documento digitale.

Assumiamo questo dato come una asserzione, ci torneremo in seguito.

Molto importanti sono anche le caratteristiche tecniche che il CNIPA indica per quanto concerne i sistemi informativi di scambio tra le P.A.:

“ Scopo degli strumenti informatici di scambio e degli standard di composizione dei messaggi è garantire sia l'interoperabilità, sia i requisiti minimi di sicurezza di seguito richiamati:

- ***l'integrità del messaggio;***
- ***la riservatezza del messaggio;***
- ***il non ripudio dei messaggi;***
- *l'automazione dei processi di protocollazione e smistamento dei messaggi all'interno delle P.A.;*
- *l'interconnessione tra P.A.;*
- *la certificazione dell'avvenuto inoltro e ricezione;*
- *l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici.”*

Leggendo questi primi tre requisiti, si può fare un'osservazione: l'integrità, la riservatezza e il non ripudio del documento, possono essere soddisfatti solo ed esclusivamente grazie alla firma digitale.

CNIPA, Valutazione delle azioni della pubblica amministrazione sul tema del protocollo informatico e sulla gestione dei flussi documentali, I Quaderni, 34, Supplemento al n. 4/2007, InnovAzione, ROMA, 200

La firma digitale è il risultato di una procedura informatica che garantisce l'autenticità e l'integrità dei documenti scambiati e archiviati con mezzi informatici, al pari di quanto svolto dalla firma autografa per i documenti tradizionali.

Mentre per quanto concerne sia la trasmissione dei dati e, per quello che ci interessa degli atti sia, e magari per qualcuno di noi è una novità, la possibilità di notificare. Ecco un altro strumento informatico, ovvero la Posta Elettronica Certificata, diversa dalla semplice posta elettronica, la e-mail che molti di noi utilizzano quotidianamente.

Utilizzando un parallelo con il mondo cartaceo, potremmo dire che la posta elettronica sta alla lettera ordinaria come la posta elettronica certificata sta alla raccomandata; considerazione aggiuntiva è che il sistema di posta elettronica certificata risolve alcune carenze intrinseche della raccomandata tradizionale:

- la conoscibilità certa della casella mittente e quindi del titolare, mentre non è tracciato colui che spedisce una raccomandata;

- la possibilità di legare in maniera certa ed opponibile la trasmissione con il documento trasmesso, mentre tale possibilità è preclusa con la raccomandata. (2)

Come ulteriore valore aggiunto rispetto alla raccomandata A/R cartacea, la PEC consente non solo di certificare le fasi di invio e ricezione di un messaggio ma, utilizzando la ricevuta di avvenuta consegna “completa” (che riporta anche tutti gli eventuali allegati), si può certificare che il contenuto ricevuto è esattamente quello che era stato inviato. Inoltre, risolve un'altra carenza intrinseca della raccomandata tradizionale come la conoscibilità certa della casella del mittente, e quindi del titolare della casella di PEC. È importante, quanto necessario, sottolineare che il servizio di Posta Elettronica Certificata è “completo”, ovvero produce le certificazioni a valore legale attestanti l'invio e la consegna di un messaggio, solo se entrambi gli interlocutori dispongono di caselle PEC, anche facenti capo a gestori diversi. (*A)

L'utilizzo della posta elettronica certificata rappresenta per la Pubblica Amministrazione un'opportunità ed un obbligo al tempo stesso. È un'opportunità in quanto consente di ammodernare i propri processi di comunicazione aumentando l'efficienza e riducendo i costi. Come già ricordato la PEC è uno strumento di trasporto e pertanto la sua adozione in luogo di strumenti tradizionali può rendere efficiente solo questa parte del processo. (*B)

Cerchiamo di comprendere ora chi e perché è tenuto all'utilizzo di tale strumento.

L'utilizzo nei confronti dei privati della posta elettronica certificata deve essere da questi esplicitamente richiesto fornendo il proprio indirizzo. La dichiarazione di tale indirizzo è giuridicamente valida nell'ambito di ciascun procedimento. A tal fine è opportuno che le amministrazioni, che intendono utilizzare la PEC nei confronti dei privati che accettano tale canale di comunicazione, richiedano espressamente il consenso per tutti i procedimenti per i quali sono in grado di comunicare attraverso la PEC stessa. In tal modo può essere ottimizzato il processo di acquisizione della volontà dei privati nei casi in cui costoro preferiscano questo canale di comunicazione.

Le amministrazioni dovranno inoltre considerare che la volontà possa essere revocata ovvero che il privato possa comunicare una variazione di indirizzo di posta elettronica certificata.

Al contrario le imprese costituite in forma societaria sono tenute a indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata nella domanda di iscrizione al

registro delle imprese, ed ancora i professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato comunicano ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata. Gli ordini e i collegi pubblicano in un elenco consultabile in via telematica i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata.

Salvo quanto stabilito dall'articolo 47, commi 1 e 2, del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, le comunicazioni tra i soggetti di cui sopra, che abbiano provveduto agli adempimenti ivi previsti, possono essere inviate attraverso la posta elettronica certificata, senza che il destinatario debba dichiarare la propria disponibilità ad accettarne l'utilizzo. La consultazione per via telematica dei singoli indirizzi di posta elettronica certificata nel registro delle imprese o negli albi o elenchi costituiti al sensi del presente articolo avviene liberamente e senza oneri. Con tale decreto si è reso quindi obbligatorio l'utilizzo esclusivo della PEC per determinati soggetti, violando la normativa comunitaria; si rileva come lo Stato Italiano sia l'unico al mondo ad aver istituito questo sistema di comunicazione, poiché tale strumento è *sui generis*, non esistendo né negli Stati membri dell'UE, né negli Stati extra UE.

Ecco quindi i primi concreti riflessi sull'attività di comunicazione di atti da parte della pubblica amministrazione con imprese costituite in forma societaria e professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato. (*C)

Ma questa è notifica? La trasmissione di atti, a mezzo PEC, firmati digitalmente dal responsabile di procedimento, a soggetti obbligati a dotarsi di PEC, è notifica? Ed il Messo Comunale può effettuare la notifica a mezzo PEC? E' quindi superato, in questo caso, il concetto di competenza territoriale? E la relata o relazione di notificazione è ancora obbligatoria in questa fattispecie?

Andiamo avanti col ragionamento.

Il comma 6 dell'art. 16 *bis*, poi, nel richiamare le finalità del precedente comma 5, dispone: “per i medesimi fini di cui al comma 5, ogni amministrazione pubblica utilizza unicamente la posta elettronica certificata, ai sensi dei citati articoli 6 e 48 del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta, per le comunicazioni e le notificazioni aventi come destinatari dipendenti della stessa o di altra amministrazione pubblica”.

Viene quindi disposto che la P.A. deve utilizzare unicamente la PEC con cui effettuare comunicazioni e notificazioni a dipendenti della stessa Amministrazione o di altra P.A.

Il legislatore ha inteso realizzare un sistema di comunicazione “proprietario” per le comunicazioni/notificazioni intra P.A. Ciò posto, non si comprende il disposto del precedente articolo 16 in quanto la facoltà di scelta del tipo di strumento (tra PEC o “altro indirizzo”) potrebbe causare non poche difficoltà alla stessa P.A. per la quale è obbligatoria unicamente la PEC. *(essendo aperte procedure per violazione delle norme comunitarie, il legislatore aveva corretto il tiro individuando oltre alla PEC altro strumento equivalente in grado di interfacciarsi con gli altri sistemi in uso nell’unione europea, per altro mai individuando o regolamentando questo ipotetico nuovo mezzo)*

Rilevante è la legge 18 giugno 2009, n. 69 “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*”, la quale, all’articolo 34 e 35, introduce notevoli modifiche al Codice dell’Amministrazione Digitale, modificandone l’articolo 6.

All’art. 34 si legge:

“Le pubbliche amministrazioni centrali utilizzano la posta elettronica certificata, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, 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.

Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle pubbliche amministrazioni regionali e locali salvo che non sia diversamente stabilito.

c2-bis. Le pubbliche amministrazioni regionali e locali hanno facoltà di assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata atte alla trasmissione di documentazione ufficiale.

L’ultimo comma introduce il principio secondo cui la P.A. potrà inviare mediante PEC “documentazione ufficiale” ai cittadini. A tal proposito un aspetto che riguarda la PEC, e sulla cui cosa vale la pena di riflettere, è costituito dagli effetti riconosciuti dall’art. 4, comma 1, del D.P.R. 68/2005 che recita: “La posta elettronica certificata consente l’invio di messaggi la cui trasmissione è valida agli effetti di legge”.

Pertanto, nel nostro ordinamento giuridico la sola trasmissione è “valida agli effetti di legge”. Con ciò si inverte completamente il concetto generale della comunicazione quando si utilizzano strumenti tradizionali quali la raccomandata a.r., poiché mentre con il sistema postale la raccomandata a.r.

non produce effetti sino a quando il destinatario non la riceve, con la PEC il principio è invertito con rilievo della sola trasmissione.

In buona sostanza, è sufficiente che il mittente invii una mail di PEC per beneficiare degli effetti della comunicazione anche se il destinatario non la legga o non consulti assolutamente la propria casella di posta. La conoscibilità della documentazione inviata è completamente a carico della diligenza ordinaria del cittadino, di noi tutti, che sarà obbligato, quindi, a consultare spesso e sistematicamente la propria casella PEC. Posta la questione in questi termini, si dovrà verificare quanti cittadini si entusiasmeranno alle nuove tecnologie decidendo di utilizzare una casella di PEC ed esponendosi al rischio di ricevere qualsiasi tipo di comunicazione e/o documenti dalla P.A..

Intanto, per il cittadino che utilizzerà il servizio di PEC, secondo le modalità previste dal DPCM, si avrà l'espressa accettazione dell'invio da parte delle pubbliche amministrazioni di tutti i provvedimenti e gli atti che lo riguardano; inoltre l'indirizzo sarà valido ad ogni effetto giuridico, ai fini dei rapporti con le pubbliche amministrazioni. (*D)

E debbo ricordare qui che, stante il ruolo residuale assegnato alla notificazione tramite Messo Comunale dall'art. 10 della L. 265/1999, in realtà la maggior parte di atti che perviene al Messo Comunale e la quasi totalità degli atti che pervengono da enti esterni all'Amministrazione di appartenenza, riguardano rinotifiche a soggetti non reperiti a seguito di primo tentativo a mezzo del servizio postale.

Penso, in qualità di addetto ai lavori, che l'idea di fornire una PEC per la notificazione ai soggetti che normalmente sono i destinatari degli atti che ci pervengono, sia un'ipotesi utopistica, collocata al di fuori della realtà che noi tutti viviamo quotidianamente.

Così come irrealista è l'idea di dotare di mezzi informatici quella vastissima area di popolazione che per età anagrafica o grado di cultura o capacità di spesa non usufruisce di alcun mezzo telematico.

Quindi, per il momento, in attesa che intere generazioni si adattino alle nuove regole, penso che il legislatore debba ancora usufruire dei nostri servizi, nostri e di quelli degli altri addetti alla notificazione, se rimangono inalterati i cardini del diritto amministrativo quale lo si conosce.

Solo un cenno sul problema dell'interoperabilità del sistema di posta elettronica certificata con analoghi sistemi internazionali in quanto non risultano, oggi, sistemi internazionali analoghi alla PEC. (3)

Un'ulteriore notazione sulla legge 69/2009 riguarda l'art. 45 che introduce delle modifiche al codice di procedura civile e, con riguardo alla PEC, il comma 18 aggiunge al comma 2 dell'art. 137 (Notificazioni) il seguente: "Se l'atto da notificare o comunicare è costituito da un documento informatico e il destinatario non possiede indirizzo di posta elettronica certificata, l'ufficiale giudiziario esegue la notificazione mediante consegna di una copia dell'atto su supporto cartaceo, da lui dichiarata conforme all'originale, e conserva il documento informatico per i due anni successivi. Se richiesto, l'ufficiale giudiziario invia l'atto notificato anche attraverso strumenti telematici all'indirizzo di posta elettronica dichiarato dal destinatario della notifica o dal suo procuratore, ovvero consegna ai medesimi, previa esazione dei relativi diritti, copia dell'atto notificato, su supporto informatico non riscrivibile".

Il legislatore stabilisce l'utilizzo della PEC anche per il processo civile e, nel caso di specie, per le notifiche. Il dato rilevante è considerare la convivenza degli indirizzi di PEC ai sensi della legge n. 2/2009 e di quelli richiesti dalle norme sul PCT (processo civile telematico) per la CPECPT - Casella di Posta Elettronica Certificata del Processo Civile.

Ai sensi dell'art.16 comma 4 del D.P.R. 11 febbraio 2005, n.68 le disposizioni del regolamento per l'utilizzo della PEC non si applicano all'uso degli strumenti informatici e telematici nel processo civile. Infatti, nel processo civile telematico si usa una speciale casella di posta elettronica denominata CPECPT – Casella di Posta Elettronica Certificata del Processo Telematico (D.P.R. 13 febbraio 2001 n.123 "Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti) che, in sostanza, è una PEC che consente la trasmissione e la ricezione di atti e documenti solo all'interno del Dominio Giustizia e, allo stato, del SICi (Sistema Informatico Civile) che costituisce un sotto-insieme del Dominio Giustizia dedicato al processo civile.

Le notifiche e le comunicazioni degli atti e lo scambio delle memorie avviene all'interno del SICi tramite CPECPT, e si può affermare che si tratta di un sistema sicuro, poiché è un sistema chiuso. Ogni accesso dell'avvocato viene registrato dal sistema, il quale verifica lo status mediante autenticazione del Presidente dell'Ordine degli Avvocati di appartenenza, ciò vuol dire che ogni qualvolta l'avvocato si connette al sistema, viene verificata la sua iscrizione all'albo e l'assenza di sanzioni disciplinari che ne comportino la sospensione, anche temporanea, dell'attività, quindi la qualità di difensore di una delle parti

costituite in causa, ovvero del convenuto non ancora costituito, ad evitare che possa accedere a dati riferiti a processi non di sua pertinenza.

L'accesso alla CPECPT avviene previa autenticazione del professionista da parte del punto di accesso, la consultazione della casella di posta del processo telematico avviene dall'interno del SICi stesso, da qui la CPECPT non può trasmettere messaggi all'esterno del SICi né riceverne, poiché la comunicazione tra CPECPT avviene solo da un punto di accesso ad un altro.

Quindi, ancorché CPECPT e PEC siano entrambe caselle di posta certificata, la prima è chiesta ed ottenuta con modalità estremamente rigorosa e previa verifica della qualità del richiedente da parte dell'ordine di appartenenza (nel caso, ovviamente, di Punto di Accesso gestito dall'Ordine professionale) e successivamente del punto di accesso; la seconda con sistemi molto meno stringenti. Inoltre, la prima è utilizzabile e funziona solo all'interno della rete chiusa del Dominio Giustizia, la seconda si relaziona anche con esso, ma essendo al suo esterno, può essere liberamente utilizzata e ricevere messaggi di provenienza estranea al mondo giustizia.

Il decreto legge 193/2009, convertito in legge 24/2010, introducendo la PEC quale nuovo strumento del processo telematico, comporta la necessità di aggiornare le regole tecniche attualmente contenute nel D.M. 17 luglio 2008. La citata norma prevede all'art.4, in primo luogo, che l'impianto regolamentare del processo telematico, ora appannaggio del solo processo civile, si estenda anche a quello penale ed al comma 2 che «tutte le comunicazioni e le notificazioni per via telematica si effettuano mediante posta elettronica certificata, ai sensi del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, del D.P.R. 11 febbraio 2005 n. 68, e delle regole tecniche». Il successivo comma 3 individua i casi in cui sarà consentito l'utilizzo della PEC e precisamente: per le notificazioni e comunicazioni di cui all'art 170, comma 1, cod. proc. civ.; per le notificazioni di cui all'art. 192, comma 1, cod. proc. civ. e ogni altra comunicazione al consulente; per le notificazioni e comunicazioni di cui al R.D. n. 267/1942 (legge fallimentare); per le notificazioni a persona diversa dall'imputato a norma degli artt. 148, comma. 2-*bis*, 149, 150 e 151, comma 2, cod. proc. pen.

Ed ancora, l'art. 149-*bis* comma 3 cod. proc. civ. (introdotto dall'art. 4, comma 8, lett. d del D.L.193/2009) prevede che «La notifica si intende perfezionata nel momento in cui il gestore rende disponibile il documento informatico nella casella di posta elettronica certificata del destinatario». Ciò significa che la notifica si ha per eseguita indipendentemente dal fatto che il soggetto

destinatario abbia letto il documento oggetto di notifica, non è previsto un meccanismo simile a quello della “compiuta giacenza” nel processo analogico; l’attestazione dell’avvenuta notifica (coincidente con la ricevuta di consegna del gestore centrale) è demandata al gestore PEC del destinatario, quindi ad un soggetto privato (pur con funzione pubblica). È pur vero che già oggi a Milano e secondo le prescrizioni del vigente art. 51 D.L. n. 112/2008 la notifica si ha per eseguita all’indirizzo CPECPT del professionista per la cui consultazione l’avvocato deve connettersi al punto di accesso, ma è anche vero che con un’unica connessione e con un solo dispositivo di firma il professionista stesso accede al Dominio Giustizia, deposita gli atti, riceve le notifiche e scambia le memorie.

Inoltre, i messaggi PEC sono diffusi in internet su canali sicuri ma vengono memorizzati sui server dei gestori in chiaro; il gestore PEC deve tenere disponibili i log dei messaggi per trenta mesi; la ricevuta rilasciata dal gestore PEC contiene alcuni elementi relativi alla trasmissione *e-mail* (indirizzo mittente, indirizzo destinatario, data, ora) mentre con riferimento al contenuto del messaggio non dice nulla di più che il “nome” del documento ad essa allegato.

Immaginiamo la condizione in cui l’allegato sia vuoto: in questo frangente la ricevuta emessa dal gestore PEC certificherebbe solo che a quella determinata *mail* era allegato un documento nulla aggiungendo sul contenuto di esso.

Inoltre, per dimostrare eventuali disfunzioni del sistema l’avvocato dovrà produrre il log del gestore di posta (ricordiamo che i gestori di posta iscritti nelle liste CNI-PA che, quindi, possono somministrare il servizio PEC, sono diversi) mentre con il collegamento tramite il punto d’accesso l’interlocutore sarebbe uno solo: il Dominio Giustizia. Sebbene i punti di accesso siano esterni al SICi, essi sono controllati dal Ministero Giustizia che ha, evidentemente, specifico interesse al regolare funzionamento del processo e dei suoi strumenti (anche tecnici) che costituiscono il “sistema giustizia”, al contrario i gestori PEC sono controllati dal CNIPA in modo meno stringente e forniscono una serie di servizi non necessariamente collegati al sistema giustizia.

Infine, dopo tutto lo sforzo normativo per introdurre la PEC per tutti i cittadini, il legislatore introduce un altro strumento: la CEC-PAC; generando confusione sull’utilizzo del termine PEC, infatti, PEC e CEC-PAC sono due diversi strumenti di comunicazione.

Il legislatore per semplificare, preferisce parlare di PEC anche quando si tratta di CEC-PAC ovvero della Comunicazione Elettronica Certificata tra la Pubblica Amministrazione e i Cittadini, che PEC non è.

E' il caso di soffermarci, innanzi tutto sulla questione relativa all'utilizzo della CEC-PAC e al suo contenuto. Secondo quanto riportato dal Bando di Gara, tale strumento di comunicazione è destinato "*esclusivamente alle comunicazioni tra P.A. e cittadino, e viceversa*": non potrà essere usato per tutti gli scopi e per tutti gli utenti PEC ma solo per comunicazioni da e per la Pubblica Amministrazione. Il cittadino dovrebbe quindi richiedere la propria CEC-PAC solo al fine di facilitare la comunicazione con la P.A., comunicazione che solitamente si compone di multe e sanzioni

La preoccupazione, sostanzialmente è quella di essere sommersi da una marea di norme e circolari, che, se da un lato dovrebbero regolamentare l'utilizzo della PEC, CEC-PAC, CPECPT, firma digitale, dall'altro ingenerano confusione riguardo a ciò che viene offerto, come abbiamo visto, motivo per cui il digital divide – ovvero la disparità di accesso ai servizi telematici - continua a rimanere una realtà con cui non si fanno i conti.

E quindi ripensiamo ora alla nostra realtà di operatori della Pubblica Amministrazione che siamo chiamati a far vivere queste innovazioni: risorse scarse, quando non nulle, qualificazione e capacità di interagire col dettato delle nuove norme lontani dai canoni di flessibilità richiesta.

Come riuscire a far convivere capacità di adattamento e necessità di modernizzazione è la sfida cui siamo chiamati a trovare una risposta, a patto che non ci si lasci soli, che vi siano indicazioni e regolamentazioni tecniche chiare, indicazioni sul reperimento di risorse, percorsi di qualificazione.

E pensiamo anche ai cittadini, in un paese dove una recentissima ricerca prodotta da Istat, Inps e Ministero del Lavoro sulla coesione sociale in Italia mostra un paese di anziani e precari. I dati sono raggelanti, ogni 100 giovani ci sono 144.5 anziani e nel 2050 il rapporto sarà raddoppiato, quindi la considerazione finale è la necessità di cambiare, assicurando a tutti il medesimo livello di prestazioni di servizi e di garanzie.

Ed, infine, anche se non è l'argomento di questo convegno, vi prego di pensare un attimo che innovazioni come questa in esame oggi, necessitano di personale preparato, qualificato, che operi su cartaceo, digitale, che gestisca l'Albo on line, di converso i Messi Comunali sono inquadriati in modi differenziati, anzi diciamo che le mansioni svolte sono devolute di volta in volta, a seconda dell'Ente al semplice Messo Comunale inquadriato nella

qualifica B2 o al Messo – autista o al Messo – protocollista o al Messo – necroforo – giardiniere – vigile urbano. E' il caso di ribadire che, se anche la coperta è corta, si debbono trovare i mezzi per soluzione dei problemi che oramai da anni affliggono questi lavoratori.

Grazie a tutti per l'attenzione.

Giuseppe Lombardi

Resp. MESSI COMUNALI del Comune di Alessandria

(1)“ I documenti dell’amministrazione sono prodotti con sistemi informatici come previsto dalla vigente normativa. Ogni documento formato per essere inoltrato all’esterno o all’interno in modo formale:

- tratta un unico argomento indicato in maniera sintetica ma esaustiva a cura dell’autore nello spazio riservato all’oggetto;
- è riferito ad un solo protocollo;
- può far riferimento a più fascicoli.

Le firme (e le sigle se si tratta di documento analogico) necessarie alla redazione e perfezione giuridica del documento in partenza devono essere apposte prima della sua protocollazione.

Le regole per la determinazione dei contenuti e della struttura dei documenti in-formatici sono definite dai singoli responsabili. Il documento deve consentire l’identificazione dell’amministrazione mittente attraverso le seguenti informazioni:

- la denominazione e il logo dell’amministrazione;
- l’indicazione completa dell’ente che ha prodotto il documento;
- l’indirizzo completo dell’amministrazione (via, numero, CAP, città, provincia);
- il numero di telefono;
- il numero di fax protocollo;
- il codice fiscale dell’amministrazione.

Il documento deve inoltre recare almeno le seguenti informazioni:

- luogo di redazione del documento;
- la data, (giorno, mese, anno);
- il numero di protocollo;
- il numero di repertorio (se disponibile);
- il numero degli allegati, se presenti;
- l’oggetto del documento;
- se trattasi di documento digitale, firma elettronica avanzata o qualificata da parte dell’istruttore del documento e sottoscrizione digitale del RPA e/o del responsabile del provvedimento finale;
- se trattasi di documento cartaceo, sigla autografa dell’istruttore e sottoscrizione autografa del Responsabile del Procedimento Amministrativo (RPA) e/o del responsabile del provvedimento finale.

(2) Riferimenti:.

A partire dal riferimento primario costituito dall'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59 il quadro normativo relativo alla Posta Elettronica Certificata è costituito dai seguenti riferimenti:

- 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, n. 97)
- Decreto Ministeriale 2 novembre 2005, "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata" (G.U. del 14 novembre 2005, n. 265)
- 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" (G.U. 21 dicembre 2006, n.296)
- Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (G.U. 16 maggio 2005, n. 93) "Codice dell'amministrazione digitale"
- Articoli 16 e 16 bis della Legge 28 gennaio 2009, n.2 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 novembre 2008, n.185; recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale (contiene norme specifiche sull'obbligatorietà della PEC per determinati soggetti giuridici)
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2009 – Disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini.
- D.Lgs. 1 dicembre 2009, n. 177. "Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69";

Gli "attori", a vario titolo, coinvolti nel processo di invio/ricezione di un documento informatico sono: l'utente mittente, cioè colui il quale ha l'esigenza di inviare un documento informatico; l'utente destinatario, il soggetto al quale sarà destinato l'oggetto dell'invio; il gestore del mittente, il soggetto con il quale il mittente mantiene un rapporto finalizzato alla disponibilità del servizio di PEC; il gestore del destinatario, il soggetto con il quale il destinatario mantiene un rapporto finalizzato alla disponibilità del servizio di PEC; la rete di comunicazione, che tipicamente può essere considerata internet; il documento informatico, realizzato dal mittente ed oggetto dell'invio verso il destinatario. Sia il mittente che il destinatario devono disporre di un PC (o altro idoneo dispositivo) e della connessione al proprio gestore di PEC. Il punto di partenza del processo coinvolge il mittente che con i propri strumenti predispone uno o più documenti informatici; è bene ricordare che la PEC è

un servizio di trasporto ed in quanto tale non entra nel merito di ciò che è oggetto del trasferimento dal mittente al destinatario. Qualora i controlli, realizzati in fase di invio, non rilevino criticità, il gestore mittente provvede ad inserire, come allegato, il messaggio preparato dal mittente ed a firmarlo digitalmente. Quest'ultima operazione è finalizzata a garantire l'inalterabilità del messaggio che il mittente ha predisposto per l'invio. A questo punto, il gestore mittente provvede ad inoltrare, tramite la rete, il messaggio verso il Gestore destinatario. Quest'ultimo, ricevendo ciò che è stato inoltrato dal gestore mittente, provvede ad effettuare una serie di verifiche, destinate a controllare la provenienza (da un gestore PEC iscritto nell'apposito elenco) e l'integrità del messaggio ricevuto. Questi ultimi controlli sono finalizzati ad avere tutte le garanzie in merito alla non alterazione del messaggio nel suo transito tra un gestore ed un altro. Fra i controlli effettuati, anche in questo caso si rileva l'eventuale presenza di virus che bloccherebbero l'inoltro del messaggio verso il destinatario.

(3) La legge 18 giugno 2009, n. 69, il cui art. 35 dispone: "Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo adotta, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, un regolamento recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, anche al fine di garantire l'interoperabilità del sistema di posta elettronica certificata con analoghi sistemi internazionali".

Il legislatore con questa norma riconosce, che la PEC non è interoperabile con analoghi sistemi ed assume consapevolezza di due aspetti:

- a) il regolamento istitutivo della PEC va modificato;
- b) è necessario garantire alla PEC l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali. Non risultano sistemi internazionali analoghi alla PEC, ma unicamente un progetto allo studio dell'ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) denominato REM (Registered Electronic Mail) e il protocollo S/MIME perfettamente funzionante ed interoperabile.

(*A) (dovendo i vari gestori garantire l'interoperabilità dei servizi offerti). Contrariamente, qualora da una casella di PEC si spedisca un messaggio ad un destinatario che non ha una casella di posta certificata, l'unica ricevuta prodotta dal sistema è quella di accettazione, proveniente dal gestore del mittente. Infine, qualora un messaggio di posta elettronica ordinaria venga spedito ad un destinatario PEC possono presentarsi due distinte situazioni: il messaggio non viene accettato dal gestore e quindi non arriva al destinatario, ovvero il messaggio entra nel sistema PEC e giunge al destinatario all'interno di una busta di anomalia (1a). I criteri per la gestione della posta elettronica ordinaria sono a discrezione del gestore (che deve comunque comunicarli ai propri utenti) il quale potrebbe decidere, ad esempio per limitare il dannoso fenomeno dello spam, di non accettare messaggi provenienti da domini non PEC.

I gestori del servizio di posta elettronica certificata, iscritti nell'apposito elenco pubblico gestito dal CNIPA, svolgono il ruolo di garante per le fasi di invio e di consegna di un messaggio, oltre ovviamente a rilasciare caselle e domini PEC.

(1a) Ex art. 1, lett q, Decreto Ministeriale 2 novembre 2005 la busta di anomalia è “la busta, sottoscritta con la firma del gestore di posta elettronica certificata del destinatario, nella quale è inserito un messaggio errato ovvero non di posta elettronica certificata e consegnata ad un titolare, per evidenziare al destinatario detta anomalia”

(*B) Come si accennava, il codice dell'amministrazione digitale (L. 82/2005) stabilisce che i privati hanno diritto a richiedere e ottenere l'uso della PEC da parte delle amministrazioni, le quali ai sensi della legge 82/2005, art. 47, devono istituire almeno una casella di posta elettronica certificata. La suddetta norma stabilisce inoltre che gli indirizzi delle caselle di posta elettronica certificata delle amministrazioni devono essere resi disponibili anche attraverso il sito web dell'amministrazione stessa. Le pubbliche amministrazioni garantiscono ai terzi la libera scelta del gestore di posta elettronica certificata da utilizzare nelle comunicazioni con le stesse (art. 16 DPR 68/2005).

Dopo aver sottolineato il funzionamento concreto della PEC,

(*C) Un importante passo verso un utilizzo sistematico della PEC, si è avuto con l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del decreto legge “anti-crisi” il 28 novembre 2008 il quale contiene delle novità in materia di Posta Elettronica Certificata. Tale decreto, convertito in legge 2/2009, ha previsto, tra le misure per la riduzione dei costi amministrativi a carico delle imprese, rilevanti modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n.82/2005) e al Regolamento per l'utilizzo della Posta Elettronica Certificata (D.P.R. n.68/2005)

Le imprese costituite in forma societaria sono tenute a indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata nella domanda di iscrizione al registro delle imprese. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge tutte le imprese, già costituite in forma societaria alla medesima data di entrata in vigore, comunicano al registro delle imprese l'indirizzo di posta elettronica certificata. I professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato comunicano ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Gli ordini e i collegi pubblicano in un elenco consultabile in via telematica i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, qualora non abbiano provveduto ai sensi dell'articolo 47, comma 3, lettera a), del Codice dell'Amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, istituiscono una casella di posta certificata per ciascun registro di protocollo e ne danno comunicazione al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, che provvede alla pubblicazione di tali caselle in un elenco consultabile per via telematica.

(*D) Il 25 maggio 2009 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie) che individua le modalità con cui ogni cittadino, direttamente o tramite l'affidatario del servizio, potrà richiedere l'assegnazione di un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) la cui attivazione ed il successivo utilizzo sono gratuiti. Con il D.P.C.M. 6 maggio 2009 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 25 maggio 2009, n. 119) si è data, quindi, attuazione alla previsione

contenuta nell'art. 16-bis, commi 5 e 6, della Legge 2/2009 (legge di conversione del D.L. 29 novembre 2008, n. 185) favorendo così la diffusione della PEC e dando la possibilità ai cittadini di inviare documenti informatici per via telematica e dialogare in maniera più veloce con le Pubbliche Amministrazioni.

(*E) legge 18 giugno 2009, n. 69 *“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”*, la quale, con il mezzo del citato art. 34 aggiunge all'art. 54 CAD due commi:

2-ter. Entro il 30 giugno 2009, le amministrazioni pubbliche che già dispongono di propri siti sono tenute a pubblicare nella pagina iniziale del loro sito un indirizzo di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta ai sensi del presente codice. Le amministrazioni devono altresì assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta, le modalità di lavorazione delle pratiche e i servizi disponibili.

2-quater. Entro il 31 dicembre 2009 le amministrazioni pubbliche che già dispongono di propri siti devono pubblicare il registro dei processi automatizzati rivolti al pubblico. Tali processi devono essere dotati di appositi strumenti per la verifica a distanza da parte del cittadino dell'avanzamento delle pratiche.

Tale ultima disposizione sembra in contrasto con l'intento manifestato dallo stesso legislatore nell'art. 35, posto che viene disposto l'obbligo di indicare nei siti web della PA solo l'indirizzo di PEC. Il contrasto è determinato dal fatto che sembrava – anche con questa stessa legge – che il legislatore avesse maturato piena coscienza di utilizzare in alternativa alla PEC l'analogo indirizzo.