

## **LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA COME TECNOLOGIA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

Cammarota Giuseppe

D.Lgs. 07-03-2005, n. 82, art. 48

L. 28-01-2009, n. 2

### **FONTE**

Giornale Dir. Amm., 2010, 7, 760

*Informatizzazione della p.a.*

La posta elettronica certificata è uno degli strumenti di innovazione tecnologica dell'azione amministrativa che nell'ultimo anno è stato ed è tuttora oggetto di un importante tentativo di estensione nell'uso, in particolare nei rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni. La diffusione della posta certificata coinvolge, sia le amministrazioni che devono adottare lo strumento nei rapporti con i privati e nei rapporti interni, sia i cittadini che avranno facoltà di comunicare in via telematica con le amministrazioni. Le ricadute attese sull'azione amministrativa riguardano, in generale, l'incremento di efficacia e di celerità conseguenti alla riduzione dei tempi e della complessità nella gestione documentale che la posta certificata potrà favorire.

Sommario: [Comunicazioni, notificazioni e posta elettronica certificata](#) - [Il funzionamento della Pec e le garanzie che essa soddisfa](#) - [L'obbligo nell'uso della Pec da parte della p.a. e le ricadute sull'azione amministrativa](#) - [La facoltà nell'uso della Pec da parte dei privati e le prospettive della sua estensione](#)

### [Comunicazioni, notificazioni e posta elettronica certificata](#)

Partendo dal presupposto che la trasmissione dei documenti contenenti atti e (rappresentazioni di) fatti deve avvenire secondo le modalità tipiche pre-determinate perché possa avere rilevanza giuridica, <sup>(1)</sup> in materia si usa distinguere la *comunicazione dei documenti*, che dà certezza in ordine all'invio, dalla *notificazione*, che dà certezza, sia dell'invio, sia dell'avvenuta ricezione di quanto spedito in capo al destinatario (o ai destinatari) <sup>(2)</sup>. Infatti, della comunicazione è documentabile il solo invio; della notificazione, invece, è documentabile anche l'avvenuta ricezione presso il destinatario <sup>(3)</sup>.

In particolare relativamente alla notificazione, il modello generale di riferimento è quello della notificazione degli atti processuali <sup>(4)</sup>, regolata dal codice di procedura civile, effettuata dall'ufficiale giudiziario, ovvero dai cd. messi notificatori. È inoltre prescritto, in un insieme di ipotesi, che la notificazione possa essere validamente effettuata anche tramite il sistema postale <sup>(5)</sup>. Il fatto che il destinatario assuma effettiva conoscenza di quanto notificato non è giuridicamente rilevante poiché gli

effetti giuridici della notificazione decorrono dal momento in cui quanto inviato è entrato nella sfera potenziale di conoscenza del ricevente. La notificazione, pertanto, è un rapporto comunicativo tra soggetti determinati che fa sorgere una presunzione di conoscenza di quanto validamente trasmesso al destinatario. Tale presunzione di conoscenza, che implica la mera conoscibilità, non già la effettiva conoscenza del contenuto della documentazione ricevuta, si collega all'onere del destinatario di controllare quanto giunge nella propria sfera di conoscibilità. La notificazione, infatti, "tende ad esaurirsi nell'ambito dell'*impulso* determinato dal soggetto che ha preso l'iniziativa ...[Essa] produce la *conoscenza legale*, che è sostenuta da un notevole grado di probabilità della (acquisizione di) conoscenza (effettiva) da parte del destinatario... La conoscenza legale può essere assunta dall'ordinamento giuridico come *surrogato* o come *equipollente* della conoscenza effettiva" <sup>(6)</sup>.

In questo contesto, poter inviare e ricevere documenti in via telematica, con i medesimi effetti giuridici dell'invio e della ricezione nelle forme tradizionali previste, è la finalità di semplificazione nei rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni che si è inteso perseguire con la previsione dello strumento di posta elettronica certificata (di seguito "Pec").

La possibilità di servirsi della telematica al fine di effettuare trasmissioni documentali giuridicamente valide è stata contemplata sin dal testo unico sulla documentazione amministrativa del 2000 (*d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*), in base al quale la "trasmissione del documento informatico per via telematica, con modalità che assicurano l'avvenuta consegna, equivale alla notificazione per mezzo della posta nei casi consentiti dalla legge" (art. 14). La istituzione dello strumento di Pec ha avuto luogo successivamente, nel 2005, con il *d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68* (Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata), a cui sono seguiti il codice dell'amministrazione digitale emanato con il *d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82* (lievemente modificato nel 2006 con il *d.lgs. 6 aprile 2006, n. 159*) <sup>(7)</sup> e la regolamentazione tecnica di dettaglio di cui al decreto del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 2 novembre 2005 (Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata). La disciplina della Pec è stata successivamente integrata dall'*art. 16-bis, legge 28 gennaio 2009, n. 2* (di conversione del decreto legge anti-crisi 29 novembre 2008, n. 185) e dal *d.P.C.M. 6 maggio 2009* (Disposizione per il rilascio e l'uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini). Inoltre, in ambito processuale, l'uso della Pec è stato previsto tra le misure volte ad incrementare la funzionalità del sistema giudiziario, come stabilito dalla *legge 22 febbraio 2010, n. 24* (di conversione del *decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193*, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario), in base alla quale nel processo civile e nel processo penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuano mediante posta elettronica certificata (art. 4, c. 2 e 3).

La trasmissione di un messaggio di Pec è giuridicamente equivalente alla notificazione per mezzo della posta <sup>(8)</sup> (art. 48, c. 2, *d.lgs. n. 82/2005*, ribadito nell'*art. 16-bis, c. 6, legge 28 gennaio 2009, n. 2*). Pertanto, al pari dell'onere di ogni privato in ordine al controllo della ricezione di documentazione cartacea presso l'indirizzo di posta fisica dichiarato come residenza e/o domicilio, chi sceglie di avvalersi della facoltà di utilizzare la Pec avrà un analogo onere di controllare la ricezione di documentazione per via telematica. Come nel caso della "ricezione nella cassetta delle lettere apposta all'entrata di uno stabile ... la presunzione di conoscenza opererà a prescindere da un'effettiva consegna a mani proprie" <sup>(9)</sup>, analogamente l'avvenuta ricezione di un messaggio di Pec non riguarda "la *traditio* del supporto sul quale sono registrate le informazioni o l'atto. Essa si risolve nel fatto che il messaggio è pervenuto nella

effettiva disponibilità del destinatario ... In breve, l'avvenuta consegna si perfeziona, indipendentemente dall'effettiva lettura del messaggio da parte del destinatario, quando il messaggio è pervenuto nella casella di posta elettronica certificata del destinatario" (10).

## Il funzionamento della Pec e le garanzie che essa soddisfa

Il funzionamento di un sistema di Pec è tecnicamente simile a quello di un sistema di posta elettronica ordinario. In ambedue i casi gli attori della comunicazione sono due, un mittente e un destinatario, i quali per inviare e ricevere messaggi in via telematica devono fare affidamento sull'attività professionale di soggetti terzi. Questi terzi sono i soggetti *provider* che gestiscono i servizi di trasmissione e lo spazio sulla rete Internet in cui sono ospitati gli indirizzi di posta elettronica dei privati (mittenti o destinatari). Come nel mondo fisico il mittente di una lettera, dopo averla imbucata, fa affidamento sul sistema postale perché questa sia raccolta e consegnata al destinatario, analogamente avviene nel mondo virtuale.

Come regola generale, il codice dell'amministrazione digitale ha stabilito che "i documenti da chiunque trasmessi ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, ivi compreso il fax, idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento cartaceo" (art. 45, c. 1, *d.lgs. n. 82/2005*). La posta elettronica, in particolare, è indicata come strumento ordinario di comunicazione, valido "ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza" (art. 47, c. 1, *d.lgs. n. 82/2005*). Ai fini di tale verifica le comunicazioni telematiche sono valide se sottoscritte con firma digitale, ovvero dotate di protocollo informatico, ovvero trasmesse attraverso i sistemi di posta elettronica certificata di cui al *d.P.R. n. 68/2005* (art. 47, c. 2, *d.lgs. n. 82/2005*).

La differenza fondamentale tra un sistema di posta elettronica ordinario ed uno certificato è nell'insieme di garanzie che la Pec soddisfa e che, sul piano soggettivo, si collegano alla particolare affidabilità riconosciuta dalle norme ai "soggetti gestori di Pec", ossia ai soggetti pubblici o privati che svolgono funzioni di "provider di posta elettronica certificata" e che, a tal fine, devono essere preventivamente autorizzati dall'autorità di settore (Cnipa, ora DigitPA ai sensi del *decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 177*) (11). I soggetti del servizio di Pec, pertanto, sono: il mittente dei messaggi elettronici, il destinatario, i gestori del servizio (art. 2, *d.P.R. n. 68/2005*).

Considerata la natura specialistica dell'attività svolta dai gestori di Pec, il Cnipa ha emanato un'apposita circolare (n. 56 del 21 maggio 2009) volta a dettagliare le modalità di presentazione della domanda di iscrizione nell'elenco pubblico dei gestori di Pec, precisando i requisiti tecnici, di sicurezza e operativi che devono essere posseduti dai soggetti richiedenti. Possono richiedere autorizzazione a svolgere l'attività di gestore di Pec, sia i soggetti privati, sia le pubbliche amministrazioni che dimostrino di averne i requisiti. I richiedenti che hanno ottenuto l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di gestore di Pec sono iscritti in un apposito elenco pubblico tenuto dal Cnipa. I gestori di Pec, nello svolgimento della propria attività, sono tenuti ad assicurare il "livello minimo di servizio" in base alle regole tecniche di cui al d.m. Innovazione e tecnologie del 2 novembre 2005 (12) e, in particolare, a garantire l'interoperabilità dei propri servizi (13).

Specificamente riguardo alle pubbliche amministrazioni che intendono svolgere l'attività di gestore di Pec, in base all'*art. 16, d.P.R. n. 68/2005*, esse possono scegliere se

svolgere autonomamente tale attività oppure se affidarla all'esterno, fermo restando che è comunque garantita ai terzi la libera scelta del gestore di Pec (art. 16, c. 3). Tuttavia, sussiste una limitazione ben precisa a quest'attività poiché l'utilizzo di caselle di Pec rilasciate a privati da pubbliche amministrazioni iscritte nell'elenco dei gestori tenuto dal Cnipa è valido "limitatamente ai rapporti intrattenuti tra le amministrazioni medesime ed i privati cui sono rilasciate le caselle di posta elettronica certificata" (art. 16, c. 2) (14).

Conformemente a questa impostazione, il servizio di Pec reso disponibile di recente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, mediante concessione (15), non potrà essere utilizzato per le comunicazioni tra privati, come si precisa nel contratto di utenza (16) che regola i rapporti tra il concessionario del servizio e i privati richiedenti (art. 3.4) (17). Inoltre, relativamente ai rapporti tra privati e amministrazioni, a differenza dell'indirizzo assegnato da parte di un gestore p.a. (che non può essere utilizzato per comunicare e, in particolare, per inviare verso amministrazioni diverse dalla stessa p.a. gestore), l'indirizzo di Pec assegnato dal concessionario della Presidenza del Consiglio è utilizzabile dal privato per comunicare validamente con tutte le amministrazioni (che siano dotate di Pec).

L'orientamento generale sul piano applicativo tende, pertanto, ad escludere che le (singole) amministrazioni si pongano sul mercato come gestori di Pec, considerando sia l'ambito dei rapporti interprivati, sia quello dei rapporti tra privati ed amministrazioni (18).

Quanto alle garanzie associate all'uso della Pec, esse si realizzano a condizione che ambedue gli attori della comunicazione, il mittente e il destinatario, adottino il sistema di Pec. In particolare, a seguito dell'invio di un messaggio di Pec (19), esso viene preso in carico dal gestore del mittente che rilascia una *ricevuta di accettazione*. Segue la trasmissione del messaggio al destinatario da parte del gestore di Pec del mittente (20). Avvenuta la consegna del messaggio, il gestore di Pec del destinatario rilascia al mittente una *ricevuta di avvenuta consegna* che fornisce la prova che il messaggio di Pec inviato "è effettivamente pervenuto all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario" (art. 6, c. 3, *d.P.R. n. 68/2005*). Laddove la consegna del messaggio elettronico non andasse a buon fine, il mittente riceve un *avviso di mancata consegna* rilasciato dal proprio gestore di Pec (21). La paternità dei documenti informatici, ossia delle ricevute e delle relative buste di trasporto, è garantita dalla previsione che essi, rilasciati dai gestori di Pec nell'esercizio della propria attività, rechino la sottoscrizione informatica dei gestori medesimi (22). Pertanto, la Pec, attribuendo certificata garanzia dell'avvenuto invio e dell'avvenuta ricezione dei messaggi e, in particolare, fornendo prova che il messaggio trasmesso è stato *spedito* dal mittente se inviato al proprio gestore, come certificato dalla ricevuta di accettazione, e *consegnato* al destinatario se reso disponibile nella casella di Pec del destinatario stesso, come certificato nella ricevuta di avvenuta consegna (23), è giuridicamente equivalente, sia alla *comunicazione*, sia alla *notificazione* tramite sistema postale (24).

Inoltre, la Pec dà garanzia in ordine al *riferimento temporale* del messaggio, definito come "l'informazione contenente la data e l'ora che viene associata ad un messaggio di posta elettronica certificata" (art. 1, c. 2, lett. c, *d.P.R. n. 68/2005*). Questa garanzia "risulta di particolare importanza in tutte quelle fattispecie nelle quali è necessario acquisire una data certa per un determinato atto giuridico" (25). Il riferimento temporale è certificato dall'apposizione al messaggio di Pec della marca temporale (*time stamping*) che "attesta con effetti opponibili rispetto ai terzi che *al momento*

della [sua] apposizione ... il documento esisteva" (26).

Oltre a garantire in ordine all'identità degli attori della comunicazione (27), all'invio e alla ricezione dei messaggi, al riferimento temporale, l'uso della Pec assicura anche l'integrità e l'autenticità del messaggio (28), nonché la sicurezza nella sua trasmissione (29).

### L'obbligo nell'uso della Pec da parte della p.a. e le ricadute sull'azione amministrativa

Da oltre cinque anni l'uso della Pec da parte delle amministrazioni sarebbe obbligatorio secondo la disposizione dell'art. 6, c. 1, del codice dell'amministrazione digitale (*d.lgs. n. 82/2005*) in forza della quale le "pubbliche amministrazioni centrali utilizzano la posta elettronica certificata, di cui al *d.P.R. 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" (30); inoltre, prosegue il c. 2 dell'art. 6, le "disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle pubbliche amministrazioni regionali e locali salvo che non sia diversamente stabilito". Esiste, pertanto, un obbligo generale di uso di questo strumento da parte delle amministrazioni che è stato ribadito dalla *legge 28 gennaio 2009, n. 2* con la previsione dell'attribuzione a tutti i cittadini che ne facciano richiesta di una casella di Pec (art. 16-bis, c. 5, *l. n. 2/2009*).

Le amministrazioni, oltre ad essere obbligate ad utilizzare la Pec verso l'esterno, ossia verso i privati cittadini e imprese ognqualvolta questi ne facciano ricorso, hanno anche un obbligo di uso interno di questo strumento. La *l. n. 2/2009*, infatti, ha ribadito quanto già stabilito dal codice dell'amministrazione digitale (art. 47, c. 3, lett. b) e precisato che "ogni amministrazione pubblica utilizza unicamente la posta elettronica certificata ... 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" (31).

Tuttavia, quanto stabilito sul piano normativo non è di immediata né facile traduzione nell'azione amministrativa. Il fatto che tutte le amministrazioni siano nelle condizioni di utilizzare la Pec, sia nei rapporti con i privati, sia al proprio interno presuppone un insieme di condizioni e requisiti operativi. Sul piano dell'attuazione, va considerato che la sola adozione della Pec (32) non è di per sé sufficiente ad informatizzare il complesso delle attività amministrative e, in particolare, le modalità di svolgimento dei procedimenti. Perché un'attività o un procedimento si svolgano utilmente in rete, essi devono aver luogo in base ad un flusso informativo che rispecchi le fasi dell'attività o del procedimento. Questo presuppone che l'amministrazione adotti documenti informatici in luogo di documenti cartacei e che, pertanto, adotti la firma digitale per le sottoscrizioni, disponga di protocollo informatico per gestire l'ingresso e l'uscita dei documenti informatici, sia dotata di archivi informatici correnti (per lo meno) che permettano l'acquisizione in rete dei documenti necessari rispetto alle fattispecie concrete da regolare, nonché, come aspetto pregiudiziale, risorse umane (33) adeguatamente formate oltreché le necessarie infrastrutture tecnologiche (34). Pertanto, il fatto che la mera trasmissione dei documenti possa avvenire mediante Pec affronta e potenzialmente risolve un problema, quello della trasmissione dei documenti, ma non si presta a risolvere l'intera questione dell'informatizzazione dell'attività amministrativa.

Le ricadute sull'azione amministrativa conseguenti all'adozione della Pec che si possono

prefigurare sono rilevanti poiché incidono, oltre che sull'economicità nella gestione (35), su aspetti particolarmente importanti del rapporto tra privati ed amministrazioni, ossia sull'efficacia e sulla celerità delle comunicazioni.

Specificamente rispetto ai procedimenti amministrativi, il loro svolgimento comporta un insieme di rapporti di comunicazione tra i privati richiedenti e l'amministrazione procedente: la presentazione dell'istanza, la comunicazione di avvio del procedimento, l'acquisizione di documentazione ulteriore oltre quella presentata nell'istanza, la comunicazione al privato dell'esito della decisione amministrativa. Il fatto che, grazie alla Pec, questo insieme di flussi comunicativi possa svolgersi in rete ricade positivamente sull'azione amministrativa rendendo più efficace e celere lo svolgimento dei procedimenti. L'invio di documenti tramite Pec, infatti, essendo giuridicamente equivalente alla notificazione per mezzo della posta, non deve essere seguito dalla spedizione della documentazione cartacea riportata nel messaggio elettronico. Alla riduzione dell'onere connesso all'uso di documentazione cartacea si aggiunge la oggettiva riduzione dei tempi di trasmissione che agevola i rapporti tra privati ed amministrazione preservando, nel contempo, le garanzie che si associano all'uso dello strumento.

### [La facoltà nell'uso della Pec da parte dei privati e le prospettive della sua estensione](#)

In relazione all'obiettivo di diffondere l'uso della Pec nei rapporti tra privati ed amministrazioni e all'interno delle amministrazioni stesse ([I. n. 2/2009](#), art. 16-bis, c. 5 e 6), è stato emanato, sulla base dell'art. 16-bis, c. 7, [I. n. 2/2009](#), il [d.P.C.M. 6 maggio 2009](#) contenente disposizioni sul rilascio e l'uso della casella di Pec assegnata ai cittadini. Il decreto specifica che qualunque cittadino che ne faccia richiesta, con particolare riguardo alle "categorie a rischio di esclusione" ai sensi dell'art. 8 del codice dell'amministrazione digitale riguardante l'alfabetizzazione informatica (art. 1, [d.P.C.M. 6 maggio 2009](#)), sarà assegnatario di un indirizzo di Pec senza dover sostenere per l'attivazione e l'uso alcun onere diretto quali tasse o corrispettivi (art. 2) (36).

Il cittadino che intende servirsi della Pec per i suoi rapporti con la p.a. potrà farne richiesta al concessionario nazionale del servizio (37) mediante compilazione *on line* di un apposito *form* ove indicare dati anagrafici ed ulteriori informazioni. A questa compilazione *on line* segue il rilascio della casella di Pec per il quale il richiedente deve materialmente recarsi in un ufficio postale. Questa procedura di assegnazione dà certezza in ordine all'identità del richiedente che, dal momento dell'attivazione della casella di Pec, è giuridicamente responsabile del suo uso.

In particolare, il rapporto tra il concessionario e il cittadino richiedente è basato su un contratto di utenza (38) le cui condizioni generali devono essere accettate dal richiedente perché l'indirizzo sia assegnato. Quanto alle principali condizioni d'uso della Pec, si stabilisce che il cittadino non possa effettuare più di dieci invii al giorno (con una dimensione massima del messaggio pari a 30 MB) e per un numero di destinatari pari massimo a dieci per ogni invio (art. 9.7 del contratto di utenza). Inoltre, la durata della casella assegnata è la medesima della concessione, sino al 18 marzo 2014, salvo la possibilità di rinnovo della concessione medesima (art. 6.1 del contratto di utenza).

Alla facoltà di uso della Pec si lega anche l'onere del privato di controllare la propria casella elettronica poiché gli effetti giuridici conseguenti alla ricezione, equivalenti alla notificazione per mezzo della posta fisica, decorrono dall'incasellamento del messaggio di Pec nella casella del destinatario. In particolare relativamente ai rapporti tra privati e amministrazioni pubbliche, il [d.P.R. n. 68/2005](#) prevede che l'indirizzo di Pec sia

espressamente dichiarato ai fini di ciascun procedimento o singolo rapporto con le pubbliche amministrazioni (art. 4, c. 2). Rispetto a questa disposizione, il [d.lgs. n. 82/2005](#) si è limitato ad ampliarne la portata oltre i singoli procedimenti, "per ogni scambio di documenti e informazioni", ma, analogamente alla previsione del [d.P.R. n. 68/2005](#), "con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata" (art. 6, c. 1, [d.lgs. n. 82/2005](#)). In proposito, il [d.P.C.M. 6 maggio 2009](#) sembra apportare una significativa innovazione prevedendo di estendere in modo rilevante la possibilità d'uso della Pec e, in particolare, stabilendo che l'indirizzo valido ad ogni effetto giuridico, ai fini dei rapporti con le amministrazioni, è quello rilasciato al cittadino richiedente, in base all'art. 2, d.P.C.M., dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (direttamente o tramite l'affidatario del servizio). La volontà del cittadino, espressa mediante la richiesta di Pec, "rappresenta la esplicita accettazione dell'invio, tramite Pec, da parte delle pubbliche amministrazioni di tutti i provvedimenti e gli atti che lo riguardano" (art. 3, c. 4, d.P.C.M.), senza necessità di una previa espressa dichiarazione relativamente al singolo procedimento o rapporto, come, invece, previsto dal [d.P.R. n. 68/2005](#). Dal fatto che la richiesta e (salvo verifica dei requisiti previsti) la conseguente assegnazione di una casella di Pec permette potenzialmente ad ogni amministrazione (dotata di Pec) di comunicare validamente con il privato in via telematica deriva l'onere per il privato assegnatario di un indirizzo di Pec di controllare la propria corrispondenza elettronica [\(39\)](#).

Sul piano attuativo, inoltre, l'uso della Pec da parte dei privati può gradualmente estendersi anche in relazione al superamento di alcuni problemi di carattere generale, tra cui, principalmente, i divari generazionali, le diseguaglianze economiche, il problema culturale dell'alfabetizzazione informatica, la specificità dei territori [\(40\)](#).

L'aspetto generazionale è molto rilevante in ragione del fatto che le tecnologie dell'informazione hanno la peculiare caratteristica di modificarsi molto rapidamente. Pertanto, le differenze nell'uso delle tecnologie tra generazioni anche vicine tende ad essere molto marcata. Questo vale, in particolare, per la giovane generazione dei cosiddetti "nativi digitali" i quali tendono a considerare la forma di comunicazione telematica come modalità "naturale" o "ordinaria". Invece, sono a rischio di esclusione le generazioni adulte che storicamente non hanno avuto occasione né di essere formate né di auto-apprendere l'uso delle tecnologie e, in particolare, dei computer.

Il problema economico, inoltre, riguarda il fatto che, per quanto i prezzi di mercato dei beni e servizi tecnologici siano da anni in calo in ragione dell'aumento dell'offerta, essi possono continuare a costituire un ostacolo per le fasce deboli della popolazione. Per poter usare la Pec bisognerà avere un computer ed una connessione e questo non sempre rientra nelle possibilità economiche delle fasce deboli della popolazione.

Occorre poi considerare il peculiare problema dell'alfabetizzazione informatica. Per quanto la procedura *on line* per ottenere la Pec sia semplice e l'uso della Pec medesima intuitivo ed immediato (almeno per chi abitualmente si serve della posta elettronica), è necessario possedere alcune competenze di base di uso del computer per poterne fruire i benefici. Nel mondo fisico un modulo semplice e chiaro non potrebbe mai essere compilato da un analfabeta. Analogamente un modulo *on line* presuppone una "alfabetizzazione informatica" del compilatore. Questo profilo riguarda in generale lo sviluppo del sistema dell'istruzione pubblica e, in particolare, dei cicli dell'obbligo, ove l'insegnamento delle abilità informatiche, assieme alla questione più generale dell'ampliamento e del miglioramento nell'insegnamento delle scienze naturali, fisiche, matematiche e tecniche, sono e dovrebbero continuare ad essere incrementati e sviluppati. Sul piano più specifico della "alfabetizzazione informatica dei cittadini", il codice dell'amministrazione digitale ha preso atto di questa necessità stabilendo che lo

"Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo di servizi telematici delle pubbliche amministrazioni" (art. 8, d.lgs. n. 82/2005) (41).

Infine, riguardo alla specificità dei territori, occorre considerare che tutti i cittadini che vivono in territori che non sono raggiunti da un'adeguata "copertura di rete" e, in particolare, dalla "banda larga", sono a rischio di esclusione (42). Pertanto, sono da considerarsi imprescindibili gli interventi volti a migliorare le infrastrutture di telecomunicazione nel territorio nazionale, così da evitare discriminazioni tra cittadini in ragione del territorio in cui questi vivono. Considerata la natura e la rilevanza strategica di questi interventi infrastrutturali, sembra ragionevole sostenere che essi debbano essere promossi in favore dell'intero territorio nazionale e sulla base di adeguati interventi pubblici e soprattutto statali.

---

(1) Sebbene alle comunicazioni "informali" non necessariamente si collega una irrilevanza giuridica. In particolare rispetto all'azione amministrativa, si precisa che le forme di comunicazione sono meno rigide nel caso delle attività di informazione e comunicazione pubblica (disciplinate a partire dalla *legge 7 giugno 2000, n. 150*) che non implicano lo svolgimento di procedimenti amministrativi; in tema, G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001, e F. Merloni (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002. Tuttavia, rispetto alla posta elettronica certificata, il suo uso è finalizzato a snellire e rendere più efficaci e veloci le modalità di comunicazione nello svolgimento delle attività tipiche della p.a. e, in particolare, nei procedimenti amministrativi.

(2) In tal senso, M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, vol. II, 526-527. Va tuttavia rilevato che, in dottrina, non mancano posizioni critiche rispetto alla distinzione tra comunicazione e notificazione; ad esempio, P. Stella Richter, Voce *Notificazione (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. 28, 1978, 730.

(3) Nell'attività amministrativa l'importanza del tema della trasmissione (comunicazione, notificazione) dei documenti si lega al "principio di documentalità" nel nuovo contesto dato dalle tecnologie informatiche; in tema, M. Bombardelli, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 385 e ss.

(4) Su cui, in generale, C. Punzi, Voce *Comunicazione (dir. proc. civ.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, vol. VIII.

(5) In tema, S. Satta, C. Punzi, *Diritto processuale civile*, Padova, 1996, 275, e G. Gardini, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Milano, 1996, cap. I.

(6) S. Pugliatti, *Conoscenza e diritto*, Milano, 1961, 201-206. Pertanto, si fa riferimento alla *conoscibilità*, non già alla *conoscenza*, poiché la prima è un attributo necessario e sufficiente ad attivare la seconda. Quest'ultima, tuttavia, dipende da un *animus* soggettivo a cui, ragionevolmente, non può essere vincolata la parte del rapporto che pone in essere la misura di conoscibilità.

(7) Per un commento a queste discipline si permetta di rinviare a G. Cammarota, *La disciplina della posta elettronica certificata*, in questa Rivista, 9/2005, e Id., *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in questa Rivista, 9/2006, 943 e ss.

In generale sul codice dell'amministrazione digitale, E. Carloni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, 2005, 247 e ss.

(8) In ambito processuale, rispetto alle notificazioni effettuate dall'ufficiale giudiziario, la l. n. 193/2009, art. 4, c. 8, ha inserito l'art. 149-bis c.p.c. (*Notificazione a mezzo posta elettronica*), ai sensi del quale "Se non è fatto espresso divieto dalla legge, la notificazione può eseguirsi a mezzo posta elettronica certificata, anche previa estrazione di copia informatica del documento cartaceo ... l'ufficiale giudiziario trasmette copia informatica dell'atto sottoscritta con firma digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata del destinatario risultante da pubblici elenchi. La notifica si intende perfezionata nel momento in cui il gestore rende disponibile il documento informatico nella casella di posta elettronica certificata del destinatario".

(9) G. Buonomo, in C.M. Bianca (a cura di), *I commentari. Formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 3-4/2000, 656-657.

(10) A. Masucci, Voce *Informatica pubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, Milano, 2006, vol. IV, 3117-3118.

(11) Art. 14, d.P.R. n. 68/2005, e art. 15 relativamente alla facoltà di esercizio dei gestori di Pec stabiliti nei Paesi dell'Unione europea. Inoltre sui requisiti dei gestori, cfr. regole tecniche emanate con Decreto del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 2 novembre 2005 (artt. da 16 a 23) e circolare Cnipa n. 56 del 21 maggio 2009 (punti 2 e ss.). Sull'attività dei gestori di Pec vigila il Cnipa, in base all'art. 14, comma 13, d.P.R. n. 68/2005; sul punto, circolare Cnipa 7 novembre 2006, n. 51.

(12) Art. 13, d.P.R. n. 68/2005 e art. 12 delle regole tecniche di cui al d.m. 2 novembre 2005.

(13) Il requisito dell'interoperabilità garantisce la libertà effettiva dei privati nella scelta del proprio gestore di Pec. Il d.P.R. n. 68/2005, infatti, ha in proposito stabilito, senza ammettere eccezioni, che nel caso in cui la trasmissione del messaggio di Pec avvenga tra gestori diversi, "essi assicurano l'interoperabilità dei servizi offerti" (art. 5, c. 2), in base alle specifiche di cui all'art. 8 delle regole tecniche contenute nel d.m. Innovazione e tecnologie del 2 novembre 2005. Tuttavia, occorre in proposito rilevare che, nelle condizioni generali del contratto di utenza con il concessionario (cfr. note 15 e 16), vi si legge che l'interoperabilità è garantita dal concessionario rispetto agli altri gestori di Pec "ove possibile" (art. 10.1 del contratto di utenza), senza ulteriori specificazioni sui limiti e i caratteri di tale possibilità.

(14) In pratica, si prevede che una p.a. che sia gestore Pec possa assegnare caselle-indirizzi, sia a proprio personale, sia a personale di altri enti, sia a privati utenti. Le comunicazioni verso i privati assegnatari delle caselle saranno valide se provenienti da caselle di Pec, sia di personale della p.a. gestore, sia di personale di enti diversi dalla p.a. gestore. Tuttavia, l'uso della casella di Pec, assegnata da una p.a. gestore, da parte del privato assegnatario è esclusa, sia nei rapporti interprivati, sia per l'invio dal privato verso personale di qualunque p.a. diversa da quella gestore di Pec; essa è valida solo nei rapporti tra il privato e la p.a. gestore che ha assegnato la casella; cfr. *infra* in questo par.

(15) In particolare, sulla base dell'art. 5, d.P.C.M. 6 maggio 2009 in materia di attribuzione della Pec ai cittadini, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento

per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica ha individuato quale concessionario del servizio di Pec, che materialmente si occupa dell'assegnazione delle caselle ai richiedenti e della gestione del sistema, un raggruppamento temporaneo di imprese i cui soggetti sono indicati nel sito istituzionale ([www.postacertificata.gov.it](http://www.postacertificata.gov.it)) in Poste Italiane SPA, Telecom Italia SPA, Postecom SPA.

(16) Il contratto di utenza, anch'esso pubblicato sul sito istituzionale relativo alla Pec ([www.postacertificata.gov.it](http://www.postacertificata.gov.it)), è rilevante poiché "quali siano in concreto le prestazioni alle quali ciascun fruitore di un servizio pubblico avrà diritto, risulta ... dal "contratto di utenza" stipulato con l'impresa esercente il servizio, in forma diversa a seconda dei casi. Di regola, si tratterà di contratti per adesione, il cui contenuto dovrà essere peraltro conforme ai contratti tra le amministrazioni e le imprese ed eventualmente ad atti amministrativi di determinazione delle tariffe e della qualità dei servizi e ad altri atti che concorrono a determinare le modalità della prestazione": D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2005, 142. Sull'assegnazione e l'uso della Pec per i cittadini, cfr. par. finale.

(17) Pertanto, i rapporti interprivati mediante Pec, che sono ammessi in base all'art. 4 (c. 2 e c. 4 per le imprese), [d.P.R. n. 68/2005](#), implicano che i privati si dotino di caselle-indirizzi presso uno dei gestori diversi da p.a. iscritti nell'elenco tenuto dal Cnipa.

(18) Ed infatti, si rileva che dei ventiquattro gestori di Pec attualmente presenti negli elenchi del Cnipa, solo tre sono pubbliche amministrazioni (Regione Marche, Provincia di Nuoro, Università "Federico II" di Napoli), sei sono società pubbliche (quali Sogei o Poste) o soggetti privati di pubblica rilevanza (quale l'Ordine dei Notariati) e ben quindici sono società private, solitamente SPA di grandi dimensioni. Già nel supplemento al n. 1/2007 del periodico *Innovazione*, il quaderno n. 11 dedicato a *La posta elettronica certificata*, il Cnipa affermava che "la p.a. come gestore di posta elettronica certificata deve considerarsi un fatto eccezionale o giustificato da una reale specificità" (21).

(19) Si precisa che, ai sensi dell'art. 1, c. 2, lett. f), [d.P.R. n. 68/2005](#), il *messaggio di posta elettronica certificata* è un documento informatico (un "contenitore" denominato "*busta di trasporto*" dall'art. 1, c. 2, lett. a, [d.P.R. n. 68/2005](#)) composto dal testo del messaggio (ossia l'atto che si vuole inviare), dai dati di certificazione (ossia dai dati che rendono certi in ordine alla affidabilità della notificazione telematica) e dagli eventuali documenti informatici allegati.

(20) Il gestore del mittente ha facoltà di far ricorso a due modalità alternative di trasmissione: può consegnare ("incasellare") il messaggio direttamente presso la casella di Pec del destinatario, oppure può trasmetterlo al gestore di Pec del destinatario stesso che provvederà all'incasellamento (art. 5, c. 1, [d.P.R. n. 68/2005](#)). In particolare, in questo secondo caso, il gestore di Pec del destinatario invia al gestore di Pec del mittente una *ricevuta di presa in carico*. Inoltre, ai sensi dell'art. 5, c. 2, [d.P.R. n. 68/2005](#), si ricorda che nel caso in cui la trasmissione del messaggio di Pec avvenga tra gestori diversi, questi assicurano l'interoperabilità dei relativi servizi, su cui cfr. nota 13.

(21) Sulle singole ricevute: art. 6, [d.P.R. 68/2005](#) e art. 13 delle regole tecniche di cui al [d.m. 2 novembre 2005](#) (accettazione e ricevuta consegna); art. 8, [d.P.R. n. 68/2005](#) e art. 13 delle regole tecniche (mancata consegna); art. 7, [d.P.R. n. 68/2005](#) (presa in carico). Ulteriori specificazioni, inoltre, sono contenute nelle regole tecniche, art. 1, c. 1, lett. da e) ad n).

- (22) Art. 9, d.P.R. n. 68/2005 e art. 17, d.m. 2 novembre 2005.
- (23) Art. 3, d.P.R. n. 68/2005 e art. 45, c. 2, d.lgs. n. 82/2005.
- (24) Art. 48, c. 2, d.lgs. n. 82/2005 e art. 16-bis, c. 5 e 6, l. n. 2/2009; cfr. par. precedente.
- (25) A. Masucci, *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 5/2004, 778.
- (26) *Ibidem*, 779. Sul punto, art. 48, c. 3, d.lgs. n. 82/2005, art. 10, c. 1, d.P.R. n. 68/2005, e art. 9 delle regole tecniche di cui al d.m. 2 novembre 2005.
- (27) I quali per essere mittenti o destinatari di Pec devono richiedere l'attivazione di un indirizzo-casella, su cui cfr. par. finale.
- (28) Art. 9, c. 2, d.P.R. n. 68/2005 e art. 1, c. 1, lett. d), d.m. 2 novembre 2005.
- (29) Art. 11, d.P.R. n. 68/2005 e artt. 3, 4, 6, 10, d.m. 2 novembre 2005.
- (30) In proposito, la Pec è uno degli strumenti più importanti perché siano effettivamente realizzati i diritti all'uso delle tecnologie Ict nei rapporti tra amministrazioni e privati, previsti dalla sezione II (Diritti dei cittadini e delle imprese) del capo I del codice dell'amministrazione digitale (artt. 3 e ss.). Sul punto, B. Ponti, *Sezione II. Diritti dei cittadini e delle imprese*, in E. Carloni (a cura di), *op. cit.*, spec. 76 e ss. Cfr. anche par. successivo.
- (31) Art. 16-bis, c. 6, l. 2/2009; conformemente l'art. 9, d.P.C.M. 6 maggio 2009, relativo al rilascio della casella di Pec ai cittadini, adottato in base all'art. 16-bis, c. 7, l. n. 2/2009.
- (32) L'art. 4, c. 1, d.P.C.M. 6 maggio 2009 ha previsto che le pubbliche amministrazioni "istituiscono una casella di Pec per ogni registro di protocollo e ne danno comunicazione al Cnipa che provvede alla pubblicazione in rete consultabile per via telematica"; il sito di riferimento per la consultazione degli indirizzi di Pec delle p.a. è <http://www.paginepecpa.gov.it/>. Inoltre, le amministrazioni devono compiere tutte le operazioni previste al fine di favorire l'utilizzo della Pec nell'invio di istanze da parte del cittadino alla p.a. (art. 4, c. 2, 3, 4, d.P.C.M. 6 maggio 2009).
- (33) La questione della capacità d'uso dello strumento da parte degli operatori non riguarda semplicemente la formazione tecnica necessaria per gli operatori, ma l'uso dello strumento nel contesto delle attività e dei procedimenti amministrativi. L'uso della Pec non è indipendente dall'uso degli altri necessari strumenti pur previsti a livello legislativo riguardanti, nel loro complesso, l'informatizzazione dell'attività amministrativa. La formazione, pertanto, dovrebbe presupporre adeguamenti tecnologici in corso nelle amministrazioni e non svolgersi in modo indipendente da questi ovvero a soli fini (pur rilevanti) di aggiornamento e riqualificazione del personale.
- (34) La realizzazione dei presupposti infrastrutturali solo in parte rientra nella possibilità di azione delle singole amministrazioni. Il fatto che la Pec presupponga l'esistenza di macchine computer e di relativi sistemi di gestione è onere delle singole amministrazioni che sono autonome e responsabili nell'attività riguardante la propria organizzazione. Tuttavia, ciò che le amministrazioni non possono assicurare

singolarmente è la "copertura di rete", ossia il fatto che il territorio in cui ha sede l'amministrazione stessa sia raggiunto dalle reti di telecomunicazione e, in particolare, che vi sia la cd. banda larga (il tema della banda larga è stato incluso anche nella legge finanziaria per il 2008 - art. 2, c. 299, *I. n. 244/2007* - allo scopo di semplificare le procedure per la posa in opera di questa importante infrastruttura). In questo caso si tratta di una condizione generale che va assicurata a livello nazionale, al pari di quanto avverrebbe per qualunque grande opera pubblica di rilevanza strategica.

(35) Il risparmio potrebbe derivare principalmente dalla riduzione del "tempo-uomo" necessario per lo svolgimento dei diversi procedimenti amministrativi. Si pensi, ad esempio, alla riduzione degli oneri che conseguirebbe all'acquisizione per via telematica dei documenti in luogo del reperimento fisico presso amministrazioni diverse da quella precedente; in tema, M.P. Guerra, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, in *Dir. pubbl.*, 2/2005, 525 ss.; sia inoltre consentito il rinvio a G. Cammarota, *Circolazione cartacea e circolazione telematica delle certezze pubbliche. Accertamento d'ufficio ed acquisizione d'ufficio*, in *Foro amm.-Tar*, 11/2004, 3527 ss. Sul piano dei "costi vivi" dell'azione amministrativa, un risparmio ottenibile, sebbene di entità difficilmente prevedibile, riguarda specificamente l'uso della carta; in proposito, in base all'art. 2, c. 589, *I. n. 244/2007* (legge finanziaria 2008), il Cnipa effettua azioni di monitoraggio e controllo sull'attuazione delle norme in materia di Pec all'interno delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, laddove si rilevasse un mancato adeguamento in misura superiore al 50% del totale della corrispondenza inviata ne dovrebbe derivare una riduzione del 30% nell'esercizio finanziario successivo dello stanziamento per spese di invio della corrispondenza cartacea rispetto a quanto stanziato nell'anno in corso.

(36) Più in generale, è pur vero che tale attività volta ad assegnare e gestire potenzialmente milioni di indirizzi di Pec non è svolta senza oneri per la Stato e, in questo senso, per il cittadino come parte della comunità statuale; ed infatti la stessa *legge n. 2/2009* specifica che agli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 16-bis, c. 5, "si provvede mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate ... al "Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese" con decreto dei Ministri per le attività produttive e per l'innovazione e le tecnologie 15 giugno 2004" (art. 16-bis, c. 8).

(37) Cfr. nota 15.

(38) Cfr. nota 16.

(39) Lo schema di decreto legislativo di modifica del codice dell'amministrazione digitale (all'art. 5) propone la modifica dell'art. 6, c. 1, *d.lgs. n. 82/2005* e, nella stessa linea seguita dal *d.P.C.M. 6 maggio 2009*, l'estensione dell'utilizzabilità degli indirizzi di Pec (richiesti ed) assegnati ai privati per l'invio di comunicazioni da parte di ogni pubblica amministrazione.

(40) Sul tema del *digital divide*, S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997 (ult. ed. 2004), 79 e ss., J. Rifkin, *L'era dell'accesso*, Milano, 2000, 290 e ss. Inoltre, specificamente sulle nuove tecnologie per l'azione amministrativa, A. Valastro, *Le telecomunicazioni al "servizio" dell'informazione pubblica? Spunti per un ripensamento del servizio universale*, in F. Merloni (a cura di), *L'informazione*, cit., 167 e ss., B. Ponti, *op. cit.*, 58 e ss., M. Pietrangolo, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei "rapporti" con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2/2005, 73 ss., P. Piras, *Organizzazione, tecnologie e nuove diritti*, in *Informatica e diritto*, 1-2/2005, 89 e ss.

(41)

Si precisa che la disposizione di cui all'art. 8 del codice dell'amministrazione è meramente programmatica e necessita di sostegni concreti ed interventi reali sia nel contesto dei cicli dell'istruzione, sia nella formazione. La mancanza di interventi di alfabetizzazione rischia, infatti, di determinare un *digital divide*, una diseguaglianza tra chi usa le tecnologie e chi non ha gli strumenti conoscitivi per farlo (cfr. nota 40).

(42) Analogamente vale per reale possibilità di ammodernamento tecnologico delle pubbliche amministrazioni situate in territori non coperti dalla banda larga; cfr. nota 34.

---