

Posta elettronica certificata: per le raccomandate rivoluzione in un «click»



di Salvatore Mattia (*)

Per professionisti e imprese arriva finalmente la svolta nella gestione di fatture e raccomandate: entra infatti in vigore la Posta Elettronica Certificata (PEC) che permetterà un notevole snellimento delle procedure e una drastica riduzione dei costi di quanto è ancora gestito in forma cartacea. Per l'effettiva operatività sarà necessario attendere l'emanazione di «regole tenciche» da parte del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie: nell'attesa si espongono i contenuti e il funzionamento del nuovo strumento informatico.

In attuazione dell'art. 27 della Legge 16 gennaio 2003 n. 3 (cosiddetto «collegato amministrazione» alla Legge Finanziaria 2002), il D.P.R. 11 febbraio 2005 n. 68 (1) ha stabilito le caratteristiche e le modalità per l'erogazione e la fruizione dei servizi di trasmissione di documenti informatici mediante posta elettronica certificata.

Il provvedimento introduce importanti novità nel processo di semplificazione dell'attività della Pubblica Amministrazione (P.A.) (2), benché la sua attuazione sia estesa anche ai soggetti privati. Fino ad oggi, infatti, la «smaterializzazione» legale del documento cartaceo era riferita soprattutto all'ambito dei rapporti interni a ciascun ufficio della P.A., mantenendo nei rapporti tra i rami della P.A. e tra questa ed i privati lo scambio di documentazione sul tradizionale supporto cartaceo.

Con l'introduzione della Posta Elettronica Certificata (PEC) sarà possibile snellire e velocizzare i rapporti tra P.A. e privati, evitando le lungaggini burocratiche (3).

Le principali definizioni

Ai fini della disciplina in esame, l'art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 68/2005 offre le seguenti definizioni rilevanti ai fini del funzionamento della PEC:

- busta di trasporto: il documento informatico che contiene il messaggio di posta elettronica certificata;
- dati di certificazione: i dati inseriti nelle ricevute indicate dal regolamento, relativi alla trasmis-

sione del messaggio di posta elettronica certificata;

- dominio di posta elettronica certificata: l'insieme di tutte e sole le caselle di posta elettronica certificata il cui indirizzo fa riferimento, nell'estensione, ad uno stesso dominio della rete internet, definito secondo gli standard propri di tale rete;

- messaggio di posta elettronica certificata: un documento informatico composto dal testo del messaggio, dai dati di certificazione e dagli eventuali documenti informatici allegati;

- posta elettronica certificata: ogni sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente la documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici;

- posta elettronica: un sistema elettronico di trasmissione di documenti informatici;

- riferimento temporale: l'informazione contenente

Note:

(*) *Valente Associati – Studio Legale Tributario GEB Partners*

(1) Pubblicato nella G.U. del 28 aprile 2005 n. 97 ed entrato in vigore il 13 maggio 2005.

(2) Processo iniziato con l'introduzione, nell'ordinamento giuridico italiano, del documento informatico per effetto dell'art. 15 della L. n. 59/1997 (cd. «Bassanini uno»).

(3) Va precisato che scopo della PEC non è quello di garantire sul contenuto del messaggio, né, in particolare, sulla sua autenticità, ma quello di dare certezza sul processo di inoltro e di ricezione dello stesso. Il crisma della legalità, in sostanza, viene riconosciuto unicamente al momento della «spedizione» e della «ricezione», fasi alle quali viene attribuita una data certa.

la data e l'ora che viene associata ad un messaggio di posta elettronica certificata (4).

I soggetti del servizio di posta elettronica certificata

Sono soggetti del servizio di posta elettronica certificata, ai sensi dell'art. 2 del D.P.R n. 68/2005:

– il mittente: l'utente che si avvale del servizio di posta elettronica certificata per la trasmissione di documenti prodotti mediante strumenti informatici;

– il destinatario: l'utente che si avvale del servizio di posta elettronica certificata per la ricezione di documenti prodotti mediante strumenti informatici;

– il gestore del servizio: il soggetto, pubblico o privato, che eroga il servizio di posta elettronica certificata e che gestisce domini di posta elettronica certificata.

La posta elettronica certificata è utilizzabile nei rapporti:

1. tra privati;
2. tra privati e pubbliche amministrazioni;
3. tra pubbliche amministrazioni.

Le condizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata

La posta elettronica certificata consente l'invio di messaggi la cui trasmissione è valida agli effetti di legge.

A tali fini:

– deve essere dichiarato l'indirizzo di posta elettronica valido, in relazione a ciascun procedimento con le pubbliche amministrazioni o ad ogni singolo rapporto intrattenuto tra privati o tra questi e le pubbliche amministrazioni (5); nei rapporti tra imprese l'indirizzo rilevante può essere indicato nell'atto di iscrizione al registro delle imprese (6);

– il mittente o il destinatario devono avvalersi di uno dei gestori di posta elettronica certificata iscritti in un apposito elenco pubblico tenuto dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) (7), oppure di un gestore stabilito in un altro Stato membro dell'UE che soddisfi i requisiti richiesti, previa verifica dello stesso CNIPA (8);

– il documento informatico (messaggio di posta elettronica ed eventuali allegati) deve essere sottoscritto con una firma elettronica avanzata che ne garantisca la provenienza, l'integrità e l'autenticità; – a ciascun messaggio deve essere apposto il riferimento temporale.

Il procedimento di invio e ricezione del messaggio elettronico

Il meccanismo di funzionamento della PEC (Tavola 1) non si discosta molto dalla *e-mail* «tradizionale», se non per la necessità di gestione di due differenti ricevute:

1. la ricevuta di accettazione, completa di data e ora, che attesta l'accettazione del messaggio da parte del punto di accesso (*server*) del gestore del mittente e

2 la ricevuta di avvenuta consegna (o di mancata consegna), anch'essa completa di data ed ora, rilasciata dal *server* (o punto di ricezione) del gestore di posta elettronica del destinatario.

Nel dettaglio, il gestore di posta elettronica certificata utilizzato dal mittente riceve il messaggio elettronico dal *client* mittente e lo «imbusta» in un nuovo «messaggio di trasporto», firmato digital-

mente al fine di preservarne l'integrità durante il processo di inoltramento; successivamente, il gestore del mittente fornisce al mittente stesso la ricevuta di accettazione nella quale sono contenuti i dati di certificazione che costituiscono la prova dell'avvenuta spedizione di un messaggio di posta elettronica certificata.

Il gestore di posta elettronica certificata utilizzata dal mittente provvede ad inoltrare il messaggio elet-

Il funzionamento della PEC non si discosta molto dalla *e-mail* «tradizionale», se non per la necessità di gestione di due differenti ricevute: la ricevuta di accettazione e la ricevuta di avvenuta consegna.

Note:

(4) Vengono, inoltre, definiti dalla norma i seguenti concetti:

– utente di posta elettronica certificata: la persona fisica o giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi ente, associazione o organismo, nonché eventuali unità organizzative interne (ove esistenti) che siano mittenti o destinatari della posta elettronica certificata;

– virus informatico: un programma informatico avente per scopo o per effetto il danneggiamento di un sistema informatico o telematico, dei dati o dei programmi in esso contenuti o ad esso pertinenti, ovvero l'interruzione, totale o parziale, o l'alterazione del suo funzionamento.

(5) Tale dichiarazione vincola solo il dichiarante e può essere revocata con le stesse forme. La norma in commento precisa, inoltre, che la volontà espressa di avvalersi della trasmissione dei messaggi mediante PEC non può implicitamente dedursi dalla mera indicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata nella corrispondenza o in altre comunicazioni o pubblicazioni del soggetto (art. 2, comma 3, del D.P.R n. 68/2005).

(6) Cfr. art. 4, comma 4, del D.P.R n. 68/2005.

(7) Cfr. art. 14 del D.P.R n. 68/2005.

(8) Cfr. art. 15 del D.P.R n. 68/2005.

tronico al *server* addetto alla ricezione nel dominio di posta certificata del destinatario.

Nel caso di trasmissione del messaggio di PEC mediante più gestori, il gestore di posta elettronica certificata utilizzato dal destinatario fornisce al gestore di posta elettronica certificata del destinatario una «ricevuta di presa in carico», che attesta l'ora e la data di ingresso del messaggio «imbustato» nel dominio del destinatario. Successivamente, provvede ad inoltrare il messaggio al gestore delle *mailbox*

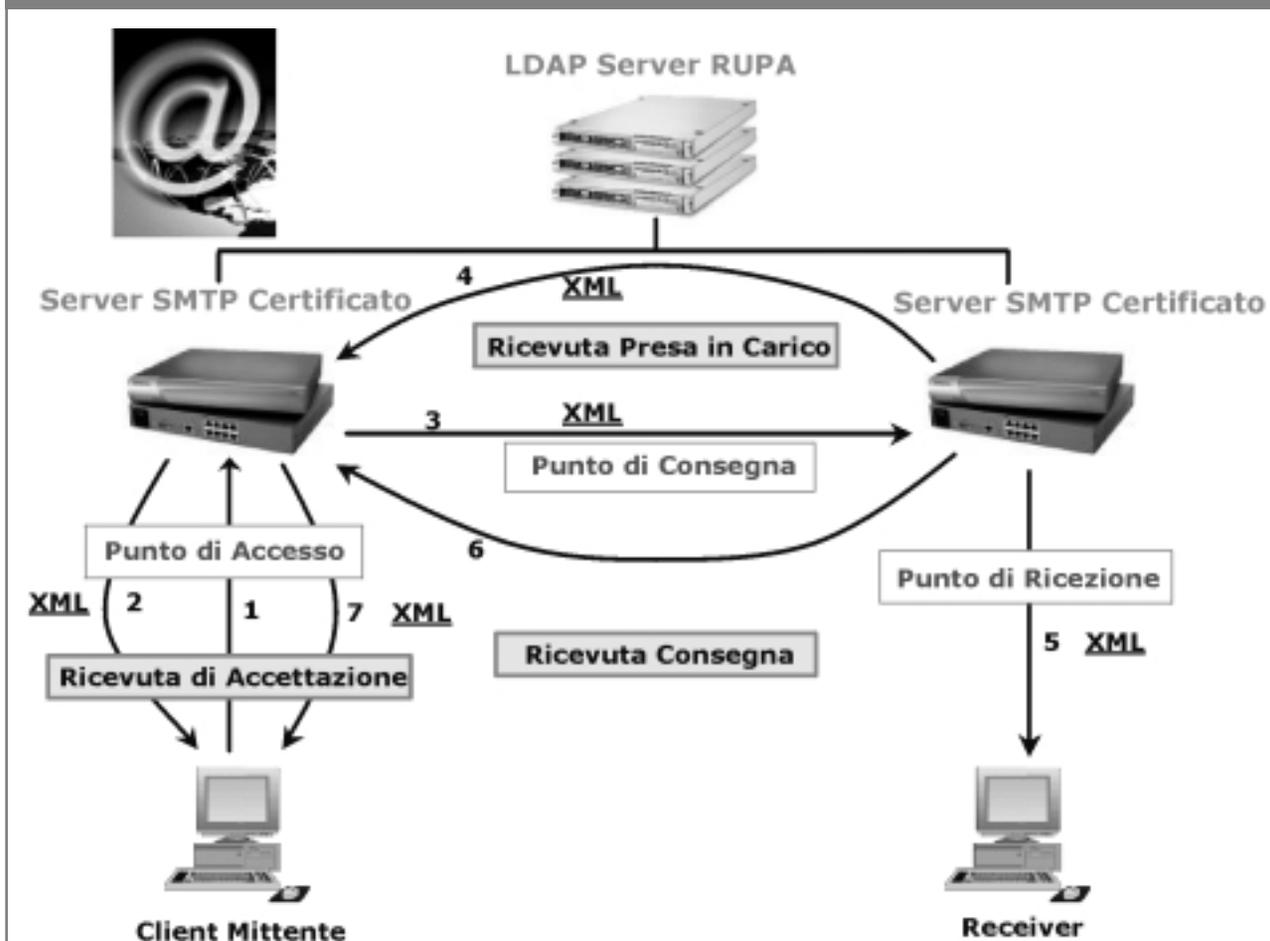
all'interno del dominio di posta certificata (cosiddetto «punto di consegna»).

Quest'ultimo *server* provvede ad inviare direttamente all'originario mittente, al suo indirizzo elettronico, la «ricevuta di avvenuta consegna» (9), che

Nota:

(9) Come precisato dall'art. 6, comma 4, del D.P.R. n. 68/2005, la ricevuta di avvenuta consegna può contenere anche la copia del messaggio di posta elettronica certificata, consegnato secondo le regole tecniche da emanarsi a cura del Ministero per l'innovazione e le tecnologie.

Tavola 1 – Schema funzionale della PEC



Legenda

1. Il *client* (mittente), dopo aver creato la e-mail (normale, cifrata o eventualmente firmata), utilizza il suo *server* di PEC per spedire il messaggio elettronico.
2. Il *server*, una volta ricevuto il messaggio (ed identificato il mittente), invia una ricevuta di accettazione. Tale ricevuta, corredata di *time stamp* e firma digitale è il primo elemento di certezza di invio da parte del mittente.
3. Il *server* mittente firma con la chiave del proprio dominio e correda di *time stamp* le informazioni ricevute dal *client* mittente e le invia al *server* ricevente.
4. Il *server* ricevente, dopo aver controllato che l'invio del messaggio è stato effettuato da un dominio certificato e la correttezza della firma, invia al *server* mittente una ricevuta di presa in carico firmata e corredata da *time stamp*.
5. Il *server* ricevente immette le informazioni ricevute nella casella postale dell'utente destinatario.
6. Se questa operazione va a buon fine, il *server* ricevente invia una ricevuta di avvenuta consegna al *client* mittente.
7. Il *client* mittente potrà ritirare le ricevute ottenute.

costituisce la prova che il suo messaggio di posta elettronica certificata è effettivamente pervenuto all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario e ne certifica il momento della consegna (10).

Ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. in commento, tutti i messaggi e i *log* sono «marcati» con riferimento temporale apposto dai gestori di PEC.

La mancata ricezione del messaggio elettronico

Nel caso in cui il messaggio di PEC non sia consegnabile, il gestore di posta elettronica certificata utilizzato dal destinatario comunica al mittente, entro le 24 ore successive all'invio, la mancata consegna mediante una «ricevuta di mancata consegna».

Sottoscrizione delle ricevute

Le ricevute rilasciate dai gestori di posta elettronica certificata sono sottoscritte dai medesimi mediante una firma elettronica avanzata, basata su un sistema di chiavi asimmetriche, in modo da assicurarne l'integrità e l'autenticità.

I messaggi con virus informatici

L'art. 12 del D.P.R. n. 68/2005 prevede che qualora il gestore del mittente riceva messaggi con *virus* informatici è tenuto a non accettarli, informando tempestivamente il mittente stesso dell'impossibilità di dar corso alla trasmissione (11).

Qualora il gestore del destinatario riceva messaggi con *virus* informatici è tenuto a non inoltrarli al destinatario, informando tempestivamente il gestore del mittente, affinché comunichi al mittente medesimo l'impossibilità di dar corso alla trasmissione (12).

I gestori di posta elettronica certificata

Il mittente o il destinatario che intendano usufruire del servizio di PEC devono avvalersi di gestori inclusi in un apposito elenco pubblico tenuto dal CNIPA (13). I gestori possono essere PA oppure soggetti privati.

Ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. n. 68/2005, i privati che presentano domanda di iscrizione all'elenco pubblico devono possedere i seguenti requisiti:

- avere natura giuridica di società di capitali (S.p.A. o S.r.l.);
- avere un capitale sociale interamente versato non inferiore a 1.000.000,00 Euro.

I gestori di PEC, sia pubblici che privati, devono inoltre:

- assicurare che i rappresentanti legali (se persone giuridiche) o i soggetti preposti (se PA) possiedano i requisiti di onorabilità richiesti ai soggetti che

svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le banche (14);

- dimostrare l'affidabilità organizzativa e tecnica necessaria per svolgere il servizio di PEC;

- impiegare personale dotato di specifiche conoscenze, dell'esperienza e delle competenze necessarie per i servizi forniti;

- rispettare le norme del regolamento e dei decreti di attuazione;

- applicare procedure e metodi amministrativi e di gestione adeguati e tecniche consolidate;

- utilizzare per la firma elettronica dispositivi che garantiscono la sicurezza delle informazioni gestite;

- adottare adeguate misure per garantire l'integrità e la sicurezza del servizio di posta elettronica certificata;

- prevedere servizi di emergenza che garantiscano in ogni caso il completamento della trasmissione dei messaggi elettronici;

- fornire, entro i 12 mesi successivi all'iscrizione nell'elenco pubblico dei gestori di PEC, dichiarazione di conformità del proprio sistema di qualità allo *standard* ISO 9000;

- fornire copia di una polizza assicurativa di copertura dei rischi dell'attività e dei danni causati a terzi.

Sono previste, inoltre, cause di esclusione giustificate dall'elevato livello di controllo e sicurezza. In particolare, non possono rivestire la carica di rappresentante legale, di componente del consiglio di amministrazione o del collegio sindacale, o, comunque, di soggetto preposto all'amministrazione del gestore privato di PEC coloro che:

Note:

(10) Vale la pena osservare che la ricevuta di avvenuta consegna attesta unicamente il momento della consegna del messaggio elettronico e non già quello della lettura del messaggio medesimo da parte del destinatario.

(11) In tal caso, vi è l'obbligo del gestore di conservazione del messaggio elettronico per 30 mesi.

(12) Anche in tal caso vi è l'obbligo di conservazione del messaggio per 30 mesi.

(13) Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, al quale viene attribuita dal D.P.R. in commento (art. 14, comma 13) la funzione di vigilanza e controllo sull'attività esercitata dagli iscritti all'elenco pubblico.

La domanda di iscrizione si considera accolta (cosiddetto silenzio-assenso) ove, trascorsi 90 giorni dalla presentazione, il CNIPA non abbia comunicato all'interessato un provvedimento di diniego (cfr. art. 14, comma 7, del D.P.R. n. 68/2005). Il termine di 90 giorni può essere interrotto una sola volta per la richiesta motivata di documenti integrativi della documentazione presentata (e che non siano già nella disponibilità del CNIPA) e riprende a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.

(14) Di cui al D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 e successive modificazioni.

- sono sottoposti a misure di prevenzione, disposte dall’Autorità Giudiziaria;
- sono stati condannati, con sentenza irrevocabile, alla reclusione non inferiore ad un anno per delitti contro la PA, in danno di sistemi informatici o telematici, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l’economia pubblica o per un delitto in materia tributaria (15).

Ogni variazione organizzativa o tecnica riguardante il gestore di PEC deve essere comunicata al CNIPA entro 15 giorni.

I gestori di PEC stabiliti nei Paesi UE

Possono esercitare il servizio di PEC anche i gestori stabiliti in altri Stati membri dell’UE, purché possiedano requisiti equivalenti a quelli previsti nel DPR n. 68/2005 ed operino nel rispetto delle regole tecniche (16).

Norme particolari per le Pubbliche Amministrazioni

Le PA dello Stato possono svolgere autonomamente l’attività di gestione del servizio di PEC oppure avvalersi di un gestore pubblico o privato, nel rispetto delle regole tecniche e di sicurezza previste dal DPR.

In particolare, la certificazione del messaggio di posta elettronica, avente valore legale, riguarda unicamente i messaggi relativi ai rapporti intrattenuti tra le PA ed i privati cui sono rilasciate le caselle di PEC da PA iscritte nel pubblico registro tenuto dal CNIPA.

Le disposizioni sulla PEC, tuttavia, non trovano applicazione nei casi di utilizzo degli strumenti informatici e telematici:

- nel processo civile,
 - nel processo penale,
 - nel processo amministrativo,
 - nel processo tributario,
 - nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti,
- per i quali continuano ad applicarsi le specifiche disposizioni normative.

I provvedimenti attuativi

Con successivi decreti del Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie, previsti dall’art. 17 del DPR n. 68/2005, saranno definite:

- le modalità attraverso le quali il privato comunica la disponibilità all’utilizzo della posta elettronica certificata, il proprio indirizzo di posta elettronica certificata, il mutamento del medesimo o l’eventuale cessazione della disponibilità, nonché le modalità

di conservazione, da parte dei gestori del servizio, della relativa documentazione;

- le regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata.

Pertanto, la nuova disciplina non è ancora operativa.

Note:

(15) Il procedimento di iscrizione all’elenco pubblico dei gestori di PEC può essere sospeso nei confronti dei soggetti per i quali risultino pendenti procedimenti penali per delitti in danno di sistemi informatici o telematici (cfr. art. 14, comma 9, del D.P.R. n. 68/2005).

(16) L’equivalenza dei requisiti ed il soddisfacimento delle condizioni tecniche viene verificato dal CNIPA (art. 16 del D.P.R. n. 68/2005).