

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2790

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MATARRELLI, SCOTTO, MELILLA, RICCIATTI, PELLEGRINO,
DURANTI, PANNARALE, NICCHI, SANNICANDRO, ZACCAGNINI**

Disposizioni per la semplificazione della comunicazione postale
mediante l'utilizzazione degli strumenti elettronici

Presentata il 22 dicembre 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — In apertura della XVI legislatura, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati aveva svolto sul tema dell'informatizzazione della pubblica amministrazione un'indagine conoscitiva terminata con l'approvazione di un documento conclusivo nella seduta del 16 dicembre 2009.

L'indagine aveva preso in esame le azioni, gli interventi e le risorse destinati all'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, ponendoli a confronto con i risultati conseguiti.

I punti evidenziati dalle conclusioni del documento hanno riguardato, in particolare, la contrapposizione data dall'esistenza di un quadro normativo ispirato a una concezione estremamente avanzata di una pubblica amministrazione in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità con-

nesse con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e con le difficoltà legate alla concreta attuazione di tale prospettiva.

Sul piano quantitativo, da un confronto con gli altri Paesi europei, è emerso che la spesa *pro capite* per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) da parte della pubblica amministrazione in Italia è inferiore a quella della maggior parte degli altri Stati.

Sul piano della *governance*, caratterizzata da un'estrema articolazione organizzativa a livello centrale non sempre ispirata a criteri di razionalità, è stata inoltre sottolineata la difficoltà di trovare un centro di impulso e di coordinamento unitario delle politiche messe in campo nel settore dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, specie per quanto

attiene il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali per evitare problemi di interoperabilità.

Anche alla luce dei risultati dell'indagine, nel corso della XVI legislatura sono stati adottati numerosi provvedimenti di sviluppo delle politiche di innovazione tecnologica delle pubbliche amministrazioni.

Innanzitutto, le disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni sono state raccolte e riordinate in un unico contesto normativo, il codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Il CAD affronta in modo organico il tema dell'utilizzo delle ICT nell'attività amministrativa, nei suoi aspetti organizzativi e procedurali e con riguardo ai rapporti con i cittadini e le imprese. Il testo contiene, inoltre, la disciplina relativa al documento informatico e alla firma digitale.

Successivamente, la legge n. 69 del 2009 ha previsto alcune norme tese ad accelerare il processo di realizzazione dell'*e-government* tra le quali, in particolare, si segnala la delega al Governo contenuta nell'articolo 33 ad adottare uno o più decreti legislativi di modifica del CAD.

La delega ha previsto, fra l'altro, l'inserimento di norme sanzionatorie per le amministrazioni che non ottemperino alle previsioni in questo contenute, nonché la modifica della normativa in materia di firma digitale, con l'obiettivo di semplificarne e di intensificarne l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese.

In ossequio alla suddetta delega è stato adottato il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, il quale, riformando il CAD, ha inteso assicurare maggiore effettività alle numerose disposizioni ivi previste in modo da rendere concretamente esigibili i diversi diritti contemplati in altrettante norme di principio. Tra le novità introdotte si segnala, in particolare:

1) il riconoscimento di nuovi diritti in capo ai cittadini e alle imprese quali: il diritto all'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con tutte le pubbliche amministrazioni, il diritto di effettuare qualsiasi

pagamento con modalità informatiche, il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) e il diritto a trovare *on line* tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati;

2) l'estensione dell'applicazione delle disposizioni del CAD anche ai soggetti privati preposti ad attività amministrative;

3) l'istituzione dell'indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni;

4) il consolidamento della validità giuridica del documento informatico e la definizione dei contenuti dei siti *internet* delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente, tuttavia, il CAD è stato oggetto di ulteriori modifiche e innovazioni.

Tali modifiche, però, sono avvenute purtroppo al fuori da un quadro di riforma organico e, segnatamente, ad opera di numerose novelle recate da provvedimenti a carattere intersettoriale.

Tra questi si segnalano, il decreto-legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011, (articolo 29-*bis*), il decreto-legge n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012 (articoli 6-*ter*, 47-*quinquies* e 47-*sexies*) e il decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012 (articoli 2, 4, 5, 6, 9, 9-*bis* e 15), tra i cui contenuti più rilevanti si ricordano:

1) le disposizioni tese a consentire alle pubbliche amministrazioni l'utilizzo di programmi informatici appartenenti alla categoria del *software* libero o a codice a sorgente aperto;

2) le disposizioni volte a rendere più cogenti le previsioni in tema di trasmissione di documenti per via telematica tra pubbliche amministrazioni e tra queste e privati;

3) la previsione in forza della quale la mancata trasmissione di documenti per via telematica tra pubbliche amministrazioni e tra queste e privati determina responsabilità dirigenziale e disciplinare;

4) l'introduzione del cosiddetto domicilio digitale, con il quale si riconosce a ogni cittadino la facoltà di indicare alla pubblica amministrazione un proprio indirizzo di PEC, cui le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi erano tenuti a inviare le comunicazioni fin dal 1° gennaio 2013;

5) l'istituzione dell'indice nazionale degli indirizzi di PEC (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti presso il Ministero dello sviluppo economico;

6) l'estensione della possibilità di effettuare pagamenti con modalità informatiche;

7) la previsione che, a partire dal 1° gennaio 2014, le amministrazioni pubbliche nonché le società partecipate da enti pubblici, devono utilizzare esclusivamente i canali e i servizi telematici, per determinate tipologie di atti; l'istituzione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, che rappresenta l'evoluzione tecnologica e informativa dell'indice nazionale delle anagrafi (INA) e semplifica la gestione dei dati anagrafici della popolazione (popolazione residente in Italia e cittadini italiani residenti all'estero).

Particolare rilievo nell'ambito del CAD assume, senza alcun dubbio, la PEC, che viene definita dallo stesso codice come il sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi.

Il decreto-legge n. 185 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2 del 2009, con l'intento di portare a regime l'uso della PEC quale ordinario e tendenzialmente unico strumento di comunicazione alternativo all'invio postale di documenti cartacei, ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di istituire una casella di PEC, o un analogo indirizzo di posta elettronica, prevedendo altresì l'attribuzione gratuita di una casella di PEC a tutti i cittadini che ne facciano richiesta.

L'indirizzo di PEC, infatti, consente l'invio di documenti informatici per via telematica con valenza legale ed è valido giuridicamente ai fini dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, che sono tenute a utilizzare tale strumento per le comunicazioni e le notificazioni aventi come destinatari i dipendenti della stessa o di un'altra amministrazione.

È stato disposto, inoltre, che la PEC venga usata con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione avvenuta per mezzo della posta ordinaria, mentre la definizione delle modalità di rilascio e di uso della casella di PEC assegnata ai cittadini è stata operata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 119 del 25 maggio 2009.

La legge n. 69 del 2009 ha, poi, rinforzato tali interventi, attribuendo anche alle pubbliche amministrazioni locali e regionali la facoltà di assegnare caselle di PEC ai cittadini residenti nel loro territorio, mentre il decreto legislativo n. 235 del 2010, attuativo della legge, riformulando il CAD nella parte relativa a tali strumenti, ha stabilito che tutte le pubbliche amministrazioni, nonché le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico, provvedano a istituire e pubblicare nell'indice degli indirizzi della pubblica amministrazione almeno una casella di PEC per ciascun registro di protocollo.

In definitiva, a seguito delle modifiche che hanno interessato il CAD, le pubbliche amministrazioni sono tenute a utilizzare la PEC ai fini della trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una di consegna a soggetti che abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo.

In buona sostanza, dunque, la trasmissione del documento informatico tramite PEC equivale, altresì, alla notificazione a mezzo posta, salvo che la legge disponga diversamente.

Lo sviluppo delle funzioni della PEC è stato perseguito anche da altri provvedimenti tra i quali merita ricordare: il decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri 22 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 16 novembre 2011, ai sensi del quale, a decorrere dal 1° luglio 2013, la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche dovevano avvenire esclusivamente in via telematica; il citato decreto-legge n. 5 del 2012 che tra l'altro, ha reso sufficiente, ai fini della validità dell'invio telematico di istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni, la sottoscrizione mediante la firma elettronica qualificata; infine, il citato decreto-legge n. 179 del 2012, recante norme volte a rendere più cogenti le previsioni vigenti circa la trasmissione di documenti per via telematica.

Alla luce di quanto precede, si deve tuttavia evidenziare che nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni dal legislatore per rinforzare il processo di informatizzazione, la normativa vigente non regola ancora del tutto lo scenario italiano relativo alla PEC: finora non si è data molta importanza al fatto che un utente abbia letto o no un messaggio, al caso in cui trascorsi trenta mesi il gestore può cancellare i *file* di *log* e, se l'utente ha smarrito o erroneamente cancellato le ricevute, quest'ultimo non ha nessun mezzo che fornisca la prova dell'avvenuta comunicazione o, ancora, vi è confusione circa la possibilità per le imprese di comunicare al registro delle imprese l'indirizzo di PEC messo a disposizione dallo studio professionale che le assiste negli adempimenti.

La normativa vigente, infatti, continua ad essere ancora molto confusa sul tema della digitalizzazione causando purtroppo un rifiuto generalizzato che, probabilmente, non favorirà quel meccanismo di digitalizzazione amministrativa del quale tanto si parla, ma che poco si avverte nel momento in cui ci si reca, dopo aver affrontato lunghe code, agli sportelli delle pubbliche amministrazioni italiane: sportelli che si presentano ancora piuttosto reali e ben poco digitali.

Sotto tale profilo, ne sono conferma i risultati emersi dall'indagine « *I cittadini – Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale – Agenzia Digitale* », che devono considerarsi con tutta evidenza particolarmente preoccupanti. Solo il 37 per cento dei cittadini ricorre al *web* per comunicare con la pubblica amministrazione contro un 41 per cento che ancora preferisce recarsi di persona negli uffici per conoscere chi si occuperà della sua pratica. E ancora: il 18 per cento non ha una rete *internet* a casa, il 13 per cento ignora che il servizio è disponibile *on line* e il 6 per cento pensa di non essere in grado di affrontare le procedure di accesso. Sempre dall'indagine si ottiene un dato ancora più allarmante che evidenzia come gli sforzi finora sostenuti dal legislatore non hanno raggiunto i risultati desiderati: la PEC è conosciuta solo dal 9 per cento del campione.

La pubblica amministrazione, quindi, continua a inviare sempre e comunque numerosissime comunicazioni cartacee ai cittadini, come del resto evidenziato dall'analisi del mercato del settore postale rilevata dal Ministero dello sviluppo economico-Dipartimento delle comunicazioni, che indica statisticamente come l'80 per cento dei destinatari siano privati cittadini e famiglie che ad oggi ancora non dispongono della PEC.

Eppure, la spesa pubblica per la comunicazione da parte della pubblica amministrazione, tramite raccomandata postale, ad esempio, comprensiva dei costi indiretti (quali carta, *toner*, cartelline, minute interne, fotocopie, costo del lavoro) si traduce in circa 1,5 miliardi di euro di costo ogni anno pari a circa 11,53 euro per ogni raccomandata spedita dalla pubblica amministrazione.

Pertanto, un recente studio pubblicato da Confesercenti e presentato dal giornalista Gian Antonio Stella evidenzia che tale costo può aumentare fino a 22 euro per ogni raccomandata spedita dalla pubblica amministrazione.

Si evidenzia, poi, che, contrariamente a quanto comunemente ritenuto dalla maggior parte dei cittadini, secondo alcuni

recenti pareri legali resi alla società Poste italiane Spa sulla raccomandata elettronica, tale tipologia di raccomandata, oltre ad essere equivalente al valore legale della raccomandata allo sportello, e quindi cartacea, offre in più anche la certificazione del contenuto della comunicazione con valore probatorio in giudizio.

Esistono ovviamente dei pre-requisiti specifici affinché tutto questo possa essere riconosciuto, ovvero: 1) che il trattamento dei dati informatici, della sicurezza informatica, della certificazione elettronica, dell'integrità dei dati e della verifica di genuinità dei file consegnati al destinatario abbiano tutti i requisiti previsti dal CAD e rispondano alle normative del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (DigitPA), in attuazione al decreto legislativo n. 177 del 2009; 2) che l'operatore postale, nell'ambito del processo di trattamento dei dati informatici, possa prevedere l'emissione di un certificato garantendo, sotto la propria responsabilità, l'identità del contenuto ricevuto dal mittente; 3) la regolarità e la conformità tecnica di quanto esposto nella domanda di brevetto n. RM2009A000033 (brevetto rilasciato con numero di registrazione 1392733 dal Ministero dello sviluppo economico).

Nel nostro ordinamento, infatti, non è presente alcuna norma che attribuisca alla posta raccomandata con ricevuta di ritorno in sé un determinato valore legale: l'unica norma di diritto positivo a cui si deve far riferimento è l'articolo 1335 del codice civile, costantemente richiamato dalla giurisprudenza di legittimità (*ex multis*, Corte di cassazione 24 luglio 2007, n. 16327), che recita: «La proposta, l'accettazione, la loro revoca e ogni altra dichiarazione diretta a una determinata persona si reputano conosciute nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario (...)».

Il valore che si suole attribuire alla raccomandata con ricevuta di ritorno «tradizionale» (la presunzione che la comunicazione sia giunta al destinatario o, in caso di esito negativo, la certezza che sono state espletate tutte le formalità ne-

cessarie per rendere conoscibile la comunicazione al destinatario) deriva, quindi, esclusivamente dal rispetto di determinate procedure e da un meccanismo di successive comunicazioni, che potremmo chiamare «secondarie», innescate dall'invio della lettera raccomandata.

Com'è noto, la procedura della posta raccomandata con ricevuta di ritorno è costituita dai seguenti momenti:

1) il mittente (non identificato, se non in quanto successivo destinatario della ricevuta di ritorno: in altri termini, l'incaricato dell'ufficio postale — in conformità all'articolo 3 del decreto del Ministro delle comunicazioni 9 aprile 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 95 del 24 aprile 2001 — non è tenuto a identificare il soggetto che invia la raccomandata, ma si limita a prendere atto di quanto da questi dichiarato nel compilare i dati richiesti nella cartolina di ritorno) consegna all'ufficio postale il plico da spedire e l'incaricato rilascia l'attestazione dell'avvenuta accettazione: in questa fase si inizia la «comunicazione primaria» vale a dire, il processo comunicativo tra mittente e destinatario, la cui certificazione sarà l'oggetto di tutte le comunicazioni successive;

2) compiuta questa fase, si apre una seconda fase di comunicazioni «secondarie», tra loro alternative: *a)* se il destinatario riceve il plico (che è costantemente monitorato nei diversi trasferimenti, fino all'ufficio di smistamento finale, quando il plico viene affidato al funzionario per la consegna), verrà inviata la cartolina di ricevuta al mittente (vale a dire un'ulteriore comunicazione avente ad oggetto l'informazione che il plico raccomandato è stato recapitato); *b)* se il destinatario non riceve l'atto, il funzionario incaricato rilascia un avviso di giacenza. Se la raccomandata verrà ritirata in giacenza, la procedura proseguirà come sopra (firma per la ricezione/invio della cartolina) e verrà certificata l'avvenuta ricezione; in caso contrario dopo trenta giorni la raccomandata verrà restituita al mittente per compiuta giacenza e questa comunicazione secondaria certificherà l'adempi-

mento da parte del mittente di tutte le formalità necessarie per portare a conoscenza del destinatario la raccomandata.

Da quanto si è detto, è evidente l'importanza delle « comunicazioni secondarie », successive all'invio della comunicazione primaria, in quanto solo queste ultime sono idonee a certificare la regolarità della procedura prevista per conferire alla raccomandata con ricevuta di ritorno la presunzione di avvenuta consegna.

Posto il problema in questi termini, è ragionevole ritenere che altri e innovativi mezzi di comunicazione possano avere un valore legale equivalente a quello della posta raccomandata tradizionale (come peraltro già previsto all'articolo 17 del citato decreto del Ministro delle comunicazioni 9 aprile 2001).

Ad oggi, per esempio, il legislatore, nell'introdurre la PEC quale strumento di comunicazione di « valore legale » non sembra aver seguito altro criterio se non quello del successivo invio di diverse « comunicazioni secondarie » (ricevuta d'invio e ricevuta di consegna o di mancata consegna) all'invio della comunicazione primaria (articoli 6-8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68).

Anche in questo caso il legislatore non ha dettato particolari criteri per qualificare le successive « comunicazioni secondarie », facendo così ragionevolmente ritenere che, ancora una volta, per esse non siano necessari particolari requisiti, se non quello di essere in grado di certificare, alternativamente, che la comunicazione sia giunta nella sfera di conoscenza del destinatario o che il mittente abbia fatto tutto il possibile affinché ciò avvenisse.

Posto che il sistema utilizzato dalla raccomandata elettronica è perfettamente conforme, come si è detto, alla disciplina prevista dal CAD e dalla normativa del DigitPA, per quanto attiene il trattamento dei dati informatici, la sicurezza informatica, la certificazione elettronica, l'integrità dei dati e la verifica di genuinità dei *file* consegnati al destinatario di non essere

stati manipolati, ovvero di essere gli stessi in origine inviati dal mittente, si può esaminare se e in quale misura la procedura innescata dalla raccomandata elettronica sia in grado di soddisfare i requisiti di certezza attribuiti alla procedura seguita dalla posta raccomandata tradizionale.

Al riguardo, sembra opportuno esaminare in parallelo le due procedure, quella tradizionale e quella elettronica, al fine di rilevare quali siano con precisione i momenti dell'*iter* della posta raccomandata tradizionale in cui si verifica quell'« evento certificativo » al quale si attribuisce il valore legale e, di conseguenza, cercare di ravvisare se anche la procedura elettronica possa essere in grado di garantire il medesimo livello di certezza.

La procedura tradizionale si inizia con il rilascio della ricevuta di accettazione, la quale contiene: l'indicazione del mittente; l'indicazione del destinatario; l'identificazione dell'ufficio postale; la copia del codice a barre adesivo presente sul cedolino che viene attaccato alla busta e al plico da spedire; altri elementi aggiuntivi (quali il costo e l'ora dell'operazione).

In tal modo è certificato, per mezzo del cedolino conservato in originale dall'ufficio postale e in copia dal mittente, che un determinato plico è stato accettato dall'ufficio per la spedizione, a una data ora e a un dato indirizzo geografico di destinazione.

La procedura seguita dalla raccomandata elettronica, quanto alla certificazione dell'invio, non è differente nei suoi contenuti, né tantomeno offre un minor grado di certezza.

Nel momento in cui si esegue l'*upload*, infatti, il sistema utilizzato dal gestore del servizio di raccomandata elettronica: associa al *file* caricato un codice identificativo di spedizione; associa al codice identificativo di spedizione un codice di controllo; attiva un generatore elettronico di marcatura temporale in grado di effettuare una « timbratura elettronica » su ogni fase del procedimento. Vale a dire, in fase di avvio del procedimento, con la procedura prevista per la raccomandata

elettronica si trasferiscono su supporto informatico le stesse fasi seguite dalla spedizione di una raccomandata tradizionale: da un lato, infatti, il mittente, il destinatario e l'ora di spedizione sono certificate dal sistema di marcatura temporale; dall'altro, l'associazione univoca tra la spedizione e il documento spedito è garantita, in luogo del codice a barre, dalla generazione del codice identificativo della spedizione e del codice di controllo.

Successivamente, la raccomandata tradizionale (al termine del percorso « fisico » del plico, come si è detto, costantemente monitorato) viene recapitata dal funzionario delle poste all'indirizzo geografico del destinatario: a questo punto o il destinatario riceve la raccomandata e ne viene certificata la ricezione, oppure non la riceve e allora la procedura si svilupperà nelle fasi alternative sopra esaminate. In ogni caso, il percorso certificativo della lettera raccomandata tradizionale termina qui (o con la consegna o con il tentativo di consegna della raccomandata).

Del pari, con la raccomandata elettronica viene rispettata la stessa procedura di consegna (fisica) del plico al destinatario, tramite il funzionario delle poste: a differenza della raccomandata tradizionale la consegna avviene però in tempo (quasi) reale, dato che sono eliminati tutti i passaggi fisico-cartacei intermedi tra il mittente e l'ufficio postale di destinazione.

Ora, l'assoluta identità delle modalità di consegna della raccomandata tradizionale e della raccomandata elettronica attesta in entrambi i casi che un plico è stato consegnato, o che si è tentato tutto il possibile per farlo (e il suo valore certificativo e il correlato « valore legale » non si spinge oltre).

Provare che è stata consegnata una busta non prova però che sia stato consegnato il contenuto del plico, giacché il destinatario potrebbe sempre sostenere che la busta conteneva un foglio bianco oppure un altro documento. In questo senso si è pronunciata la giurisprudenza di legittimità, quando ha fissato il principio secondo il quale « (...) la sola ricezione della busta raccomandata da parte del

destinatario non costituisce prova del contenuto di essa (...) ». Si tratta della sentenza della Corte di cassazione 12 maggio 2005, n. 10021, secondo cui per avere la prova della ricezione (e della conseguente conoscenza) del contenuto da parte del destinatario è necessaria la notifica a mezzo ufficiale giudiziario (che fa fede fino a querela di falso, ai sensi dell'articolo 2700 del codice civile).

Se, tuttavia, si esamina con più attenzione la fase di spedizione e di ricezione della raccomandata elettronica, si potrà però notare come in essa si trovino tutte le caratteristiche presenti nella raccomandata tradizionale e in più se ne aggiunga un'altra, che potrebbe risolvere i problemi derivanti da una rigorosa applicazione del principio di diritto enunciato dalla citata sentenza della suprema Corte n. 10021 del 2005.

La procedura prevista al riguardo per la raccomandata elettronica si scompone in realtà in due sotto-fasi, le quali saranno oggetto di due distinte certificazioni: la prima consistente nella comunicazione al mittente della consegna della raccomandata tradizionale contenente il PIN (che consente al destinatario di accedere al contenuto della comunicazione); la seconda consistente nella comunicazione che il *file* contenente i contenuti della comunicazione è stato « scaricato » (e conseguentemente « letto ») per mezzo del PIN precedentemente consegnato.

Scomposto in questo modo l'*iter* seguito dalla raccomandata elettronica, è possibile garantire lo stesso grado di certezza della raccomandata tradizionale, fino all'avvenuta consegna del PIN, attribuendo poi un grado di certezza maggiore su tutta la comunicazione al momento del *download* del *file*: la consegna del PIN avviene infatti avvalendosi della posta raccomandata tradizionale, con l'unica differenza che non si potrà discutere sul suo contenuto (trattandosi infatti di una lettera auto-imbustante dalla stampante che riceve il *file* contenente il PIN, va da sé che il suo contenuto non potrà differire o essere manomesso).

Ora, se si osserva attentamente ciò che certifica la consegna del PIN, ci si renderà

conto che il grado di certezza che questa certificazione attribuisce non è in alcun modo diverso da quello che la Corte di cassazione attribuisce alla raccomandata tradizionale: è vero che trattandosi di una lettera auto-imbustante al momento di generazione del PIN, il destinatario non potrà mai sostenere di aver ricevuto una busta vuota o avente un altro contenuto, tuttavia la comunicazione primaria, è giunta al suo indirizzo soltanto in maniera digitale.

Al termine di questa prima sotto-fase ciò che sarà legalmente dimostrabile sarà il medesimo fatto che la Corte di cassazione ritiene dimostrato dalla ricezione della posta raccomandata tradizionale, cioè che il veicolo di una comunicazione è giunto al suo destinatario, ma non ancora, o non per forza, la comunicazione effettiva in sé.

Dal risultato di questa riflessione non si può che giungere all'unica conclusione che la procedura seguita dalla raccomandata elettronica consente di attribuire il medesimo valore legale della posta raccomandata tradizionale ancora prima che il suo *iter* sia giunto al termine.

La seconda sotto-fase rappresenta la vera innovazione in materia di valore legale delle comunicazioni.

Se con la raccomandata tradizionale si può certificare che un plico sia giunto al suo destinatario, ma non che all'interno di esso fosse effettivamente contenuta quella comunicazione, né che egli ne abbia effettivamente preso visione, lo stesso non si potrà più affermare per le comunicazioni inoltrate a mezzo di raccomandata elettronica e questo proprio per via del fatto che è prevista l'ulteriore sotto-fase di certificazione del *download* del *file* nel quale è depositato il contenuto della raccomandata elettronica.

Nel momento in cui il destinatario preleva, per mezzo del PIN, il *file* della raccomandata elettronica, ne è data infatti notizia al mittente e in tal modo viene certificata anche l'effettiva presa visione del contenuto della stessa, dal momento che, come si è già detto in precedenza, tutte le fasi del procedimento, questa com-

presa, passano attraverso la timbratura elettronica del sistema di marcatura temporale (conformemente alle disposizioni del DigitPA).

Alla luce di quanto precede, in definitiva, si comprende come la procedura seguita dalla raccomandata elettronica sia in perfetta armonia con gli scopi che il legislatore ha ritenuto perseguibili per mezzo della raccomandata tradizionale.

La presente proposta di legge — anche alla luce dei principi previsti dal nuovo regolamento (CE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, entrato in vigore il 17 settembre scorso e direttamente applicabile in Italia a partire dal 1° luglio 2016, che impongono al nostro Paese di dotarsi di nuovi strumenti di comunicazione elettronica — risponde, quindi, all'obiettivo di fornire al nostro Paese la possibilità di usufruire il prima possibile di un sistema di comunicazione che, nel pieno rispetto della normativa vigente e di determinati requisiti essenziali, risulti pienamente in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea.

L'articolo 1 della presente proposta di legge prevede che, fermo restando quanto previsto dal CAD, di cui al decreto legislativo n. 235 del 2010, ogni forma di comunicazione, ivi compresa quella in formato elettronico, deve intendersi equivalente all'« invio raccomandato » quando ricorrono talune condizioni minime di servizio.

Sono sempre applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nell'articolo 21 delle condizioni generali di servizio di cui alla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 385/13/CONS del 20 giugno 2013, che disciplinando gli invii semplici e invii a firma, dispone che:

« 1. Ai fini delle attività di recapito, gli invii postali si distinguono in: 1) invii semplici: invii di posta prioritaria, massiva, di prodotti editoriali. Il recapito è effettuato mediante immissione in cassette domiciliari di cui al successivo articolo

oppure mediante consegna al destinatario o ad altra persona individuata ai sensi degli articoli 27, 28, 29 e 30; — invii a firma: invii raccomandati, assicurati, atti giudiziari e pacchi. Il recapito è effettuato tramite consegna al destinatario o ad altra persona individuata ai sensi degli articoli 27, 28, 29 e 30, previa firma per ricevuta. In caso di impedimento alla firma da parte del destinatario, l'attestazione dell'avvenuta consegna è fornita dall'addetto al recapito in qualità di incaricato di pubblico servizio.

2. Il destinatario di un invio a firma con avviso di ricevimento deve sottoscrivere anche l'avviso. Se la sottoscrizione è rifiutata, la prova della consegna è fornita dall'addetto al recapito, quale incaricato di pubblico servizio. Analogamente, la prova della consegna è fornita dall'addetto al recapito nel caso di invii multipli diretti allo stesso destinatario, per i quali la sottoscrizione di ciascun avviso di ricevimento contestualmente alla consegna risulti eccessivamente onerosa».

Dunque si prevedono la certezza della firma elettronica e l'assenza di nuovi oneri relativi alla procedura.

L'articolo 2 della presente proposta di legge definisce l'indirizzo elettronico come la destinazione che, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1335 del codice civile, coincide con il luogo telematico o informatico costantemente monitorato dal destinatario e idoneo a consentire la piena cognizione del contenuto della comunicazione. Al riguardo si rammenta che l'articolo 1335 del codice civile, nel disciplinare la presunzione di conoscenza, prevede che « La proposta, l'accettazione, la loro revoca e ogni altra dichiarazione diretta a una determinata persona si reputano conosciute nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario, se questi non prova di essere stato, senza sua colpa, nell'impossibilità di averne notizia ».

Sono poi previste altre disposizioni che chiariscono il requisito dell'idoneità alla ricezione nonché il concetto di notifica.

L'articolo 3 della presente proposta di legge tratta di casi in cui è preventivamente indicato o comunque noto un in-

dirizzo di PEC e reca norme per l'affidamento dei servizi di comunicazione elettronica da parte della pubblica amministrazione. A tali gare possono partecipare anche le *start-up* innovative iscritte nella sezione speciale del registro delle imprese ai sensi della legge 17 dicembre 2012, del citato decreto-legge n. 172 del 2012, con esonero dall'attestazione dei requisiti speciali previsti all'articolo 41 del codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006.

Al riguardo si rammenta che l'articolo 25, comma 8, del menzionato decreto-legge prevede che, per le *start-up* innovative, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura istituiscano un'apposita sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile, a cui la *start-up* innovativa deve essere iscritta al fine di poter beneficiare della disciplina della sezione. Il citato articolo 41 del codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, invece, disciplina la capacità economica e finanziaria « dei fornitori e dei fornitori di servizi » prevedendo, in particolare, che « Negli appalti di forniture o servizi, la dimostrazione della capacità finanziaria ed economica delle imprese concorrenti può essere fornita mediante uno o più dei seguenti documenti:

a) dichiarazione di almeno due istituti bancari o intermediari autorizzati (...);
bancarie;

b) bilanci o estratti dei bilanci dell'impresa (...);

c) dichiarazione concernente il fatturato globale d'impresa e l'importo relativo ai servizi o forniture nel settore oggetto della gara, realizzati negli ultimi tre esercizi ».

Con la presente proposta di legge si propone che siano da considerare nulli i criteri che fissano limiti di accesso connesso al fatturato aziendale delle *start-up*.

Infine, l'articolo 4 prevede l'adozione delle disposizioni per l'attuazione della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Fermo restando quanto previsto dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ogni forma di comunicazione, ivi compresa quella in formato elettronico, deve intendersi equivalente all'invio raccomandato quando ricorrono le seguenti condizioni minime di servizio:

a) la comunicazione è recapitata attraverso l'ausilio di un operatore abilitato all'esercizio di spedizione e di consegna di comunicazioni con firma;

b) sono certificati la data e l'orario della spedizione e della ricezione della comunicazione;

c) è rilasciato l'avviso di giacenza per il destinatario;

d) nella fase di consegna è sempre identificato il destinatario della comunicazione;

e) è richiesta la firma per ricevuta del destinatario;

f) è richiesta la restituzione al mittente dell'originale della comunicazione in caso di assenza, compiuta giacenza, rifiuto, indirizzo sconosciuto ovvero destinatario sconosciuto o trasferito;

g) è richiesta la restituzione al mittente della ricevuta di avvenuta consegna firmata dal destinatario.

2. Sono applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 21 delle condizioni generali di servizio di cui alla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 385/13/CONS del 20 giugno 2013, in materia di deroga all'apposizione di firma per ricevuta.

3. La firma elettronica deve corrispondere a un grado di certezza non inferiore

alla firma in originale utilizzata nel caso d'uso.

4. La procedura relativa all'apposizione della firma elettronica non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e dei cittadini.

ART. 2.

1. Ai fini di cui alla presente legge, per indirizzo elettronico si intende la destinazione che, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1335 del codice civile in materia di presunzione di conoscenza, coincide con il luogo telematico o informatico che risulta costantemente monitorato dal destinatario e idoneo a consentire la piena cognizione del contenuto della comunicazione.

2. Rientrano nella definizione di cui al comma 1 anche la posta elettronica e il telefono cellulare qualora risulti pienamente soddisfatto il requisito dell'idoneità alla ricezione ai sensi di quanto previsto dal comma 3.

3. L'indirizzo elettronico è idoneo alla ricezione quando il mittente riceve, in qualsiasi forma, una conferma di lettura o di consegna conseguente a un'azione impressa dal destinatario sul sistema telematico o informatico utilizzato per la ricezione della comunicazione stessa.

4. L'invio di una comunicazione all'indirizzo elettronico costituisce notifica in luogo diverso ai fini delle notificazioni di atti a mezzo posta di comunicazioni a mezzo posta connesse con le notificazioni di atti giudiziari ai sensi della legge 20 novembre 1982, n. 890, nonché della notificazione delle violazioni prevista dall'articolo 201 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, quando il destinatario ha preventivamente dichiarato che l'indirizzo elettronico corrisponde al domicilio speciale e il contenuto della comunicazione è certificato da un pubblico ufficiale.

5. L'invio di una comunicazione all'indirizzo elettronico di cui al presente articolo costituisce notifica al domicilio le-

gale quando l'indirizzo elettronico è indicato dal cittadino come indirizzo principale di posta elettronica presso i servizi anagrafici della pubblica amministrazione per la popolazione residente o per gli italiani residenti all'estero e il contenuto della comunicazione è certificato da un pubblico ufficiale.

ART. 3.

1. Nei casi in cui è preventivamente indicato un indirizzo di posta elettronica, o quest'ultima risulta dai registri anagrafici domicilio speciale o domicilio legale della persona fisica o giuridica, la pubblica amministrazione, in conformità a quanto previsto dall'articolo 27, comma 8, lettera e), della legge 16 gennaio 2003, n. 3, in materia di estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati, utilizza, per l'invio di ogni comunicazione, la trasmissione telematica o informatica attraverso gli strumenti e le tecnologie che consentono la spedizione di posta raccomandata in modalità elettronica ai sensi e nelle forme previste dall'articolo 1 della presente legge.

2. L'utilizzo dei servizi di comunicazione elettronica da parte delle pubbliche amministrazioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri rispetto a quelli sostenuti per l'invio raccomandato cartaceo tradizionale.

3. Fermo restando quando previsto dall'articolo 1, le pubbliche amministrazioni possono procedere per l'affidamento dei servizi di comunicazione elettronica a bando di gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e stabilendo che non possono essere ammesse a concorrere nell'ambito dello stesso bando di gara per l'affidamento dei servizi di postalizzazione nella sola forma elettronica imprese che esercitano tipologie di servizio di postalizzazione ibrida o tradizionale, considerando tali modalità di servizio diverse e destinate ad essere affidate con bandi di gara distinti.

4. Le *start-up* innovative iscritte nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 25, comma 8, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, possono concorrere a gare pubbliche per la fornitura di tecnologie innovative di cui al presente articolo con esonero dall'attestazione dei requisiti speciali previsti dall'articolo 41 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

5. Sono da considerare nulli i criteri che fissano limiti di accesso connesso al fatturato aziendale delle *start-up* innovative.

ART. 4.

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con gli altri Ministri interessati, adotta con propri decreti uno o più regolamenti per l'attuazione della presente legge in conformità ai principi stabiliti dal regolamento (CE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0028360