

La pubblicità telematica nell'impianto del Codice dell'amministrazione digitale*

di Angelo Giuseppe Orofino**

Sommario: 1. Premessa. – 2. La disciplina della pubblicità telematica nel Codice dell'amministrazione digitale. – 3. Segue: la pubblicazione informatica. – 4. Segue: la comunicazione individuale. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Premessa.

Tra i temi del diritto amministrativo dell'informatica, una delle questioni che ha maggiormente impegnato la giurisprudenza è stata quella inerente il rilievo giuridico delle misure di conoscenza telematiche, sia individuali che, soprattutto, collettive. Non di rado, infatti, i giudici amministrativi si sono trovati a dover stabilire se la pubblicità¹ svolta attraverso i mezzi informatici avesse un qualche valore e, quindi, fosse idonea a concretare il decorso dei termini di impugnativa degli atti partecipati elettronicamente o costituisse adeguata forma comunicativa di tali atti².

L'importanza dell'argomento è poi testimoniata anche dal crescente interesse ad esso riservato dalla dottrina, che, sempre più frequentemente, si è occupata di comunicazione pubblica e di informazione amministrativa³, dedicando specifica attenzione alle forme di

* Testo della relazione svolta in occasione della IV edizione del convegno nazionale «Diritto amministrativo elettronico» (Catania, 1°-2 luglio 2005). Contributo in corso di pubblicazione sul fasc. n. 1/2005 di *Informatica e diritto*.

** Avvocato in Bari (www.studio-orofino.it).

¹ La dottrina giuspubblicistica ha adoperato il termine *pubblicità* attribuendo alla parola una notevole varietà di significati: cfr. A. MELONCELLI, *Pubblicità (dir. pubb.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, 1027; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed., vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, 529; A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, Cedam, Padova, 2003, 213; pertanto appare utile precisare che in questa sede il lemma è utilizzato intendendo riferirsi con esso all'intera categoria delle misure di partecipazione dell'attività amministrativa, svolte nelle varie fasi procedurali.

² Per un'analisi della prima giurisprudenza in materia v. A.G. OROFINO, *L'informatizzazione dell'attività amministrativa nella giurisprudenza e nella prassi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 1376.

³ La materia, già analizzata da coloro che si sono occupati in generale di diritto all'informazione (A. LOIODICE, *L'informazione*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, V ed., vol. III, Il Mulino, Bologna, 1997, 247, con ulteriori

comunicazione effettuate attraverso la Rete⁴.

Si è così esaminato il tema della telematica civica, mettendone in evidenza le implicazioni ed i risvolti positivi in termini di partecipazione⁵ e di sviluppo democratico⁶. Del pari, un sempre maggior nume-

indicazioni bibliografiche), è stata oggetto di trattazioni e scritti espressamente dedicati alla comunicazione amministrativa: limitando l'analisi ad alcune delle opere più significative, oltre che al lucido saggio di V. OTTAVIANO, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1953, ora in V. OTTAVIANO, *Scritti giuridici*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1992, 143 (le successive citazioni dell'opera faranno riferimento a quest'ultima collocazione), si rinvia agli studi di A. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1983; A. VIGNUSDELLI (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992; G. ARENA (a cura di), *La comunicazione d'interesse generale*, Il Mulino, Bologna, 1995; G. GARDINI, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1996; F. FACCIOLO, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma, 2000; M. SPAGNOLO, *La comunicazione negli enti locali*, Maggioli, Rimini, 2001; F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002; P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002; P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2003; T. KRASNA (a cura di), *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge n. 150/2000*, Ipzs, Roma, 2003; G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, II ed., Maggioli, Rimini, 2004; V. SARCONI, *Alcune considerazioni in merito al diritto all'informazione pubblica*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2004, fasc. 1, 63; B.G. MATTARELLA, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2005, 1. In argomento v. altresì AA.VV., *La comunicazione pubblica in Europa*, Franco Angeli, 1999 (numero speciale monografico, allegato al fasc. n. 1/1999 della *Rivista italiana di comunicazione pubblica*).

⁴ L'argomento è affrontato (in maniera più o meno approfondita) in quasi tutte le recenti trattazioni che si occupano di informazione o comunicazione amministrativa; vi sono, poi, studi specifici in materia, richiamati nelle note che seguono, cui per brevità si rinvia.

⁵ Sull'importanza della partecipazione e sull'esigenza di coinvolgere, direttamente ed immediatamente, la comunità, in ogni sua espressione, nella individuazione, nell'assetto e nella cura degli interessi pubblici, v. le riflessioni di I.M. MARINO, *Aspetti giuridici della programmazione: programmazione e mete sociali*, in *Dir. soc.*, 1990, 21; I.M. MARINO, *La programmazione come sistema giuridico*, *ivi*, 428. In materia v. altresì

⁶ Su reti civiche e città digitali, oltre ai fondamentali rapporti redatti annualmente dalla Rur (Rete Urbana delle Rappresentanze) in collaborazione con il Censis, v. F. BRUGALETTA, *Informazioni giuridiche e pubblica amministrazione nel WWW di Internet*, in *I TAR*, 1996, II, 205; A.G. OROFINO, *Reti civiche e città digitali. La comunicazione pubblica online tra semplificazione, partecipazione e trasparenza*, in *Cyberspazio e diritto*, 2001, 325; R.M. DI GIORGI, *Reti di relazioni nella Pubblica Amministrazione. Considerazioni in tema di e-government e accesso alla documen-*

ro di autori si è soffermato ad analizzare il rilievo giuridico delle varie forme di pubblicità informatica di atti e provvedimenti amministrativi⁷.

Del resto, se l'amministrazione deve essere una *casa di vetro*⁸, i cristalli attraverso cui i cittadini possono vedere all'interno dell'edificio e controllare come viene gestita la cosa pubblica sono innanzitutto i siti e portali delle amministrazioni i quali, come mai era accaduto prima, consentono forme di penetrante controllo sociale sull'operato amministrativo⁹.

tazione di fonte pubblica, in *Inf. dir.*, 2002, fasc. 2, 27; E. CARLONI, *Le reti civiche*, in F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, cit., 125; A. CONTALDO, *La ricerca normativa e giurisprudenziale su Internet: lo stato dell'arte per una rinnovata information retrieval*, in *Giur. merito*, 2002, 879; C. ABBATE, *La situazione delle amministrazioni on line*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2002, fasc. 2, 121; S. MERCURI, *Più informazione e comunicazione: così cambia la P.A.*, *ivi*, 2002, fasc. 2, 129; I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II ed., vol. II, 2003, 1694; R. CUONZO, S. GATTAMELATA, *Ruolo e competenze degli enti locali tra radiotelevisione e «città digitale»*, in *Riv. amm.*, 2004, 438.

⁷ La dottrina si è interessata particolarmente del valore della pubblicazione di atti amministrativi (soprattutto bandi di gara) in Internet: A.G. OROFINO, *Sull'obbligo di pubblicazione in Internet di bandi ed avvisi di gara ex art. 24, l. 20 novembre 2000 n. 340*, in *Foro amm. TAR*, 2003, 678; M. SINISI, *L'inserimento di provvedimenti amministrativi su sito internet: valore di pubblicità notizia*, *ivi*, 2004, 163; A.G. OROFINO, *La pubblicazione in Rete dei bandi di lavori sotto soglia comunitaria*, in *Urb. app.*, 2004, 357; A. NATALINI, *Bandi di gara on-line: ritardi e incertezze*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 1225; C. GIURDANELLA, *Pubblicazione telematica di bandi di gara in procedure di rilievo comunitario*, in *Dir. Internet*, 2005, 177; A.G. OROFINO, R.G. OROFINO, *Misure di conoscenza telematiche e tutela della concorrenza nelle pubbliche gare*, *ivi*, 2005, 372; M. MARINO, A.G. OROFINO, *La pubblicità on line degli atti di indizione delle procedure infracomunitarie*, in corso di pubblicazione in *Giur. merito*, fasc. 9/2005. Si affronta il tema della comunicazione individuale, oltre che quello relativo alle misure di partecipazione collettive, in A.G. OROFINO, *L'informatizzazione dell'attività amministrativa*, cit., 1379.

⁸ Secondo quanto ricordato da G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996, 15, nonché da S. CIMINI, *Diritto di accesso e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in www.giustamm.it, maggio 2005, nota 20, l'espressione, oramai entrata nel linguaggio comune, è stata usata nel 1908 dall'on. Filippo Turati, nel corso di una discussione parlamentare.

⁹ In argomento v. le riflessioni di L. VESPIGNANI, *La comunicazione pubblica: aspetti giurispubblicistici*, in A. VIGNUSDELLI (a cura di), *La comunicazione pubblica*, cit., 171; F. MERLONI, *La funzione di informazione pubblica nella società dell'informazione*, in F. MERLONI, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*,

I mezzi informatici, poi, posseggono una particolare capacità diffusiva, che permette di far circolare le notizie ben oltre un determinato ambito territoriale e di rapportarsi alle autorità da qualunque luogo fisico.

Non a caso, lo stesso Ministero della funzione pubblica, con una circolare oramai non più recentissima, ha sostenuto che «l'utilizzo ottimale delle tecnologie di comunicazione e, in particolare, di Internet, costituisce una esigenza strategica per le pubbliche amministrazioni. La Rete è infatti un mezzo importante sia per accrescere la produttività del lavoro all'interno dei pubblici uffici, *sia per migliorare la qualità dei servizi* che essi devono offrire ai cittadini, sia, infine, per promuovere una migliore informazione sulle attività delle amministrazioni pubbliche e per una *maggiore partecipazione dei cittadini alle scelte delle medesime amministrazioni*» (corsivo aggiunto)¹⁰.

Tutte queste caratteristiche, rendono fondamentale l'uso delle tecnologie informatiche ai fini della diffusione e dell'accesso alle informazioni di fonte pubblica (nonché l'adeguamento delle strutture organizzative, in maniera da agevolare tale uso¹¹), purché ciò avvenga nel rispetto di regole ben precise, volte a garantire l'effettività e l'efficacia della comunicazione.

Internet, infatti, non è solo uno strumento *virtuoso*, che consente di abbattere barriere e di accedere virtualmente alle informazioni amministrative. Esso, come tutti i mezzi tecnici, pone anche delle barriere e può divenire, se adoperato senza le dovute cautele, strumento di di-

cit., 24; M. PIETRANGELO, *E-government e società dell'informazione: la prima legge regionale*, in *Inf. dir.*, 2004, vol. 1, 145.

¹⁰ Cfr. la circolare del Ministero della funzione pubblica del 13 marzo 2001, n. 3, in G.U. n. 65 del 19 marzo 2001. In termini v. Cons. St., sez. cons. atti norm., 11 marzo 2002, n. 738/2002, in www.giustizia-amministrativa.it, dove si è affermato che «il ricorso alle tecnologie telematiche sembra [...] particolarmente efficace per la trasmissione e pubblicazione di informazioni da cui possono derivare, in tempi molto rapidi e quindi con preavvisi molto brevi, conseguenze di forte impatto sui cittadini», nonché, in dottrina, P. COSTANZO, *La comunicazione giuridica alla prova della Rete*, in B. CARAVITA DI TORITTO, *I percorsi del federalismo*, 2004, 167 (contributo pubblicato anche sul sito www.federalismi.it).

¹¹ Sulla strumentalità dell'organizzazione amministrativa rispetto alla partecipazione v. I.M. MARINO, *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, Quattrosoli, Palermo, 2002, 73; in argomento v. altresì S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per "autonomie" e "diritti" dei cittadini*, Giappichelli, Torino, 2000, *passim*.

scriminazione, piuttosto che di partecipazione¹².

È noto, infatti, che non tutti i cittadini posseggono conoscenze informatiche sufficienti a consentir loro un agile colloquio telematico con le amministrazioni¹³. Peraltro, anche coloro che hanno bastevole dimestichezza con computer e reti telematiche, non possono essere costretti a vagare nel Web, alla ricerca spasmodica di notizie che potrebbero essere di loro interesse o alla frenetica consultazione di tutti gli indirizzi di posta elettronica attivati a loro nome – che magari hanno smesso di utilizzare da tempo –, sui quali potrebbero essere recapitati atti dalle pubbliche amministrazioni.

Per questo, è sicuramente necessario che vi sia chiarezza in ordine alle modalità di espletamento delle forme conoscitive informatiche, al valore giuridico da attribuire alle stesse ed alle conseguenze da riconnettere alla eventuale violazione delle norme in tema di comunicazione via Internet.

2. La disciplina della pubblicità telematica nel Codice dell'amministrazione digitale.

Alla luce delle premesse svolte, dunque, è bene ora analizzare il testo del CAD, con l'avvertenza che – onde evitare di invadere lo spazio riservato ad altri relatori – l'indagine sarà condotta avendo riguardo solamente agli strumenti di conoscenza in forma elettronica, più che agli istituti di semplificazione procedimentale¹⁴, di partecipazione amministrativa intesa in senso lato¹⁵, o all'*e-democracy* in generale¹⁶.

¹² V. TAR Sardegna, 23 settembre 2003, n. 1080, in *Foro amm. TAR*, 2003, 2775, dove si mette in rilievo che la sola diffusione attraverso Internet di un provvedimento amministrativo può costituire forma di disparità di trattamento nei confronti di quei cittadini che siano sprovvisti di dotazione informatica.

¹³ Cfr. M. SINISI, *L'inserimento di provvedimenti amministrativi*, cit., 165, la quale mostra scetticismo nei confronti delle possibilità partecipative offerte dai mezzi informatici; in generale sul *digital divide*, poi, T. PUCCI, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione. Il digital divide*, in *Inf. dir.*, 2002, fasc. 2, 119.

¹⁴ Su questi temi si rinvia ad A. SCATASSA, *I servizi on-line dei siti Web pubblici: rapporto di navigazione*, in *Stato elettronico*, 2000, fasc. 1, 36; F. GALLI, *Internet e semplificazione amministrativa*, in G. CASSANO (a cura di), *Internet. Nuovi problemi e questioni controverse*, Giuffrè, Milano, 2001, 525; C. MAIOLI, *E-governance ed e-government*, Clueb, Bologna, 2002, 89; G. CAMMAROTA, *L'erogazione on line di servizi pubblici*, in *Inf. dir.*, 2002, fasc. II, 45; A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative*, in *Dir. pub.*, 2003, 991.

¹⁵ Cfr. i contributi citati in nota 6.

Il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, reca una qualche disciplina, anche se non necessariamente esaustiva, per i vari tipi di comunicazione telematica.

Nel Codice, infatti, dopo una prima parte, dal sapore programmatico e dai toni enfatici¹⁷, nella quale si proclama un *diritto* dei cittadini e delle imprese all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali (art. 3), si dispone che gli interessati debbano avere la possibilità di esercitare la partecipazione procedimentale ed il diritto di accesso per mezzo degli strumenti informatici e che lo Stato debba favorire ogni forma di uso delle nuove tecnologie per garantire una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico (art. 9), si affrontano anche i temi della comunicazione amministrativa.

Si parla, infatti, di posta elettronica (art. 6 e artt. 45-49, contenuti nel capo IV), nonché dei dati delle amministrazioni diffusi mediante siti Web, riservando specifica attenzione alla struttura dei portali attivati dalle amministrazioni centrali (capo V).

Ciononostante, il Consiglio di Stato, commentando una prima bozza dell'articolato, ha ritenuto di muovere delle critiche allo schema portato alla sua attenzione, sostenendo che nel testo non si è provveduto a chiarire come l'informatica possa essere utilizzata nelle varie fasi di svolgimento del procedimento amministrativo, tra le quali vanno ricompresi anche i momenti relativi alla diffusione e comunicazione degli atti adottati¹⁸.

In effetti, sia nel d.lgs. n. 82/2005, che nella restante normativa

¹⁶ Sull'*e-democracy* v. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Dir. inf.*, 2003, 465; P. COSTANZO, *Profili costituzionali di Internet*, in E. TOSI (a cura di), *Commercio elettronico e servizi della società dell'informazione*, II ed., vol. I, Giuffrè, Milano, 2003, 85; J.M. BALKIN, *Digital Speech and Democratic Culture: a Theory of Freedom of Expression for the Information Society*, in *New York Un. L.R.*, 2004, 45; R.M. DI GIORGI, *L'informatica nell'attività della pubblica amministrazione*, in R. BORRUSO, R.M. DI GIORGI, L. MATTIOLI, M. RAGONA, *L'informatica nel diritto*, Giuffrè, Milano, 2004, 276.

¹⁷ Sostiene al riguardo E. DE GIOVANNI, *Il "Codice dell'amministrazione digitale": prime impressioni*, in *Dir. Internet*, 2005, 227, che le norme dai toni enfatici «apparivano tuttavia necessarie data la novità del testo – e comunque passibili di un'azione concretizzatrice ad opera dei successivi decreti ministeriali».

¹⁸ Cons. St., sez. atti norm., 7 febbraio 2005, n. 11995/04, in *www.interlex.it*, al punto 8 della motivazione. Sulla mancata disciplina del procedimento telematico v. altresì le osservazioni svolte da G. DUNI, *L'e-government: dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006*, in *Dir. Internet*, 2005, 229.

sino ad oggi promulgata in materia di società dell'informazione, non è contenuta una compiuta regolamentazione dell'attività comunicativa svolta dalle pubbliche amministrazioni per mezzo del *Word Wide Web*; diversa è la situazione per quanto attiene la disciplina della comunicazione individuale.

3. Segue: la pubblicazione informatica.

Andando a verificare quanto appena detto, per il momento con riguardo ai soli strumenti di conoscenza collettivi, si vedrà che il legislatore delegato, più che di disciplinare la pubblicazione telematica, si è preoccupato di dettare norme sulla struttura e sul contenuto dei siti Web pubblici.

Così, all'art. 53 – con disposizione che limita l'applicabilità della norma alle amministrazioni centrali, ma che prevede che lo Stato debba promuovere intese ed azioni comuni con regioni ed autonomie locali, al fine di realizzare portali con le stesse caratteristiche di quelli previsti per le amministrazioni centrali – si è statuito che i siti informatici devono essere accessibili, facilmente reperibili, avere elevata usabilità anche da parte dei disabili, devono inoltre essere affidabili, interoperabili, avere una struttura che ne garantisca la facile consultazione e devono recare informazioni complete¹⁹, esposte con un linguaggio chiaro e comprensibile²⁰.

Con l'art. 54 si è poi disciplinato – anche in questo caso con norma la cui efficacia è limitata alle amministrazioni centrali – il contenuto minimo dei portali stessi, prevedendo che i siti Web debbano necessariamente recare alcune informazioni (quali, tra le altre, quelle relati-

¹⁹ Cfr. A. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, cit., 241.

²⁰ Sulla semplificazione del linguaggio amministrativo v. A. FIORITTO (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1997; A. FIORITTO (a cura di), *Il progetto per la semplificazione del linguaggio amministrativo*, in *Quaderni dell'innovazione n. 4*, Ipzs, Roma, 2002; con specifico riferimento al linguaggio utilizzato dalle amministrazioni che si avvalgano dell'informatica per dialogare con i cittadini v. A. LOIODICE, *Il linguaggio della pubblica amministrazione: l'approccio informatico e i rapporti tra cittadini e uffici*, in P. GIOCOLI NACCI, A. LOIODICE (a cura di), *Problemi attuali di diritto pubblico*, Cacucci, Bari, 1990, 441; A. MAGGIO, *La semplificazione del linguaggio amministrativo nella comunicazione attraverso i canali tradizionali e attraverso i canali telematici*, in *Riv. amm.*, 2002, 499; S. MERCURI, R. CARUSO, *Alcune riflessioni sulla comunicazione in epoca di Internet*, in *Nuova rassegna*, 2003, 503.

ve all'organigramma, all'articolazione degli uffici, alle caselle di posta elettronica attive, ecc.) e, per quel che interessa ai fini di questo intervento, che sugli stessi debbano essere pubblicati tutti i bandi di gara e di concorso.

Nulla, però, si è detto circa il valore di tale forma di pubblicazione né sulle conseguenze di eventuali inesattezze dei dati pubblicati in Rete. Si prevede, infatti, che le amministrazioni debbano garantire la esattezza delle informazioni e la conformità all'originale dei provvedimenti affissi in Internet, ma non si dice alcunché circa possibili errori²¹.

Quelle poste in evidenza sono problematiche che hanno già interessato la giurisprudenza, dando anche luogo a contrasti²², il che dimostra la loro attualità e rilevanza.

Ebbene, nel Codice tali temi vengono affrontati in maniera forse troppo sbrigativa. Sarebbe stato, invece, opportuno focalizzare l'attenzione non solo sulla struttura e sul contenuto dei siti, ma anche sulle forme di comunicazione e sul valore delle stesse.

L'importanza della pubblicazione è di tutta evidenza, giacché attraverso di essa si tende sicuramente a perseguire la conoscibilità dell'azione amministrativa ai fini del decorso dei termini di impugnativa dell'atto²³ e della tutela giurisdizionale dei soggetti interessati dal procedimento²⁴, ma soprattutto si vuole permettere un maggiore con-

²¹ In tal senso v. le riflessioni svolte dal Cons. St., sez. cons. att. norm., 7 febbraio 2005, n. 11995/04, cit., laddove, in riferimento al precepto enunciato dall'art. 54, comma 4, si è osservato che appare necessario chiarire se «eventuali difformità rispetto al contenuto originale del provvedimento, in violazione della previsione di cui al comma 4, o altre inesattezze, rilevano ai fini della eventuale rimessione in termini per errore scusabile o ad altro fine».

²² A mero titolo esemplificativo, si evidenzia come vi sia difformità di opinioni in giurisprudenza sull'importanza da attribuire all'affidamento di privati e imprese tratti in inganno da erronee informazioni diffuse attraverso i siti Internet delle amministrazioni; ha ritenuto meritevole di tutela tale affidamento TAR Sardegna, sez. I, 22 ottobre 2004, n. 1507, in *Dir. Internet*, 2005, 173; di diversa opinione TAR Veneto, sez. I, 15 maggio 2003, n. 2812, in *Foro amm. TAR*, 2003, 1570. Sulla responsabilità della p.a. per diffusione di notizie inesatte v. L. FERRARA, *Profili problematici della responsabilità della pubblica amministrazione per mancata o inesatta informazione*, in *Dir. pubb.*, 2004, 755.

²³ D. CORLETTI, *Pubblicità degli atti amministrativi*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, 3.

²⁴ A. LOIODICE, *Conoscibilità dell'attività amministrativa e difesa giudiziaria*, in *Rass. dir. pubb.*, 1967, 248; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*,

trollo dei cittadini sull'operato amministrativo²⁵ ed una maggiore partecipazione²⁶.

Come già rilevato, l'uso della telematica consente una più ampia diffusione dei documenti pubblicati, con ripercussioni positive non solo in termini di trasparenza, ma anche di partecipazione. Simili osservazioni sono state di recente svolte dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato con riferimento alla trasparenza ed alla partecipazione alle pubbliche gare²⁷; tali riflessioni, però, possono sicuramente essere estese anche a tutte le altre tipologie di procedimenti amministrativi.

Però, anche questo lo si è rilevato, affinché la diffusione informatica degli atti possa realmente contribuire alla conoscibilità dell'azione amministrativa, è necessario che essa avvenga nel rispetto di regole di immediata percezione e conosciute dai cittadini.

Tali regole devono aver riguardo quanto meno: a) alla tipologia dei siti deputati alla pubblicazione, chiarendo se siano idonei alla affissione telematica solamente quelli pubblici (e, in tal caso, quali), o anche le testate giornalistiche telematiche, i portali di attualità e servizi, ecc.; b) agli indirizzi telematici dei siti; c) all'efficacia giuridica della pubblicazione; d) ai termini di affissione dei provvedimenti comunicati in Rete²⁸; e) alle modalità di compimento della pubblicazione telematica²⁹.

Una obiezione a tale considerazione potrebbe essere formulata evidenziando che oggi – tranne che per talune tipologie di atti, per i

XV ed., vol. I, Jovene, Napoli, 1989, 687.

²⁵ A. ROMANO TASSONE, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, 269.

²⁶ Sulla trasparenza amministrativa v. le riflessioni di G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, cit., 17.

²⁷ Cfr. la segnalazione dell'Agcm AS 290 del 2 febbraio 2005, in *Dir. Internet*, 2005, 371.

²⁸ Questo, quanto meno nelle ipotesi in cui la pubblicazione avvenga mediante affissione in albi pretori virtuali o simili strumenti diffusivi; viceversa, laddove avvenga mediante inserzione in testate giornalistiche telematiche o in spazi virtuali la cui struttura cambi quotidianamente, così come accade con le riviste cartacee, potrà ipotizzarsi che valga la regola secondo cui il termine di impugnativa va fatto decorrere dal momento in cui è avvenuta l'inserzione dell'atto nella rivista elettronica.

²⁹ Si deve, cioè, chiarire se gli atti debbano essere pubblicati per intero o in estratto; quale debba essere la loro collocazione e la visibilità data all'interno del sito; se gli estratti debbano contenere dei link al testo dell'atto, magari pubblicato per esteso in altro sito, ecc.

quali è prevista espressamente la pubblicazione, a prescindere dal procedimento nel quale sono adottati³⁰ –, accade frequentemente che la disciplina delle forme di pubblicità relative ad una determinata procedura sia contenuta nella norma che regola il procedimento in parola.

Così, esemplificando, le varie norme in tema di procedure ad evidenza pubblica recano anche disposizioni sulla pubblicità degli atti delle singole procedure concorsuali³¹.

Senonché, a tale eventuale obiezione si può replicare che appare comunque opportuno che vi sia una disciplina generale della pubblicità telematica, suscettibile di integrazioni e di specificazioni a seconda delle esigenze che possano manifestarsi in relazione a particolari procedimenti, a cui si può provvedere in sede di normazione sui procedimenti stessi.

E quindi, giusto per evidenziare una delle varie problematiche di cui è opportuno che il legislatore si dia carico con una norma di carattere generale, appare necessario che vengano individuate almeno alcune caratteristiche minime affinché la pubblicazione telematica possa costituire forma di *adeguata* o *idonea* pubblicità, necessaria laddove la norma disciplinante l'esercizio di un certo potere da parte dell'amministrazione non determini esattamente le forme comunicative, ma si limiti a prevedere che ad un particolare atto debba essere data adeguata o idonea pubblicità³².

Minor rilievo, invece, assume il tema inerente gli elementi formali degli atti di comunicazione.

In una delle bozze del Codice, circolate in Internet prima dell'approvazione definitiva dell'articolato, si era previsto che i bandi

³⁰ Cfr., ad esempio, l'art. 124 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), la cui rubrica reca: «Pubblicazione delle deliberazioni», il quale dispone: «1. Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge. 2. Tutte le deliberazioni degli altri enti locali sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio del comune ove ha sede l'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni».

³¹ In argomento v. R. DE NICOTLIS, *Pubblicità e termini delle procedure di evidenza pubblica*, in P. FALCONE, E. MELE (a cura di), *Urbanistica e appalti nella giurisprudenza*, vol. II, Utet, Torino, 2000, 1105.

³² Su tali questioni v. A.G. OROFINO, *L'informatizzazione dell'attività amministrativa*, cit., 1376.

di gara dovessero essere sottoscritti digitalmente³³; tale prescrizione è sparita, poi, dal testo approvato definitivamente. Anche nello schema di d.P.R. avente ad oggetto l'emanazione di un regolamento recante norme per la pubblicazione di bandi e avvisi di gara su siti informatici – approvato dal Consiglio dei ministri il 17 maggio 2003 in base alla delega contenuta nell'art. 27, comma 8, della l. 16 gennaio 2003, n. 3 –, si è previsto, all'art. 6, comma 3, che i documenti resi disponibili sul sistema informativo deputato alla divulgazione informatica degli atti avrebbero dovuto essere firmati digitalmente³⁴. Tale schema non è mai stato approvato definitivamente.

Ad ogni modo, la scelta operata al momento dell'approvazione del Codice, laddove si è espunto il riferimento alla sottoscrizione digitale degli atti pubblicati, appare meritevole di condivisione, giacché la diversa opzione sarebbe foriera di un formalismo eccessivo, che – stante la non capillare diffusione di firme digitali nelle p.a. italiane – condurrebbe a forti limitazioni all'utilizzazione del Web per la pubblicazione di atti e provvedimenti, così privando le amministrazioni ed i cittadini di uno strumento molto utile di comunicazione.

4. Segue: la comunicazione individuale.

Passando, invece, ad analizzare la disciplina delle misure di conoscenza individuali, non può non evidenziarsene una maggiore completezza, ancorché tale disciplina non sia contenuta nel solo Codice, ma anche nel d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68 (sulla posta elettronica certificata), al quale il Codice rinvia.

Di particolare interesse ai fini di questa trattazione sono l'art. 6, l'art. 45, comma 2, e l'art. 48 del CAD.

Il primo specifica che le amministrazioni possono utilizzare la posta elettronica certificata per lo scambio di documenti e informazioni con i soggetti interessati che ne abbiano fatto richiesta ed abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata. Il secondo chiarisce che i messaggi e-mail si intendono spediti se il mittente li invia al proprio gestore e ricevuti se resi dispo-

³³ Cfr. l'art. 57, comma 1, lett. f) del testo provvisorio del CAD diffuso nel novembre 2004 sul sito del Mit (www.innovazione.gov.it). Al momento dell'approvazione del testo definitivo, l'art. 57 dello schema è divenuto l'art. 54 del CAD.

³⁴ Il testo dell'articolo, pr, è reperibile in Rete all'Url: http://www.infogiur.com/law/e_gov_schema_bandi_online.asp.

nibili all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario, nella casella di posta elettronica messaggi a disposizione dal proprio gestore. Il terzo, infine, sancisce l'utilizzabilità della posta elettronica certificata per la trasmissione telematica di comunicazioni che necessitino di una ricevuta di invio e di consegna, disponendo che la comunicazione a mezzo PEC equivale, nei casi consentiti dalla legge, alla notificazione a mezzo posta.

Non appare utile indugiare nell'analisi della normativa in materia di posta elettronica certificata, visto che tale argomento dovrà essere affrontato nella relazione che seguirà³⁵.

È invece opportuno svolgere alcune riflessioni sul tema della comunicazione effettuata mediante trasmissione per posta elettronica ordinaria, con l'avvertenza che non si tratta di argomenti di scarsa utilità pratica.

Benché non succeda con particolare frequenza, infatti, accade che talune amministrazioni utilizzino le e-mail per la comunicazione individuale dei propri atti³⁶. È altresì avvenuto che i provvedimenti così comunicati siano stati impugnati innanzi agli organi di giustizia amministrativa, i quali hanno quindi avuto modo di pronunciarsi sul valore giuridico di tale forma di comunicazione.

E la giurisprudenza, investita della questione, ha sostenuto che, benché l'invio da parte di un'amministrazione di un atto per mezzo della posta elettronica normalmente non possa essere considerato equipollente alla comunicazione o alla notifica, tale regola è tuttavia suscettibile di essere derogata quando la stessa parte interessata chieda che gli atti vengano partecipati telematicamente. In simili ipotesi, si è detto, l'invio di una e-mail di comunicazione dell'atto gravato può essere già sufficiente a provarne la conoscenza da parte del destinatario³⁷.

³⁵ In tema v. L. GIACOPUZZI, *La posta elettronica certificata: regime giuridico e indicazioni pratiche*, in *www.diritto.it*, giugno 2005.

³⁶ A mero titolo esemplificativo, si evidenzia come si sia impugnato un provvedimento comunicato via posta elettronica nei giudizi conclusi con le sentenze: TAR Lazio, Roma, sez. III, 22 luglio 2002, n. 6528, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TRGA Trentino Alto Adige, Bolzano, 17 settembre 2003, n. 399, *ivi*; si è invece proposto ricorso per l'accesso agli atti contro un'amministrazione che aveva dato riscontro in maniera parziale alle istanze della richiedente, inviando telematicamente solo taluni degli atti domandati, nel giudizio definito con la decisione TAR Campania, Napoli, sez. V, 13 aprile 2005, n. 3191, *ivi*.

³⁷ Cfr. TAR Piemonte, sez. I, 5 ottobre 2002, n. 1586, in *www.giustizia-*

Tanto lo si è sostenuto probabilmente anche facendo leva sul testo dell'art. 14, comma 1, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 il quale, prima della recente modifica, disponeva: «Il documento informatico trasmesso per via telematica si intende inviato e pervenuto al destinatario, se trasmesso all'indirizzo elettronico da questi dichiarato».

Tale norma, pensata per la conclusione di contratti via Internet e modellata sulla falsariga dell'art. 1335 c.c.³⁸, che, secondo alcuni autori concretava una presunzione legale di ricezione delle e-mail di cui si fosse riusciti a dimostrare l'invio³⁹, non può, però, applicarsi alle comunicazioni e notificazioni di atti amministrativi⁴⁰, per le quali vigono regole determinate⁴¹, derogabili solo qualora si utilizzino mezzi in

amministrativa.it, ove si dice: «In genere, l'invio da parte di un'amministrazione di un atto per mezzo della posta elettronica non può essere considerato equipollente alla comunicazione od alla notifica; solo dal compimento di tali attività si può avere la certezza legale a proposito della piena conoscenza degli atti lesivi da parte dell'interessato alla loro impugnazione. Tuttavia tale principio può essere derogato, quando la forma anomala di invio degli atti è stata espressamente sollecitata dalla parte interessata, come accaduto nel caso di specie, atteso che il ricorrente fornì il proprio indirizzo di posta elettronica, chiedendo che gli atti impugnati gli fossero inoltrati con tale mezzo. Dagli atti processuali si ricava pertanto che, alla data sopra indicata (8 maggio 2002, ore 9.24), il rettorato dell'università corrispose alla richiesta ricevuta in tal senso dal dottor Xx, e gli inviò tutti gli atti relativi al concorso in questione. In tale contesto sarebbe stato onere del ricorrente dedurre elementi di prova contrastanti con la presunzione della piena conoscenza degli atti, che si può ritenere egli ebbe nella data indicata. In mancanza di tali elementi si può ritenere provato che l'interessato apprese ogni particolare degli atti lesivi nella data indicata: la percezione della lesione della posizione soggettiva si verificò oltre sessanta giorni prima della notifica dell'impugnazione, che va pertanto dichiarata tardiva per tale parte».

³⁸ Cfr. G. FINOCCHIARO, *La firma digitale*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2000, 164; A.M. GAMBINO, *Commento all'art. 12*, in C.M. BIANCA (a cura di), *Formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici* (commentario al d.P.R. n. 513/1997), in *Nuove leggi civ.*, 2000, 781.

³⁹ In tal senso cfr. G. ROGNETTA, *La firma digitale e il documento informatico*, Simone, Napoli, 1999, 119; G. FINOCCHIARO, *La firma digitale*, cit., 164; A.M. GAMBINO, *Commento all'art. 12*, cit., 779; A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, 210. Di differente opinione I. VOLPE, *Documentazione amministrativa (art. 6-37)*, in G. PANASSIDI, M. FERRARA, T. MIELE, I. VOLPE, *La documentazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2001, 106.

⁴⁰ Di diverso avviso A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, cit., 209.

⁴¹ Si rinvia all'art. 3 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642, all'art. 12 della l. 20 no-

grado di assicurare, con assoluta certezza, la conoscenza o conoscibilità dell'atto da parte di colui al quale è destinato, giacché la prova della ricezione deve essere fornita in modo rigoroso, non mediante meri elementi indiziari⁴². Difatti, se «la comunicazione assolve [...] sempre ad un ruolo di garanzia per il destinatario e, ad un tempo, alla funzione di produrre certezza giuridica, certezza di cui beneficiano parimenti l'amministrazione ed i destinatari dell'atto»⁴³, è sicuramente indispensabile che, ai fini del perfezionamento del procedimento comunicativo, si sia in grado di provare non solo l'invio dell'atto partecipato, ma anche il suo ingresso nella sfera di conoscibilità del ricevente.

Ed il semplice invio di una e-mail, non essendo sufficiente a garantirne la consegna al destinatario⁴⁴, non può essere idoneo a concretare il decorso di termini perentori o decadenziali.

Va evidenziato che l'opinione appena espressa appare contraddetta dalla circostanza che l'art. 4 del d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, dopo aver richiamato l'art. 14 del d.P.R. n. 445/2000 – con rinvio che non è chiaro se debba essere considerato statico o dinamico⁴⁵, ma che comunque, al momento dell'adozione del d.P.R. n. 101/2002, era sicuramente operato al testo dell'art. 14 vigente prima della recente modifica – e sancito l'applicabilità di tale norma anche alle procedure telematiche di acquisto, dispone testualmente che «le comunicazioni, le richieste e gli inviti agli utenti si hanno per eseguiti con la spedizione effettuata alla casella di posta elettronica indicata dal destinatario nell'ambito della procedura telematica d'acquisto».

L'art. 4, dunque, attribuendo pieno rilievo giuridico alla sola spedizione dell'atto, appare smentire l'esegesi dell'art. 14 fornita in questa sede, giacché ne prevede espressamente l'applicabilità anche in ipotesi di taluni procedimenti amministrativi (le procedure telematiche d'acquisto). Sennonché, pure al fine di dare un'interpretazione dell'art. 14 costituzionalmente orientata, appare opportuno sostenere

vembre 1982, n. 890 e all'art. 10 della l. 3 agosto 1999, n. 265.

⁴² Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. III, 15 settembre 2004, n. 9253, in *Foro amm. TAR*, 2004, 2583.

⁴³ Si è trascritto da I.M. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e «potere» dell'amministrazione*, in *Foro amm. TAR*, 2003, 353.

⁴⁴ In argomento cfr. R. ZAGAMI, *Firma digitale e sicurezza giuridica*, Cedam, Padova, 2000, 221; A.M. GAMBINO, *Commento all'art. 12*, cit., 778.

⁴⁵ Cfr. la ricerca a cura dell'unità FIRB dell'Università di Genova (responsabile: prof. P. COSTANZO), *Rinvio statico o dinamico?*, in <http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm>, aprile 2005.

che la prescrizione posta dall'art. 4 del d.P.R. n. 101/2002 sia di stretta applicabilità e possa aver valore solo con riferimento alle procedure disciplinate dal regolamento.

L'opzione ermeneutica cui si è aderito, peraltro, trova conforto in quanto recentemente sostenuto dal Consiglio di Stato in sede consultiva. Il supremo consesso amministrativo, infatti, esprimendo il proprio parere sullo schema di regolamento sull'utilizzo della posta elettronica certificata, ha affermato: «La modifica delle disposizioni di cui all'art. 14 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (già art. 12 del d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513), recata dagli artt. 3 e 6 dello schema di regolamento, si configura come specificazione di quanto implicitamente già contenuto nelle proposizioni a suo tempo adottate (v., infatti, il comma 2 dell'art. 12 del d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513) e, quindi, come svolgimento delle norme di rango primario, per le quali la conoscenza del destinatario si presume se ed in quanto il messaggio sia entrato nell'ambito della sua disponibilità»⁴⁶.

Ad ogni modo, l'art. 14 del TUDA è stato modificato dall'art. 3 del d.P.R. n. 68/2005. L'art. 3, con una disposizione che riprende pedissequamente il testo dell'art. 43, comma 2, del Codice, norma rispetto alla quale ha però diverso valore (di legge, quest'ultima, regolamentare la prima), specifica che si ha una presunzione di conoscenza del documento inviato quando questo viene ricevuto dalla casella posta sul server. Viene così definitivamente ed opportunamente superato ogni equivoco in ordine alla necessità di dimostrare non solo la spedizione del documento, ma anche la ricezione dello stesso da parte del server del destinatario; dimostrazione, come detto, in passato talvolta ritenuta non necessaria.

Ai fini del perfezionamento del procedimento comunicativo, quindi, è sufficiente che si provi che l'atto partecipato è stato portato nella disponibilità del ricevente, essendo ininfluyente che questi *scarichi* il messaggio e-mail nel proprio computer. Tranne che si usi la posta elettronica certificata, però, fornire tale prova non sarà certamente semplice⁴⁷.

Ulteriore questione sulla quale si è offerto un chiarimento è quella relativa all'indirizzo di posta elettronica presso cui inviare le comuni-

⁴⁶ Cons. St., sez. cons. atti norm., 14 giugno 2004, n. 7903/04, in *Riv. dir. ec. gest. n. tec.*, 2005, 320.

⁴⁷ In argomento v. A.G. OROFINO, *L'informatizzazione dell'attività amministrativa*, cit., 1380.

cazioni.

Già l'art. 14 del TUDA parlava (e parla, anche nella attuale formulazione), di indirizzo *dichiarato* dal destinatario, chiarendo che non è sufficiente inviare i messaggi ad un recapito e-mail conosciuto dal mittente, ma non *dichiarato* dal ricevente.

L'art. 6 del CAD si è limitato a ribadire – con disposizione riferita espressamente alla PEC, ma estensibile anche alle altre modalità di interazione telematica – la necessità che vi sia *preventiva* dichiarazione dell'indirizzo di posta elettronica cui ricevere le informazioni da parte del destinatario delle stesse, senza dare ulteriori specificazioni.

Tali specificazioni sono, invece, contenute nel d.P.R. n. 68/2005, il cui art. 4 – pure in questo caso con disposizioni riferite espressamente alla PEC, ma estensibili anche alle altre modalità di interazione telematica – ha chiarito che l'indirizzo e-mail cui rivolgere le comunicazioni deve essere espressamente dichiarato per ogni singolo procedimento dai cittadini e che lo stesso non può essere desunto dalla mera indicazione fatta nella carta intestata o in altre comunicazioni o pubblicazioni del soggetto. Solo per le imprese è possibile una dichiarazione preventiva e generale, da farsi all'atto di iscrizione nel registro delle imprese.

Quelle contenute nell'art. 4 del d.P.R. n. 68/2005 sono disposizioni improntate ad una certa cautela e mostrano diffidenza nei confronti delle forme di comunicazione telematica.

E difatti, nell'art. 1335 c.c.⁴⁸ – norma che pone un principio di carattere generale in tema di atti recettizi⁴⁹ – non si richiede una preventiva dichiarazione del recapito cui ricevere le comunicazioni, giacché le stesse possono essere spedite presso l'indirizzo del destinatario da questi fornito o comunque conosciuto dal mittente; peraltro, secondo quanto sostenuto dalla giurisprudenza, per indirizzo del destinatario, ai sensi dell'art. 1335 c.c., deve intendersi qualsiasi luogo che, per colle-

⁴⁸ Può essere utile riportare il testo dell'art. 1335 c.c.: «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».

⁴⁹ Che l'art. 1335 c.c. contenga un principio generale in tema di atti recettizi è sostenuto da Cons. St., sez. VI, 19 febbraio 2002, n. 998, in *Foro amm. Cds*, 2002, 478; TAR Lazio, Roma, sez. III, 27 novembre 2002, n. 10750, in *Foro amm. TAR*, 2002, 3689; TAR Campania, Napoli, sez. V, 4 luglio 2003, n. 7988, *ivi*, 2003, 2360; TAR Lazio, Roma, sez. III, 15 settembre 2004, n. 9253, *cit*.

gamento ordinario o normale frequenza o preventiva indicazione, appartenga alla sfera di dominio o controllo di colui a cui è indirizzata la comunicazione⁵⁰.

La regola comune in materia di atti recettizi, dunque, è quella secondo cui la dichiarazione dell'indirizzo del destinatario non è ritenuta indispensabile. Per le comunicazioni telematiche, invece, richiedendo una preventiva indicazione dell'indirizzo elettronico, che sia ripetuta ogni volta, per ogni singolo procedimento, si pone una deroga più restrittiva e, come detto, improntata a maggiore cautela.

Cautela ancor più amplificata ove si pensi che anche la semplice dichiarazione del recapito telematico non è sufficiente a legittimare l'invio in forma elettronica di atti amministrativi giacché, secondo quanto previsto dall'art. 6 del CAD è altresì necessario, perché ciò avvenga, che il destinatario ne abbia fatto espressa richiesta.

I chiarimenti apportati con l'approvazione del Codice, nonché con il regolamento sulla posta elettronica certificata, sono sicuramente serviti a fugare alcuni dei dubbi di maggiore rilievo in tema di utilizzo della corrispondenza telematica (anche non certificata) nei rapporti con i cittadini.

Fugati questi dubbi, dunque, nulla vieta che le amministrazioni si avvalgano degli strumenti informatici quali mezzi di partecipazione dell'agire amministrativo, ovviamente assumendosi tutti i rischi connessi a tale utilizzo, compreso quello relativo all'eventuale mancato recapito di una mail non certificata o alla eventuale difficoltà in ordine alla prova della ricezione dell'atto trasmesso.

D'altronde, così come non è infrequente che si utilizzi la posta ordinaria (mezzo che non offre particolari garanzie sulla consegna della lettera o del plico inviato), allo stesso modo e con rischi non difformi, si potrà utilizzare la posta elettronica ordinaria.

Né osta ad un simile modo di procedere la forma dell'atto di comunicazione: essa ha un diverso rilievo rispetto alla forma del provvedimento partecipato. Le misure di conoscenza possono assumere una veste formale differente da quella rivestita dagli atti comunicati; in difetto di una norma che imponga determinate formalità, infatti, vige il principio secondo cui le comunicazioni devono essere trasmesse in

⁵⁰ Cons. St., sez. VI, 19 febbraio 2002, n. 998, cit.; Cass., sez. lav., 23 dicembre 2002, n. 18272, in *Dvd Juris data*, Giuffrè, Milano, 2005. Sul tema cfr. V. OTTAVIANO, *La comunicazione degli atti amministrativi*, cit., 303.

forme idonee al raggiungimento dello scopo⁵¹.

5. Riflessioni conclusive.

A questo punto occorre chiudere questo intervento, svolgendo alcune riflessioni conclusive.

E concludendo, appare opportuno innanzitutto evidenziare l'importanza assunta dal Codice e dalla normativa con esso promulgata.

Si è giustamente osservato che «l'informatizzazione è tra gli interventi principali di riforma amministrativa» e che «l'innovazione amministrativa è profondamente connessa – e anzi dipende – da quella tecnologica»⁵². Da simili convinzioni, del resto, parte il processo di riassetto normativo, da cui ha preso le mosse il CAD, il quale costituisce un ulteriore tassello per la modernizzazione della pubblica amministrazione.

Pertanto si apprezza lo sforzo compiuto dal legislatore delegato.

Perché l'opera di codificazione e di riordino normativo portata avanti possa perseguire gli effetti auspicati, è però necessario che essa copra tutte le esigenze dell'amministrazione digitale. Tra queste anche

⁵¹ In termini V. OTTAVIANO, *La comunicazione degli atti amministrativi*, cit., 276; A. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, cit., 176; G. GARDINI, *La comunicazione degli atti amministrativi*, cit., 43 (spec. nota 77); M. CORRADINO, *Termini, efficacia dei provvedimenti e silenzio dell'Amministrazione nelle "riforme" della legge n. 241/1990*, in *www.giustamm.it*, 6/2005. In giurisprudenza v. Cons. St., sez. V, 16 aprile 1998, n. 444, in *Foro amm.*, 1998, 1066; Cons. St., sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2940, in *Dvd Juris data*, Giuffrè, Milano, 2005; Cons. St., sez. VI, 27 dicembre 2000, n. 6887, in *Riv. giur. ed.*, 2001, I, 480; Cons. St., sez. VI, 26 aprile 2002, n. 2253, in *Foro amm. CdS*, 2002, 1018; TAR Marche, 14 febbraio 1983, n. 18, in *I TAR*, 1983, I, 1205; TAR Lazio, sez. I, 12 aprile 1996, n. 608, *ivi*, 1996, I, 1700; TAR Piemonte, sez. II, 18 marzo 1999, n. 114, *ivi*, 1999, I, 1750; TAR Basilicata, 13 aprile 1999, n. 110, *ivi*, 1999, I, 2194. In argomento, poi, si rinvia a quanto sostenuto da B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, vol. III, 1993, Cedam, Padova, 83, il quale osserva: «La forma scritta dell'atto amministrativo non deve essere confusa con la comunicazione del medesimo, che avviene pur essa generalmente per iscritto. Come per la comunicazione del provvedimento, si tratta di operazioni che l'amministrazione pone in essere per portare a conoscenza di terzi l'esistenza dell'atto: questa finalità recettizia (diretta a creare una conoscenza legale dell'atto) si realizza nei modi più svariati, ai quali la moderna tecnologia ha dato un ulteriore contributo».

⁵² Sono opinioni di G. VESPERINI, *Presentazione*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-government*, Giuffrè, Milano, 2004, IX.

quelle relative alla partecipazione e pubblicazione degli atti e provvedimenti.

Come rilevato, però, il Codice mostra delle lacune – quali quelle in relative alla mancanza di regole certe sulla pubblicazione telematica –, che vanno sicuramente colmate.

Assume un sicuro rilievo, infatti, che tali regole siano contenute in un testo normativo il quale ha l'ambizione di dettare una disciplina organica sui temi dell'amministrazione digitale.

Ci si augura, pertanto, che su queste materie si intervenga in sede di emanazione dei decreti correttivi previsti dall'art. 10, comma 3, della legge delega n. 229/2003, riservando magari ad un testo regolamentare l'adozione delle prescrizioni di carattere tecnico utili alla piena applicazione della norma⁵³.

Il tutto diviene ancora più opportuno ove si consideri che la non particolare confidenza che molti operatori giuridici hanno nei confronti del mezzo informatico – in difetto di una normativa chiara e completa – contribuisce ad alimentare disomogeneità nella prassi e, soprattutto, incertezze interpretative.

E questo costituisce un male che va evitato, affinché l'utilizzo della telematica non si risolva in danno dei cittadini, i quali sarebbero ulteriormente vessati da uno strumento che, piuttosto che agevolare il colloquio con le pubbliche amministrazioni, introdurrebbe nuove problematiche giuridiche, ma anche di ordine pratico.

⁵³ Cfr. il parere del Cons. St., sez. atti norm., 7 febbraio 2005, n. 11995/04, cit., dove, al punto 7 della motivazione, si sostiene che le norme idonee ad incidere direttamente sui procedimenti amministrativi e sulle posizioni soggettive dei cittadini e delle imprese dovrebbero essere contenute in una fonte normativa di rango primario, quale è il Codice; non, invece, in norme regolamentari.