

4. La posta elettronica e la posta elettronica certificata

Internet e le nuove tecnologie hanno profondamente cambiato il modo di comunicare degli individui e, ormai da tempo, la posta elettronica (e-mail) è diventata il principale strumento di comunicazione per individui e aziende.

La Pubblica Amministrazione non poteva, quindi, continuare a fare ricorso alle tradizionali modalità di comunicazione (posta cartacea e consegna a mani), soprattutto se si tiene conto che la quasi totalità dei documenti presenti nei fascicoli dei procedimenti amministrativi nasce in formato digitale (come file) e solo in un secondo momento viene riprodotta su supporto cartaceo per essere spedita o depositata.

Risponde, quindi, ai principi di efficacia, efficienza e massima semplificazione dei rapporti tra privati e PA - oltre che di completa digitalizzazione dell'attività amministrativa - l'utilizzo degli strumenti di trasmissione telematica dei documenti informatici quali Posta elettronica e [Posta elettronica certificata](#).

La posta elettronica

Il [CAD](#) individua le modalità: le comunicazioni dei documenti tra le Pubbliche Amministrazioni devono avvenire mediante l'utilizzo della posta elettronica o attraverso l'interscambio automatico di informazioni con altri sistemi - la "cooperazione applicativa" - che contempla la possibilità per un'applicazione di utilizzare in modo automatico un'informazione elaborata da un'altra applicazione (per esempio, un applicativo utilizzato all'interno di una università che preleva i dati anagrafici direttamente dal programma del Comune di residenza dello studente).

Lo scambio di documenti tra le PA, attraverso posta elettronica o tramite la cooperazione applicativa, è considerato valido ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza (art. 47, comma 1). Il Codice fornisce anche i criteri in base ai quali deve essere verificata la provenienza delle comunicazioni. Queste sono valide se ricorre una delle seguenti condizioni (art. 47, comma 2):

- le comunicazioni sono sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata;
- le comunicazioni sono dotate di segnatura di protocollo conforme alla normativa vigente;
- è possibile accertarne la provenienza sulla base di quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche;
- le comunicazioni sono trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata.

Va osservato come l'art. 47 CAD ponga un vero e proprio obbligo di utilizzo degli strumenti telematici nelle comunicazioni tra le Pubbliche Amministrazioni: è infatti previsto che l'inosservanza della disposizione di cui all'art. 47, ferma restando l'eventuale responsabilità per danno erariale, comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare (art. 47, comma 1-bis).

La posta elettronica certificata

La posta elettronica certificata viene definita come il sistema elettronico di trasmissione di documenti informatici nel quale è fornita al mittente la documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici.

In particolar modo, la Posta Elettronica Certificata ha la finalità di garantire i momenti dell'invio e della ricezione dei messaggi di posta elettronica, rendendo in tal modo, la trasmissione della comunicazione opponibile a terzi.

L'art 1, comma 1, lett. v-bis) del Codice dell'Amministrazione Digitale definisce la posta elettronica certificata come un "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".

La PEC, quindi, certifica i due momenti fondamentali della trasmissione di un documento informatico (spedizione e consegna) con un sistema che ricalca quello delle raccomandate postali con avviso di ricevimento.

Grazie ai protocolli di sicurezza utilizzati, la PEC è in grado di garantire l'integrità e la certezza della paternità dei messaggi, rendendo imm modificabile sia il contenuto che eventuali allegati degli stessi.

Dotarsi di una casella di posta elettronica certificata è particolarmente semplice: basta rivolgersi ad uno dei gestori iscritti in apposito registro tenuto dall'Agenzia per l'Italia Digitale e disponibile in rete all'indirizzo http://www.digitpa.gov.it/pec_elenco_gestori.

Inoltre, i gestori del servizio di PEC devono tenere traccia, per almeno trenta mesi, delle operazioni effettuate per la trasmissione delle e-mail certificate in un registro informatico denominato log dei messaggi. Il registro è conservato con modalità che assicurano riservatezza, sicurezza, integrità ed inalterabilità nel tempo delle informazioni contenute. Rivolgendosi al gestore entro questo periodo (o entro il periodo più lungo eventualmente previsto dai singoli contratti) il titolare della casella PEC può richiedere copia dei log. Le copie dei log consegnate dal gestore sostituiscono, ai fini legali, le ricevute consegnate al momento dello scambio dei messaggi. Ciò costituisce una forma di tutela per gli utilizzatori della PEC rispetto allo smarrimento accidentale delle ricevute.

Quando viene inviato un messaggio, il sistema invia al mittente due ricevute firmate dal Gestore :

- la prima, di accettazione, sottoscritta con la firma del gestore di posta elettronica certificata del mittente, contenente i dati di certificazione, rilasciata al mittente a fronte dell'invio di un messaggio di posta elettronica certificata;
- la seconda, di avvenuta consegna, sottoscritta con la firma del gestore di posta elettronica certificata del destinatario, emessa nel momento in cui il messaggio è inserito nel mailbox del destinatario .

Nel caso in cui le operazioni di invio e consegna non dovessero andare a buon fine il mittente riceve degli specifici avvisi in cui è individuata la motivazione dell'arresto del processo. In particolare, di tratta di:

- avviso di non accettazione, sottoscritto con la firma del gestore di posta elettronica certificata del mittente, che viene emesso quando quest'ultimo è impossibilitato ad accettare il messaggio in ingresso. L'avviso, oltre alla motivazione che rende impossibile l'accettazione, contiene l'indicazione che il messaggio non potrà essere consegnato al destinatario;
- avviso di mancata consegna, emesso dal sistema, per indicare l'anomalia al mittente del messaggio originale inviato, nel caso in cui il gestore di posta elettronica certificata sia impossibilitato a consegnare il messaggio nella casella di posta elettronica certificata del destinatario.

Le differenze maggiori rispetto alla posta tradizionale riguardano, quindi, gli effetti giuridici che l'ordinamento riconosce alle evidenze relative alle operazioni di invio e ricezione di un messaggio.

In tema di ricezione del messaggio, il legislatore stabilisce una vera e propria presunzione di conoscenza: il messaggio si ha per ricevuto al momento in cui risulta disponibile all'indirizzo PEC del destinatario.

Si tratta di una disposizione che deve essere tenuta in debito conto, specialmente al fine del computo dei termini rilevanti nell'esercizio dell'attività amministrativa; basti pensare, per l'Amministrazione, al termine per provvedere a seguito di istanza presentata per via telematica e, per il privato, al termine per impugnare un determinato provvedimento notificato via posta elettronica certificata.

Gli obblighi normativi in materia di PEC

L'art. 48 del Codice dell'Amministrazione Digitale individua nella Posta certificata lo strumento tipico per la trasmissione telematica delle comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna.

La stessa norma, inoltre, equipara espressamente l'invio di comunicazioni e documenti attraverso la PEC alla "alla notificazione per mezzo della posta" anche rispetto all'opponibilità ai terzi della data e dell'ora di trasmissione e di ricezione di un documento informatico trasmesso nel rispetto della regolamentazione tecnica in vigore.

Questo principio trova applicazione a prescindere dalla natura (pubblica o privata) dei soggetti coinvolti nelle singole transazioni. La Posta Certificata, infatti, oltre che nel dialogo tra la Pubblica Amministrazione e i privati (cittadini, professionisti e imprese), può essere utilizzata anche nei rapporti tra privati o tra amministrazioni pubbliche.

Il sistema della PEC si basa sull'obbligo per ampie categorie di soggetti di dotarsi di un indirizzo di Posta certificata e di renderlo pubblico secondo peculiari modalità; in particolare:

a) Pubbliche Amministrazioni

Le amministrazioni pubbliche sono obbligate ad istituire almeno una casella di Posta Elettronica Certificata per ciascun registro di protocollo; naturalmente, in virtù della propria organizzativa, ciascun ente può dotarsi di più indirizzi PEC.

Ciascun indirizzo PEC deve essere reso noto attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente nonché (art. 54) sull'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (art. 57).

Le amministrazioni sono tenute a verificare, con cadenza semestrale, la correttezza dei dati pubblicati sull'Indice, aggiornando tutte le informazioni non corrette o non più attuali.

b) Professionisti iscritti in albi ed elenchi

I professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato devono attivare una casella PEC e comunicarla ai rispettivi ordini o collegi all'atto dell'iscrizione .

La norma – introdotta dal [D.L. n. 185/2008](#) - prevedeva per i professionisti già iscritti, l'obbligo di comunicare il proprio indirizzo PEC entro il 29 novembre 2009.

c) Imprese

Per le imprese, l'art. 16, comma 6, del Decreto Legge n. 185/2008 (convertito con Legge n. 2/2009) ha stabilito che: "le imprese costituite in forma societaria sono tenute a indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata nella domanda di iscrizione al registro delle imprese"; alle imprese già iscritte veniva concesso un termine per l'adeguamento.

L'art. 5 [D. L. n. 179/2012](#) ha esteso tale obbligo anche alle imprese individuali.

d) Cittadini

Inizialmente, il Legislatore non ha inteso prevedere alcun obbligo PEC a carico delle persone fisiche, cercando di incentivarla: infatti, ai cittadini che ne facciano richiesta viene fornita gratuitamente una casella del servizio [@postacertificata](#) (c.d. "CEC-PAC") che consente agli stessi di inviare e ricevere comunicazioni unicamente con indirizzi di altre Amministrazioni.

In base alla normativa vigente, le comunicazioni tra Pubbliche Amministrazioni, imprese, professionisti e cittadini muniti di PEC possono essere inviate attraverso la Posta Elettronica Certificata senza che il destinatario debba dichiarare la propria disponibilità ad accettarne l'utilizzo.

L'operatività di questa previsione è condizionata alla pubblicità dei recapiti PEC che il legislatore ha provato a garantire:

- a) costituendo un "elenco denominato Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti" (art. 6-bis);
- b) prevedendo che il "domicilio digitale" dei cittadini venga inserito nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (art. 3-bis).

| | |
|--|---|
| Riferimenti Normativi | <i>D. Lgs. n. 82/2005: artt 1, 3, 3-bis, 4, 6, 6-bis, 40-bis, 45, 47, 48, 54, 65 – D.P.R. n. 68/2005: artt. 1, 2, 6 – D.L. n. 185/2008: art. 16</i> |
| Regole tecniche e provvedimenti attuativi | <ul style="list-style-type: none"> - Regole tecniche consultazione ed estrazione indirizzi PEC - (PDF) - Regole tecniche del servizio di trasmissione di documenti informatici mediante PEC (allegato al DM 2 novembre 2005) - DPCM 6 maggio 2009 - DPCM 27 settembre 2012 - Circolare Presidenza Consiglio dei Ministri n. 1/2010 |
| Tag | <i>Diritti digitali – Organizzazione - Strumenti</i> |
| Voci di glossario | <i>Gestione informatica dei documenti – Gestore di posta elettronica certificata - Indice della PA (IPA) – Posta elettronica certificata – Registro di protocollo –</i> |

Trasmissione informatica dei documenti