

IL MEDICO VETERINARIO ALLE PRESE CON L'AGENDA DIGITALE

Il documento elettronico: un meta-problema?

La semplificazione dei rapporti con la pubblica amministrazione è una questione di meta-comunicazione. Non complichiamola.

di Daria Scarciglia
Avvocato

Nonostante l'importanza della materia, sopravvive una certa confusione riguardo all'utilizzo dei mezzi informatici e telematici per la trasmissione di documenti alla pubblica amministrazione, nonché al valore legale da attribuirsi a tali forme di comunicazione. Sarà meglio spedire una lettera raccomandata con avviso di ricevimento o una Pec? Devo inviare

un telegramma o un fax? Faccio una prioritaria o mando una e-mail?

Da questi dubbi non è esente il medico veterinario quando deve assolvere agli obblighi di trasmissione di moduli, certificati e documentazioni varie, e nemmeno lo è il farmacista rispetto all'invio delle ricette all'Asl di competenza. La sensazione che abbandonare i vecchi sistemi di comunicazione, in favore dei più moderni mezzi informatici e telematici, sia un'idea temeraria è alquanto diffusa, grazie anche alla lentezza con cui tradizionalmente le pubbliche am-

ministrazioni tendono ad adeguarsi ai tempi. Eppure, una volta tanto, disponiamo di norme moderne e chiare, peraltro applicate con orientamento costante dalla giurisprudenza, sia dalle corti di merito che dalle magistrature superiori, per cui proprio non si comprendono i tentativi di limitarne l'impiego da parte delle stesse pubbliche amministrazioni.

La legge cardine è contenuta nel 1° comma dell'art. 45 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82): "I documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale".

Gli elementi contenuti in questo comma che meritano attenzione sono almeno cinque: la definizione di "documento", le parti del rapporto di trasmissione-ricezione, le caratteristiche del mezzo informatico o telematico, il requisito della forma scritta e l'indipendenza dall'invio dell'originale.



LA DEFINIZIONE DI “DOCUMENTO”

Il nostro ordinamento non fornisce una definizione giuridica di documento, ma anzi limita il proprio interesse unicamente alla rilevanza probatoria dello stesso, la cui nozione giuridica è affidata agli studiosi del diritto: **Francesco Carnelutti**, in *Documento - Teoria Moderna* (1957), definisce il documento come una “cosa che fa conoscere un fatto”, in contrapposizione al testimone, che è una “persona che narra un fatto”. Perciò è documento tutto ciò che con la sua stessa esistenza o con ciò che reca impresso o scritto consente di conoscere qualcosa: non solo scritti, lettere, atti, certificati, registri, scritture contabili, ma anche disegni, fotografie, riproduzioni audio e video, ecc.

Ai fini dell'applicazione della norma in discorso, non ci dobbiamo quindi preoccupare di stabilire cosa sia effettivamente qualificabile come documento, ma solo di preservare il suo valore probatorio, dal momento che ci troviamo in ambito giuridico. E l'articolo 2712 del codice civile ci spiega chiaramente che “le riproduzioni fotografiche, informatiche o cinematografiche, le registrazioni fonografiche e, in genere, ogni altra rappresentazione meccanica di fatti e di cose formano piena prova dei fatti e delle cose rappresentate, se colui contro il quale sono prodotte non ne disconosce la conformità ai fatti o alle cose medesime”. Pertanto è il sindacato sull'autenticità del documento (o la mancanza di contestazioni) a determinare il valore probatorio, essendo la sua trasmissione rilevante solo in merito all'avvenuta comunicazione del suo contenuto.

Per ricette e certificati vale la libertà di scelta del mezzo di trasmissione.

LE PARTI DEL RAPPORTO DI TRASMISSIONE-RICEZIONE

“Chiunque” e “pubblica amministrazione” sono i soggetti del rapporto di trasmissione. Dunque, si tratta di rapporti di trasmissione in cui soggetti privati (persone fisiche, persone giuridiche, liberi professionisti, privati cittadini) oppure soggetti pubblici (dipendenti pubblici o pubbliche amministrazioni) trasmettono documenti alla pubblica amministrazione.

È ipotizzabile il contrario? La trasmissione cioè di documenti dalla pubblica amministrazione a qualunque soggetto, pubblico o privato?

Non in base alla norma che stiamo esaminando, che individua molto chiaramente la pubblica amministrazione, e solo questa, quale destinatario.

Tuttavia con il D.p.r. n. 68 dell'11/02/2005, recante il regolamento sulle disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, si riconosce validità giuridica ai documenti trasmessi per posta elettronica, in generale, a prescindere da chi invia che cosa a chi. La Pec e la firma digitale vanno utilizzate per le comunicazioni che hanno bisogno dell'avviso di ricevimento e di consegna per identificare con certezza il mittente.

L'e-mail certificata acquista valore legale grazie al fatto che la trasmissione del messaggio e la ricezione da parte del destinatario sono certificate dai gestori di posta elettronica certificata del mittente e del destinatario, attraverso

la “ricevuta di accettazione” prodotta dal primo e la “ricevuta di avvenuta consegna” prodotta dal secondo. In sostanza, nel rapporto di trasmissione entrano a pieno titolo anche i gestori del servizio, che devono garantire l'efficienza del sistema, più o meno alla stessa stregua di Poste Italiane per quanto concerne i sistemi di spedizione tradizionali.

Inoltre, nella circolare n. 1 del 2010 del dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, si sottolinea la necessità di utilizzare nuovi canali informatici al fine di aumentare il grado di informatizzazione e di digitalizzazione dei processi amministrativi e di rendere più trasparente ed efficace l'azione pubblica. Nella circolare si evidenzia l'importanza della comunicazione tramite Pec, quale sistema facile e sicuro per l'interazione tra pubbliche amministrazioni, cittadini ed imprese.

Da tutto ciò si evince facilmente che il trend da applicarsi agli scenari correnti è nettamente in favore dell'utilizzo delle più moderne tecnologie di trasmissione dei documenti, a prescindere dal dettato normativo del singolo provvedimento.

CARATTERISTICHE DEL MEZZO DIGITALE

Il primo mezzo non tradizionale-convenzionale ammesso per legge è stato il fax. Le sue vicende sono state alterne e non serve in questa sede ripercorrerne le diverse fasi.

Basti ricordare che la questione è stata risolta in via definitiva in favore del valore legale dei documenti trasmessi via fax, posto che sia dimostrabile l'affidabilità del rapporto di trasmissione. In pratica, anche in questo caso, la giurisprudenza non è entrata nel merito di quanto sia affidabile la riproduzione del documento trasmesso a mezzo fax, dando cioè per assodato che questo possa legittimamente possedere lo stesso valore dell'originale, ma si è preoccupata di stabilire che, nella misura in cui sia possibile dimostrare che quel tale documento è stato inviato da un mittente identificato o identificabile ed è stato ricevuto da un destinatario identificato o identificabile, nulla osta a ritenere la trasmissione via fax valida tanto quanto, una lettera ordinaria, un telegramma o un telex.

Una volta assodato tutto questo, la logica conseguenza è stata la medesima apertura anche nei confronti della posta elettronica. Va da sé che la Pec, proprio per le caratteristiche di certificazione del mittente e del ricevimento, assolve sul piano formale agli stessi requisiti della posta raccomandata con avviso di ricevimento.

IL REQUISITO DELLA FORMA SCRITTA

Sembra una banalità, ma non lo è. La domanda che viene spesso rivolta è: quando parliamo di invio di documenti utilizzando mezzi informatici o telematici, le garanzie di legge valgono anche per gli allegati? La risposta è sì ed è desumibile dal testo della norma: "I documenti trasmessi... con qualsiasi mezzo telematico o informatico".

L'obiezione tipica che qualche pubblico funzionario oppone è uno dei grandi classici del protezionismo: un documento inviato come allegato di posta elettronica può essere contraffatto? E se il messaggio di posta elettronica non contiene in allegato il documento citato?

Ma gli stessi dubbi sono riferibili alla posta ordinaria: può un documento originale essere contraffatto? E cosa succede se la busta inviata per raccomandata è vuota? In realtà non è nemmeno il caso di rispondere a simili domande, dal momento che si tratta di un meta-problema: il mezzo di trasmissione non deve garantire l'autenticità del documento ma solo che Tizio ha spedito a Caio, che ha ricevuto da Tizio. Ogni sindacato sulla validità del documento, sulla sua esistenza, sulla sua autenticità esula dal tema della sua comunicazione.

Pertanto, tutto ciò che può essere trasmesso per via informatica o telematica ed è suscettibile di stampa rispetta il requisito della forma scritta, così come richiesto per legge (art. 10 D.P.R. 445/2000).

L'INDIPENDENZA DALL'INVIO DELL'ORIGINALE

La trasmissione di un documento utilizzando un mezzo informatico o telematico è in tutto e per tutto assimilabile all'invio dell'originale con i tradizionali sistemi di spedizione, ragion per cui il documento che arriva al destinatario ha lo stesso valore legale dell'originale che, pertanto, non deve essere spedito con la posta ordinaria parallelamente all'invio per fax o per posta elettronica.

La legge è esplicita e la giurispru-

denza è concorde. Persino nei procedimenti per ingiunzione di pagamento è ammessa la validità legale delle comunicazioni trasmesse a mezzo di posta elettronica (il primo caso si ebbe con il D.I. n. 848/03 emesso dal Tribunale di Cuneo).

Alla luce di tutto quanto esposto, possono essere ritenute legittime le resistenze della pubblica amministrazione, e del Ministero della Salute in particolare, all'utilizzo di fax e posta elettronica quanto alla trasmissione delle ricette e dei certificati da parte di veterinari, commercianti, allevatori e farmacisti al servizio pubblico?

Certo che no.

Ogni qual volta una fattispecie non disponga in modo esplicito la consegna a mano di un documento, deve essere ritenuta la libertà nella scelta, da parte del mittente, del mezzo di trasmissione del documento stesso.

Ad esempio, in una nota del 15 gennaio 2013, il Min. Sal., dopo aver impeccabilmente riprodotto la fattispecie dell'art. 70 D. Lgs. 193/2006 ("la vendita al dettaglio di medicinali veterinari è effettuata soltanto dal farmacista in farmacia...") afferma che "l'invio di copia della ricetta (in triplice copia, *ndr*) per Pec creerebbe una quarta copia cartacea che non è prevista dalla normativa vigente".

Vale appena la pena di rammentare che le tre copie richieste per legge sono comunque un requisito minimo e non un requisito tassativo, per cui la quarta copia comunque non sarebbe un problema, ma in base a quanto detto è evidente che il documento trasmesso per Pec viene inviato *in luogo* dell'originale e non *oltre* all'originale, ragion per cui il problema, ammesso che sussista, non si pone. ●