

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 406

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante:
«Regolamento concernente disposizioni per l'utilizzo della
posta elettronica certificata»

(Parere ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 22 settembre 2004)



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
UFFICIO LEGISLATIVO DEL MINISTRO
PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA RECANTE DISPOSIZIONI PER L'UTILIZZO DELLA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA

Relazione illustrativa

Lo schema di regolamento in esame trova il proprio fondamento in una serie di disposizioni, aventi ad oggetto il documento informatico e le modalità della sua trasmissione.

Con l'articolo 15, comma 2 della legge 25 marzo 1997, n. 59, il Parlamento aveva autorizzato il Governo ad emanare analoghi regolamenti anche relativi alla *trasmissione con strumenti informatici e telematici degli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati*

Successivamente l'articolo 27, commi 8 lettera e) e 9, della legge 3 gennaio 2003, recante disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione ha autorizzato il Governo ad adottare regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la *estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati*.

Alla luce del quadro normativo delineato, e del succedersi nel tempo delle citate disposizioni, che ha fornito il contesto delle fonti all'interno delle quali ci si è proposti di operare, si è proceduto alla redazione di uno schema di regolamento volto a disciplinare l'utilizzo della posta elettronica certificata nei rapporti tra i privati, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e nei rapporti tra i privati e le

pubbliche amministrazioni, al fine di dotare di valore giuridico la trasmissione di documenti prodotti e trasmessi tramite strumenti informatici.

A questo schema di provvedimento si aggiungerà una schema di decreto che, ai sensi del citato articolo 8, comma 2, del D.P.R. n. 445 detterà le regole tecniche della posta certificata, le quali rivestono notevole rilievo, in quanto, ai sensi del comma 2 dell'articolo 14 del DPR 445/2000, "la data e l'ora di formazione, di trasmissione o di ricezione di un documento informatico, redatto in conformità alle disposizioni del presente testo unico e alle regole tecniche di cui all'articolo 8 sono opponibili a terzi".

Secondo quanto richiesto dal coproponente Dipartimento della funzione pubblica alla luce della previsione di un elenco pubblico, consultabile "on line" è stata inserita, con riferimento allo specifico punto, anche la consultazione del Garante per la protezione dei dati personali.

Questo in breve sintesi il quadro delle fonti all'interno delle quali si è inteso operare.

Con riferimento al profilo procedurale di approvazione del presente schema di regolamento, sono state tenute in considerazione entrambe le procedure previste dall'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 4000 e dall'articolo 15, comma 2 della legge n. 59/1997, relativamente alla necessità di acquisire i pareri parlamentari.

Esaminando i contenuti del provvedimento, occorre preliminarmente illustrare gli obiettivi dell'atto normativo.

L'uso della posta elettronica, rappresenta una delle più diffuse applicazioni di internet e delle reti private, per trasmettere documenti informatici. Si tratta tuttavia di un sistema privo di valore giuridico tipico sulla trasmissione medesima. Sulla base di tale premessa l'articolo 14 del d.p.r. n. 445/2000, ha indicato i principi idonei a dare valore giuridico a tale trasmissione.

Il primo principio, fissato dal comma 1 dell'articolo 14, citato, mira a dare valore all'invio ed alla ricezione della posta elettronica.

Il secondo principio, indicato dal comma 2 del medesimo articolo, definisce i contenuti probatori della trasmissione del documento informatico.

Attraverso il presente regolamento è possibile diffondere ulteriormente l'uso della posta elettronica tra privati, (secondo quanto previsto dall'articolo 15, comma 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati, (così come previsto dall'articolo 27, comma 8 lettera e, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), dando ad essa valore giuridico con riferimento all'invio e alla ricezione della medesima.

Sotto il profilo strutturale, il provvedimento si compone di 17 articoli.

L'articolo 1, delimita l'ambito di operatività, contenuti e finalità del regolamento.

La norma, al comma 2, prevede inoltre alcune definizioni, relative alle espressioni terminologiche di maggior contenuto tecnico presenti nel testo.

L'articolo 2, contiene l'indicazione dei soggetti del servizio di posta elettronica certificata, corredato dalle definizioni attribuibili a ciascuno di essi; in particolare viene introdotta e disciplinata la figura del gestore del servizio, vale a dire il soggetto, di natura pubblica o privata, preposto alla erogazione del servizio di posta elettronica certificata.

Mediante i contenuti dell'articolo 3 si è provveduto a modificare il comma 1 dell'articolo 14, del dpr, n. 445/2000. La norma nella sua versione originaria prevedeva che "Il documento informatico trasmesso per via telematica si intende inviato e pervenuto al destinatario, se trasmesso all'indirizzo elettronico da questi dichiarato". Tale disposizione, risalente alla formulazione contenuta del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513, presenta profili di scarsa chiarezza in quanto la semplice trasmissione del documento determina una presunzione *ex lege* relativa al fatto che il documento sia pervenuto al destinatario.

Con la nuova formulazione si precisa che il documento oltre ad essere trasmesso deve essere consegnato al destinatario, il quale deve avere anche la disponibilità del documento stesso. La distinzione tra consegna e disponibilità è strettamente connessa con le caratteristiche tecnologiche della trasmissione telematica di documenti, laddove la consegna avviene sul *server*, cioè presso il gestore della posta mentre la disponibilità è sul *client* cioè sul proprio *personal computer* o apparato tecnologico mediante il quale è possibile ricevere la posta elettronica certificata.

La disposizione intende affermare due distinti concetti: a) il documento si intende inviato dal mittente se trasmesso; b) il documento si intende consegnato al destinatario se disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato. Tali affermazioni, se apparentemente ovvie, rivestono dal punto di vista informatico un significato preciso. Affermare che "il documento si intende inviato dal mittente se trasmesso", significa dare rilievo giuridico al momento dell'invio. Affermare, inoltre, che "il documento si intende consegnato al destinatario se disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato" significa dare rilievo giuridico al momento della ricezione. Queste distinzioni contribuiscono anche a delineare la responsabilità dei gestori di posta.

L'articolo 4, indica le modalità per l'utilizzo della posta elettronica certificata. Analogamente agli strumenti di posta elettronica presenti sui *personal computer* o altro apparato tecnologico, si possono inviare messaggi di posta elettronica, ai quali, grazie alle disposizioni del presente articolo, è riconosciuto valore giuridico dell'avvenuto invio ed dell'avvenuta consegna.

Al fine di precisare ulteriormente il significato di "indirizzo dichiarato", anche tenuto conto della possibilità, in particolare per i privati, di avere più indirizzi di posta elettronica il comma 2 precisa che, al fine di realizzare la fattispecie di cui all'articolo 3, comma 1, in base alla quale "il documento si intende consegnato al destinatario se disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato", il privato deve espressamente acconsentire all'invio di documenti

tramite la posta elettronica certificata è ciò deve avvenire con una dichiarazione espressa per ciascun procedimento o per ciascun rapporto instaurato con una pubblica amministrazione o con un altro privato.

Il comma 4, precisa che per poter utilizzare la posta elettronica certificata sarà necessario utilizzare i gestori autorizzati ai sensi delle norme del presente regolamento.

L'articolo 5, illustra il ruolo rivestito dai gestori di posta elettronica nella trasmissione del messaggio, inviato dal mittente all'indirizzo elettronico del destinatario e, nella ipotesi di compresenza di più gestori, assicurare la interoperabilità degli stessi.

L'articolo 6 disciplina il rilascio delle ricevute di accettazione e di avvenuta consegna.

Nel momento in cui il mittente invia un proprio messaggio di posta elettronica riceve dal proprio gestore di posta una ricevuta che costituisce prova dell'avvenuta spedizione. Quando il messaggio perviene al destinatario il gestore di posta di quest'ultimo, invia al mittente la ricevuta di avvenuta consegna, che attesta che il messaggio è effettivamente pervenuto, indicando anche il momento esatto in cui tale consegna è avvenuta. Insieme alla ricevuta di consegna, come previsto dal comma 4, il gestore del destinatario può inviare al mittente anche la copia completa del testo del messaggio, al fine di dimostrare che è effettivamente quello il messaggio consegnato. Le modalità relative alla possibilità tecnologica che oltre alla ricevuta sia restituita al mittente la copia completa del testo del messaggio saranno definite nelle regole tecniche.

La ricevuta di avvenuta consegna, secondo quanto stabilito dal comma 5, viene rilasciata nel momento in cui il messaggio viene consegnato nella casella di posta elettronica del destinatario a prescindere dalla avvenuta lettura del messaggio da parte del destinatario. Vi è quindi contemporaneità tra il rilascio della ricevuta di consegna e la consegna stessa del messaggio nella casella di posta

elettronica. Inoltre, secondo quanto disposto dal comma 6, la ricevuta di avvenuta consegna è emessa solamente qualora sia pervenuta una busta di trasporto valida, secondo quanto stabilito dalle regole tecniche di cui all'articolo 15.

Il comma 7, prevede che nel caso in cui il mittente abbia smarrito le ricevute, la traccia informatica delle operazioni svolte (log) conservata su un apposito registro informatico a cura dei gestori, secondo quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, ha il medesimo valore giuridico delle ricevute ed è opponibile ai terzi ai sensi dell'articolo 14, comma 2 del d.p.r. n. 445/2000.

L'articolo 7, disciplina l'ipotesi in cui la trasmissione sia effettuata per il tramite di più gestori; è previsto il rilascio al gestore del mittente di una ricevuta attestante l'avvenuta presa in carico del messaggio da parte del gestore del destinatario. Tale disposizione si ispira al citato principio di interoperabilità e garantisce un costante raccordo tra i diversi operatori.

Ai sensi dell'articolo 8, qualora il messaggio non risulti consegnabile, il gestore del mittente ha l'obbligo di fornire al mittente stesso una ricevuta di mancata consegna. Al fine di dare ragionevole certezza all'invio la ricevuta viene consegnata entro un termine massimo che è stato individuato nelle ventiquattrore. Si tratta di un termine estremamente ampio per le tecnologie informatiche, ma tenuto conto dei termini giuridici che sono sottesi all'invio di messaggi tramite la posta elettronica certificata (bandi di gara, di concorso o altro), si è ritenuto opportuno prevedere un termine di certezza. Questo termine tiene anche conto della previsione di cui all'articolo 11, comma 4, in base al quale i gestori di posta elettronica certificata dovranno comunque prevedere l'esistenza di servizi di emergenza che in ogni caso assicurino il completamento della trasmissione. La previsione di una ricevuta di mancata consegna rappresenta, pertanto, una forma di *extrema ratio*.

Articolo 9 La posta elettronica certificata, come detto, assicura la validità del trasporto. Per garantire tale validità è stato utilizzato il medesimo strumento

utilizzato per dare valore giuridico ai documenti informatici: la firma elettronica. Nella fattispecie è stato previsto che tutti gli elementi del trasporto, busta e ricevute siano firmati elettronicamente. Si tratta, tuttavia, di una firma apposta automaticamente dal sistema di posta elettronica. Per tale motivo tra le varie forme elettroniche previste dal nostro ordinamento, e contenute nel d.p.r. n. 445/2000 è stata utilizzata la firma elettronica avanzata, realizzata con la tecnologia delle chiavi crittografiche e le cui caratteristiche sono definite nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che contiene le regole tecniche per la posta certificata.

Grazie all'utilizzazione della firma elettronica avanzata, le varie ricevute previste dallo schema di decreto in esame, oltre ad attestare l'invio, l'avvenuta o la mancata consegna, la presa in carico del messaggio tra i gestori di posta, consentono anche di verificare, la provenienza, l'integrità e l'autenticità del messaggio, anche ai fini dell'opponibilità ai terzi, secondo quanto previsto dall'articolo 14 del d.p.r. n. 445/2000.

Analoga indicazione è stata prevista per la firma elettronica della busta di trasporto, tale da garantire la provenienza, l'integrità e l'autenticità del messaggio, anche in questo caso ai fini dell'opponibilità ai terzi, secondo quanto previsto dall'articolo 14 del d.p.r. n. 445/2000.

L'articolo 10, fornisce i criteri ed i parametri volti ad individuare, in modo uniforme, il momento delle varie fasi della trasmissione prevedendo che l'ora che identifica un preciso momento della trasmissione deve essere indicata facendo riferimento alla scala di tempo UTC(IEN), determinata ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 273. Tale norma definisce le modalità di individuazione dei campioni delle unità di misura. La norma attribuisce tale potere ad un decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato - ora Ministro delle attività produttive -. Nello specifico si tratta del D.M. 30 novembre 1993, n. 591, che non è stato indicato nella norma per non elevarne il rango all'interno di un regolamento, il quale individua, quale uno specifico campione di

riferimento per la misurazione del tempo, il campione nazionale realizzato dall'Istituto Elettrotecnico Nazionale "G. Ferraris" (IEN).

L'articolo 11, definisce una serie di disposizioni volte a garantire la sicurezza della trasmissione. Il comma 1 pone in capo ai gestori l'obbligo di preservare l'integrità del messaggio, in tutte le sue parti, così come inviato e, comunque, includendolo dalla busta di trasporto. La previsione dell'inclusione del messaggio nella busta consente altresì di distinguere i due oggetti, che peraltro hanno entrambe la natura di documento informatico.

Il comma 2, al fine di assicurare la trasparenza delle operazioni effettuate, ed al fine di fornire al mittente i dati della trasmissione, qualora il medesimo non ne sia più in possesso, obbliga i gestori alla conservazione della traccia delle operazioni svolte (log) su un apposito registro informatico, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di conservazione dei dati di traffico.

Durante tale periodo i soggetti gestori dovranno garantire, ai sensi del comma 3, la riservatezza, la sicurezza, l'autenticità e l'inalterabilità delle informazioni ivi contenute.

E' stato inoltre disposto (comma 4), l'obbligo di prevedere canali di sicurezza nei rapporti tra i vari gestori; tale disposizione costituisce lo strumento tecnico necessario per assicurare, in qualsiasi modo, il completamento della trasmissione.

L'articolo 12, al comma 1, istituisce un elenco ufficiale dei gestori che possono svolgere il servizio di posta certificata. Il comma 2 disciplina le modalità di iscrizione all'albo ed individua l'autorità amministrativa cui inoltrare la domanda, che, per i particolari requisiti tecnici previsti, è stata individuata nel Centro nazionale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni (CNIPA), definito nell'articolo 1, comma 2, lettera m). Su espressa richiesta del Ministero dell'interno alla procedura di iscrizione è stato, pertanto, previsto il termine di novanta giorni per "garantire il completamento degli accertamenti sui precedenti e sulle pendenze

del richiedente", adempimenti che ai sensi dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica possono essere anche autocertificati.

Il comma 5 indica la documentazione necessaria a corredo della domanda. Sono state previste dichiarazioni e documentazioni a carattere tecnico atte a consentire all'autorità amministrativa di accertare l'affidabilità tecnica dei gestori di posta. Per i particolari oneri organizzativi e tecnici richiesti per la specifica attività, il comma 6 dispone che i soggetti privati i quali intendano esercitare l'attività di gestore di posta elettronica certificata devono avere natura giuridica di società di capitali, in quanto l'attività oggetto del presente regolamento presenta elementi di particolare rilievo trattandosi dell'esercizio di un servizio pubblico. In tal senso il comma 7 definisce anche i requisiti soggettivi necessari per l'esercizio di tale attività. Analogamente a quanto previsto per coloro i quali prestano servizi di certificazione delle firme elettroniche, - i c.d. certificatori, di cui al decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10 -, sono stati indicati gli stessi requisiti previsti per i gestori; tali requisiti sono definiti nel decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2003, n. 137 - regolamento recante disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche a norma dell'articolo 13 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10. E' stata inoltre prevista come causa ostativa per l'iscrizione nel suddetto elenco anche l'aver subito condanne per delitti in danno di sistemi informatici o telematici. Su espressa richiesta del Ministero dell'interno è stato altresì previsto (comma 8) che in caso di pendenze per tali delitti il procedimento possa essere sospeso, (pur in assenza di qualsivoglia provvedimento dell'autorità giudiziaria). Il comma 8 prevede che oltre alla documentazione amministrativa i soggetti dovranno inviare anche al CNIPA i dati previsti nel d.p.c.m. di cui all'articolo 15, recante le regole tecniche per la posta elettronica. Analogamente a quanto disposto per l'invio della domanda, ai sensi del comma 9, dovrà essere comunicata al CNIPA anche ogni variazione tecnica o amministrativa. Inoltre il venir meno dei requisiti richiesti costituisce valida causa per l'adozione del provvedimento di cancellazione dall'albo (comma 10). Alla luce della complessa e articolata funzione tecnico-

amministrativa attribuita al CNIPA, al medesimo sono state assegnati compiti di vigilanza e controllo sull'attività esercitata dagli iscritti all'elenco di cui al comma 1.

L'articolo 13 è stato inserito su esplicita richiesta della Commissione europea cui il provvedimento è stato notificato ai sensi del decreto legislativo 23 novembre 2000, n. 427. Con la suddetta indicazione l'organismo comunitario ha evidenziato la necessità che ai sensi dell'articolo 49 del trattato, sia rispettato il principio della libera circolazione dei servizi del mercato interno. In tal senso la stessa Commissione ha sottolineato che non siano esclusi "dal campo di applicazione del provvedimento i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro che soddisfi già, conformemente alla legislazione dello Stato membro di appartenenza".

La Commissione europea ha inoltre evidenziato che l'articolo 12, comma 6 del progetto notificato "porrebbe problemi di compatibilità con l'articolo 49 del trattato CE nella misura in cui imporrebbe la natura giuridica di società di capitali anche agli operatori comunitari non stabiliti in Italia e aventi un'altra forma giuridica, conformemente alla legislazione del loro Stato membro di appartenenza.

A tal riguardo è stato interessato anche il Ministero della giustizia, il quale, con lettera datata 17 dicembre 2003 ha confermato l'opportunità di individuare una soluzione che consenta di avvalersi di gestori di posta elettronica certificata stabiliti in altri Stati membri in possesso dei requisiti di forma giuridica e tecnici equipollenti a quelli previsti per gli operatori nazionali.

L'articolo 14 contiene disposizioni particolari per l'utilizzo della posta elettronica certificata da parte delle pubbliche amministrazioni. La norma consente sia la possibilità che le pubbliche amministrazioni svolgano autonomamente l'attività di gestione del servizio di posta elettronica certificata, sia che si avvalgano di un soggetto privato. Qualora, tuttavia, decidano di svolgere autonomamente tale attività esse devono comunque rispettare le regole tecniche e di sicurezza previste dal presente regolamento. In ogni caso, ad esse, secondo quanto disposto dal

comma 2, non è consentito di imporre a terzi l'utilizzo di uno specifico gestore di posta elettronica certificata.

Nel comma 3 si è precisato che la disciplina della posta certificata, contenuta nello schema di regolamento in esame non si applica all'utilizzo della posta certificata nel processo civile, nel processo amministrativo, nel processo tributario e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123, in quanto ai sensi del predetto decreto, in tale contesto si applica la disciplina speciale.

L'articolo 15, utilizzando lo strumento normativo di cui all'articolo 8, comma 2, del d.p.r. n. 445/2000, espressamente richiamato dall'articolo 14, comma 2, del medesimo d.p.r., in materia di trasmissione del documento informatico attribuisce al Ministro per l'innovazione e le tecnologie la competenza di definire le regole tecniche per la formazione, la trasmissione, e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata. Su richiesta del Ministero delle comunicazioni, contenuta nella lettera del 22 marzo 2004, è stato altresì previsto che: "Qualora le predette regole riguardino la certificazione di sicurezza dei prodotti e dei sistemi è acquisito il concerto del Ministro delle comunicazioni."

L'articolo 16 dispone l'abrogazione dell'articolo 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2002, n. 445.

La norma che si abroga ripropone, nel d.p.r. n. 445/2000, i contenuti dell'articolo 19 del d.p.r. 513 del 1997. Si tratta cioè di una disposizione introdotta in un momento in cui la firma digitale rappresentava l'unico strumento per la sottoscrizione informatica valido a tutti gli effetti di legge.

La direttiva 1999/93/CE, recepita con il decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10, ha invece previsto più tipologie di firme. In particolare l'articolo 10 del d.p.r. n. 445, nel quale sono confluite le modifiche di rango legislativo apportate con il citato decreto di recepimento, ha riconosciuto alla firma digitale valore analogo alla firma autografa (comma 2), ma ha anche riconosciuto che il documento informatico,

sottoscritto con firma elettronica, soddisfa il requisito legale della forma scritta. Sul piano probatorio il documento stesso è liberamente valutabile, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza (comma 3).

In tal modo è stata prevista una modalità di sottoscrizione che seppur non assimilabile alla firma autografa, ad essa può essere riconosciuta validità *ad probationem*.

Alla luce di tale previsione, peraltro conforme al dettato comunitario non appare più necessario prevedere che in tutti i documenti delle pubbliche amministrazioni debba essere utilizzata la firma digitale. Con l'abrogazione dell'articolo 25 le pubbliche amministrazioni si regoleranno analogamente a tutti i soggetti dell'ordinamento applicando l'articolo 10 del d.p.r. n. 445/2000.

Con l'articolo 17, in analogia alla modifica disposta con l'articolo 3 del presente regolamento, che novella l'articolo 14, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2002, n. 445 - testo unico in materia di documentazione amministrativa, Testo A -, tenuto conto della natura mista del suddetto testo unico, si è proceduto a modificare anche il corrispondenti articolo contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 444 che raccoglie le norme di natura regolamentare in materia di documentazione amministrativa - Testo C.

Relazione tecnico finanziaria

Il provvedimento in esame, anche in virtù della natura regolamentare, non comporta oneri per lo Stato.

Relazione tecnico-normativa

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto

A) Analisi del quadro normativo e dell'impatto delle norme proposte sulla legislazione vigente

Lo schema di regolamento in esame trova il proprio fondamento in una serie di disposizioni, aventi ad oggetto il documento informatico e le modalità della sua trasmissione.

Con l'articolo 15, comma 2 della legge 25 marzo 1997, n. 59, il Parlamento aveva autorizzato il Governo ad emanare analoghi regolamenti anche relativi alla *trasmissione con strumenti informatici e telematici degli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati*

Successivamente l'articolo 27, commi 8 lettera e) e 9, della legge 3 gennaio 2003, recante disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione ha autorizzato il Governo ad adottare regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la *estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati.*

Alla luce del quadro normativo delineato, e del succedersi nel tempo delle citate disposizioni, che ha fornito il contesto delle fonti all'interno delle quali ci si è proposti di operare, si è proceduto alla redazione di uno schema di regolamento volto a disciplinare l'utilizzo della posta elettronica certificata nei rapporti tra i privati, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e nei rapporti tra i privati e le pubbliche amministrazioni, al fine di dotare di valore giuridico la trasmissione di documenti prodotti e trasmessi tramite strumenti informatici.

A questo schema di provvedimento si aggiungerà una schema di decreto che, ai sensi del citato articolo 8, comma 2, del D.P.R. n. 445 detterà le regole tecniche della posta certificata, le quali rivestono notevole rilievo, in quanto, ai sensi del comma 2 dell'articolo 14 del DPR 445/2000, "la data e l'ora di formazione, di trasmissione o di ricezione di un documento informatico, redatto in conformità alle disposizioni del presente testo unico e alle regole tecniche di cui all'articolo 8 sono opponibili a terzi".

Con riferimento all'impatto normativo, il presente schema di regolamento modifica, mediante il sistema della novella l'articolo 14, comma 1 del d.p.r n. 445/2000.

B) Necessità dell'intervento normativo

Lo schema regolamentare viene adottato in attuazione dell'articolo 27, commi 8 lettera e) e 9, della legge 3 gennaio 2003, recante disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione, che ha autorizzato il Governo ad adottare regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la "estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati.

C) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

Le norme in esame non incidono in alcun modo con l'ordinamento comunitario, in quanto la materia non risulta essere disciplinata da norme di rango comunitario.

D) Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie e a statuto speciale e della coerenza con fonti primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali

Le norme contenute nello schema di regolamento non incidono con le competenze delle regioni e non incidono in alcun modo con le fonti primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

2. Elementi di drafting normativo

a) Individuazione di nuove definizioni normative introdotte nel testo

Sono state previste solo definizioni ad alto contenuto tecnico, che sono state collocate tutte nell'articolo 1.

b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi citati con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi

L'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, che ha istituito il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) è stato citato comprensivo della modifica operata dall'articolo 176, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Le leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, e 31 maggio 1965, n. 575, citate nell'articolo 12, con riferimento ai requisiti soggettivi dei gestori del servizio di posta elettronica certificata sono state indicate nella loro interezza e, poiché le medesime normative sono state oggetto di modifiche è stata aggiunta l'espressione "e successive modificazioni".

Discorso particolare merita il riferimento all'articolo 3, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 273, contenuto nell'articolo 10 dello schema di regolamento. Tale norma definisce le modalità di individuazione dei campioni delle unità di misura. La norma attribuisce tale potere ad un decreto del Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato - ora Ministro delle attività produttive -. Tale decreto, non è stato indicato nella disposizione per non elevarne il rango all'interno di un regolamento, limitandosi a citare la norma fondante il potere di adottare il decreto

stesso; eventuali modifiche al decreto in questione non altereranno il regolamento che in questa sede si commenta.

Le altre norme citate non hanno mai subito modificazioni.

c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti

E' stato modificato, con il sistema della novella l'articolo 14, comma 1 del decreto del Presidente 28 dicembre 2000, n. 445.

d) Individuazione di eventuali effetti abrogativi impliciti di disposizioni e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Non sono state operate abrogazioni implicite di alcun tipo.

e) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento; verifica delle linee prevalenti di giurisprudenza costituzionale in materia o di eventuali giudizi di costituzionalità in corso

Non risultano essere stati presentati in Parlamento progetti di legge in materia di posta elettronica certificata, e non risultano pendenti giudizi di costituzionalità.

Valutazione dell'impatto amministrativo

Una delle applicazioni più innovative dell'uso dei personal computer è la posta elettronica. Tuttavia sebbene si tratti di uno strumento ormai di uso quotidiano di molti di noi, la posta elettronica trova un'applicazione limitata ai rapporti informali.

Grazie alla previsione contenuta nell'articolo 27 della legge n. 3/2003 è ora possibile dettare una disciplina che dia certezza giuridica alla trasmissione del documento informatico, anche e soprattutto nei termini di prova dell'avvenuto invio e ricezione del messaggio, secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 2, del d.p.r. n. 445/2000.

In virtù delle applicazioni derivanti dalla posta elettronica certificata sarà possibile semplificare i rapporti tra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i privati.

In particolare questi ultimi, non avranno più bisogno di recarsi presso gli uffici delle pubbliche amministrazioni, potendo inviare, domande, istanze e quant'altro tramite la posta elettronica certificata, con le garanzie di sicurezza, tempestività, autenticità e immodificabilità che lo strumento previsto dallo schema di regolamento consente.



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
L'UFFICIO LEGISLATIVO DEL MINISTRO
PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

**SCHEMA DI DECRETO
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
RECANTE REGOLAMENTO CONCERNENTE DISPOSIZIONI PER
L'UTILIZZO DELLA POSTA
ELETTRONICA CERTIFICATA**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'art. 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Visto l'articolo 27, commi 8, lettera e), e 9, della legge 16 gennaio 2003, n. 3;

Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A);

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del

Espletata la procedura di informazione di cui alla direttiva 98/34/CE modificata dalla direttiva 98/48/CE attuata con legge 21 giugno 1986, n. 317;

Acquisito il parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella riunione del 9 settembre 2003;

Sentito il Garante per la protezione dei dati personali;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell' adunanza del;

Acquisito il parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del
....;

Su proposta del Ministro per la funzione pubblica e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente regolamento

Art. 1

(Oggetto e definizioni)

1. Il presente regolamento stabilisce le caratteristiche e le modalità per l'erogazione e la fruizione di servizi di trasmissione di documenti informatici mediante posta elettronica certificata.

2. Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) posta elettronica, un sistema elettronico di trasmissione di documenti informatici;
- b) posta elettronica certificata, ogni sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici;
- c) messaggio di posta elettronica certificata, un documento informatico composto dal testo del messaggio, dai dati di certificazione e dagli eventuali documenti informatici allegati;
- d) punto di accesso, il servizio messo a disposizione dal fornitore del mittente per l'invio dei messaggi di posta elettronica certificata;
- e) punto di ricezione, il servizio messo a disposizione dal fornitore del destinatario per la ricezione dei messaggi di posta elettronica certificata;
- f) punto di consegna, il servizio messo a disposizione dal fornitore del destinatario per la consegna dei messaggi di posta elettronica certificata;
- g) 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;
- h) dati di certificazione, i dati inseriti nelle ricevute indicate dal presente regolamento, relativi alla trasmissione del messaggio di posta elettronica certificata;
- i) busta di trasporto, il documento informatico che contiene il messaggio di posta elettronica certificata;

- l) riferimento temporale, l'informazione contenente la data e l'ora che viene associata ad un messaggio di posta elettronica certificata;
- m) Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, di seguito CNIPA, l'organismo di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, come modificato dall'articolo 176, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Art. 2

(Soggetti del servizio di posta elettronica certificata)

1. Sono soggetti del servizio di posta elettronica certificata:

- a) il mittente, cioè l'utente che si avvale del servizio di posta elettronica certificata per la trasmissione di documenti prodotti mediante strumenti informatici;
- b) il destinatario, cioè l'utente che si avvale del servizio di posta elettronica certificata per la ricezione di documenti prodotti mediante strumenti informatici;
- c) il gestore del servizio, cioè il soggetto, pubblico o privato, che eroga il servizio di posta elettronica certificata e che gestisce domini di posta elettronica certificata con i relativi punti di accesso, ricezione e consegna.

Art. 3

(Trasmissione del documento informatico)

1. Il comma 1 dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è sostituito dal seguente:

"1. Il documento informatico trasmesso per via telematica si intende inviato dal mittente se trasmesso, e si intende consegnato al destinatario se disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato."

Art. 4

(Utilizzo della posta elettronica certificata)

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

2. Per i privati che intendono utilizzare il servizio di posta elettronica certificata, il solo indirizzo valido, ad ogni effetto giuridico, è quello espressamente dichiarato ai fini di ciascun procedimento o dello specifico rapporto tra privati o tra questi e le pubbliche amministrazioni.

3. La validità della trasmissione e ricezione del messaggio di posta elettronica certificata è attestata rispettivamente dalla ricevuta di accettazione e dalla ricevuta di avvenuta consegna, di cui all'articolo 6.

4. Il mittente o il destinatario che intendono fruire del servizio di posta elettronica certificata si avvalgono di uno dei gestori di cui all'articolo 12.

Art. 5

(Modalità della trasmissione e interoperabilità)

1. Il messaggio di posta elettronica certificata inviato dal mittente per il tramite del proprio gestore di posta elettronica certificata viene da quest'ultimo trasmesso al destinatario direttamente o per il tramite del gestore di posta elettronica certificata di cui si avvale il destinatario stesso.

2. Nel caso in cui la trasmissione del messaggio di posta elettronica certificata avviene tra diversi gestori, essi assicurano l'interoperabilità dei servizi offerti, secondo quanto previsto nelle regole tecniche di cui all'articolo 15.

Art. 6

(Ricevuta di accettazione e di avvenuta consegna)

1. Il gestore di posta elettronica certificata utilizzato dal mittente fornisce al mittente stesso la ricevuta di accettazione nella quale sono contenuti i dati di certificazione che costituiscono prova dell'avvenuta spedizione di un messaggio di posta elettronica certificata.

2. Il gestore di posta elettronica certificata utilizzato dal destinatario fornisce al mittente la ricevuta di avvenuta consegna all'indirizzo elettronico del mittente.

3. La ricevuta di avvenuta consegna fornisce al mittente prova che il suo messaggio di posta elettronica certificata è effettivamente pervenuto all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario e certifica il momento della consegna tramite un testo, leggibile dal mittente, contenente i dati di certificazione.

4. La ricevuta di avvenuta consegna può contenere anche la copia completa del messaggio di posta elettronica certificata consegnato secondo quanto specificato nelle regole tecniche di cui all'articolo 15.

5. La ricevuta di avvenuta consegna è rilasciata contestualmente alla consegna del messaggio di posta elettronica certificata nella casella di posta elettronica del destinatario, indipendentemente dall'avvenuta lettura da parte del soggetto destinatario.

6. La ricevuta di avvenuta consegna è emessa esclusivamente a fronte della ricezione di una busta di trasporto valida secondo le modalità di cui alle regole tecniche di cui all'articolo 15.

7. Nel caso in cui il mittente non abbia più la disponibilità delle ricevute dei messaggi di posta elettronica certificata inviati, le informazioni di cui all'articolo 11, comma 2, detenute dai gestori, sono opponibili ai terzi ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Art. 7

(Ricevuta di presa in carico)

1. Quando la trasmissione del messaggio di posta elettronica certificata avviene tramite più gestori il gestore del destinatario rilascia al gestore del mittente la ricevuta che attesta l'avvenuta presa in carico del messaggio.

Art. 8

(Ricevuta di mancata consegna)

1. Quando il messaggio di posta elettronica certificata non risulta consegnabile il mittente riceve, entro le ventiquattro ore successive all'invio, una ricevuta di mancata consegna secondo le modalità di cui alle regole tecniche di cui all'articolo 15.

Art. 9

(Firma elettronica delle ricevute e della busta di trasporto)

1. Le ricevute rilasciate dai gestori di posta elettronica certificata sono sottoscritte dai medesimi mediante una firma elettronica avanzata ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera dd), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, generata automaticamente dal sistema di posta elettronica e basata su chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al gestore del mittente, tramite la chiave privata, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità del messaggio e al gestore del destinatario, tramite la chiave pubblica, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità e

l'autenticità del messaggio di posta elettronica certificata secondo le modalità di cui alle regole tecniche di cui all'articolo 15.

2. La busta di trasporto è sottoscritta con una firma elettronica di cui al comma 1 che garantisce la provenienza, l'integrità e l'autenticità del messaggio di posta elettronica certificata secondo le modalità di cui alle regole tecniche di cui all'articolo 15.

Art. 10

(Riferimento temporale)

1. L'ora assegnata ad un riferimento temporale, al momento della sua generazione, corrisponde, con una differenza non superiore ad un minuto primo, alla scala di tempo UTC (IEN), determinata ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge 11 agosto 1991, n. 273.

Art. 11

(Sicurezza della trasmissione)

1. I gestori di posta elettronica certificata trasmettono il messaggio di posta elettronica certificata dal mittente al destinatario integro in tutte le sue parti includendolo nella busta di trasporto.

2. Durante le fasi di trasmissione del messaggio di posta elettronica certificata presso i punti di accesso, ricezione e consegna, i gestori mantengono traccia delle operazioni svolte su un apposito registro informatico. I dati contenuti nel suddetto registro sono conservati secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di dati traffico.

3. Per la tenuta del registro i soggetti gestori adottano le opportune soluzioni tecniche e organizzative che garantiscano la riservatezza, la sicurezza, l'integrità e l'inalterabilità nel tempo delle informazioni in esso contenute.

4. I gestori di posta elettronica certificata prevedono, comunque, l'esistenza di servizi di emergenza che in ogni caso assicurano il completamento della trasmissione ed il rilascio delle ricevute.

Art. 12

(Elenco dei gestori di posta elettronica certificata)

1. Il mittente o il destinatario che intendono fruire del servizio di posta elettronica certificata si avvalgono dei gestori inclusi in un apposito elenco pubblico disciplinato dal presente articolo.

2. Le pubbliche amministrazioni ed i privati che intendono esercitare l'attività di gestore di posta elettronica certificata inviano al CNIPA, in via telematica, domanda di iscrizione nell'elenco dei gestori di posta elettronica certificata.

3. Trascorsi novanta giorni dalla presentazione, la domanda si considera accolta qualora il CNIPA non abbia comunicato all'interessato il provvedimento di diniego.

4. Il termine di cui al comma 3, può essere interrotto una sola volta esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità del CNIPA o che questo non possa acquisire autonomamente. In tal caso, il termine riprende a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.

5. Alla domanda di cui al comma 2 è allegata:

- a) documentazione che dimostra l'affidabilità organizzativa e tecnica necessaria per svolgere il servizio di posta elettronica certificata;
- b) dichiarazione che attesta l'impiego di personale dotato delle conoscenze specifiche, dell'esperienza e delle competenze necessarie per i servizi forniti, in particolare della competenza a livello gestionale, della conoscenza specifica nel settore della tecnologia della posta elettronica e della dimestichezza con procedure di sicurezza appropriate, e che è in grado di rispettare le norme del presente regolamento e le regole tecniche di cui all'articolo 15;
- c) dichiarazione che attesta l'applicazione di procedure e metodi amministrativi e di gestione adeguati e tecniche consolidate;
- d) dichiarazione che attesta l'utilizzo di dispositivi certificati per l'apposizione della firme di cui all'articolo 9, nonché di dispositivi e prodotti protetti da alterazioni e che garantiscono la sicurezza delle informazioni gestite in conformità a criteri riconosciuti in ambito europeo o internazionale;
- e) documentazione relativa all'adozione di adeguate misure per garantire l'integrità e la sicurezza del servizio di posta elettronica certificata;
- f) documentazione relativa alla descrizione del processo delle misure adottate per garantire l'esistenza dei servizi di emergenza che assicurano in ogni caso il completamento della trasmissione.

6. I richiedenti l'iscrizione nell'elenco dei gestori di posta elettronica certificata diversi dalle pubbliche amministrazioni devono avere natura giuridica di società di capitali.

7. Non possono rivestire la carica di rappresentante legale, di componente del consiglio di amministrazione, di componente del Collegio sindacale, o di soggetto comunque preposto all'amministrazione del gestore privato coloro i quali sono stati sottoposti a misure di prevenzione, disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e della legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni, ovvero sono stati condannati con sentenza irrevocabile, salvi gli effetti della riabilitazione, alla reclusione non inferiore ad un anno per delitti contro la pubblica amministrazione, in danno di sistemi informatici o telematici, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'economia pubblica, ovvero per un delitto in materia tributaria".

8. Il procedimento di iscrizione nell'elenco dei gestori di posta elettronica certificata di cui al presente articolo può essere sospeso nei confronti dei soggetti per i quali risultano pendenti procedimenti penali per delitti in danno di sistemi informatici o telematici.

9. I soggetti di cui al comma 1 forniscono i dati, previsti dalle regole tecniche di cui all'articolo 15, necessari per l'iscrizione nell'elenco dei gestori.

10. Ogni variazione organizzativa o tecnica concernente il gestore ed il servizio di posta elettronica certificata è comunicata al CNIPA entro il quindicesimo giorno.

11. Il venir meno di uno o più requisiti tra quelli indicati al presente articolo è causa di cancellazione dall'elenco.

12. Il CNIPA svolge funzioni di vigilanza e controllo sull'attività esercitata dagli iscritti all'elenco di cui al comma 1.

Art. 13

(Gestori di posta elettronica certificata stabiliti nei paesi dell'Unione europea)

1. Può esercitare il servizio di posta elettronica certificata il gestore del servizio stabilito in altri Stati membri dell'Unione europea che soddisfi, conformemente alla legislazione dello Stato membro di stabilimento, formalità e requisiti equivalenti ai contenuti del presente decreto e operi nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 15. E' fatta salva in particolare, la possibilità di avvalersi di gestori stabiliti in altri Stati membri dell'Unione europea che rivestono una forma giuridica equipollente a quella prevista dall'articolo 12, comma 6.

Art. 14

(Disposizioni per le pubbliche amministrazioni)

1. Le pubbliche amministrazioni possono svolgere autonomamente l'attività di gestione del servizio di posta elettronica certificata, rispettando le regole tecniche e di sicurezza previste dal presente regolamento, oppure avvalersi dei servizi offerti da altri gestori pubblici o privati inclusi nell'elenco di cui all'articolo 12, comma 1.

2. Le pubbliche amministrazioni garantiscono ai terzi la libera scelta del gestore di posta elettronica certificata.

3. Le disposizioni di cui al presente regolamento non si applicano all'uso degli strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo penale, nel processo amministrativo, nel processo tributario e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, per i quali restano ferme le specifiche disposizioni normative.

Art. 15

(Regole tecniche)

1. Il Ministro per l'innovazione e le tecnologie definisce, ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le regole tecniche per la formazione, la trasmissione, e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata. Qualora le predette regole riguardino la certificazione di sicurezza dei prodotti e dei sistemi è acquisito il concerto del Ministro delle comunicazioni.

Art. 16

(Abrogazioni)

1. Il comma 1 dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è abrogato.

Art. 17

(Disposizioni finali)

1. Le modifiche di cui all'articolo 3 e 16 apportate, rispettivamente, all'articolo 14, comma 1, e all'articolo 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, (Testo A) si intendono riferite anche al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 444 (Testo C).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

OGGETTO: Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento concernente disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 25 marzo 2004. Repertorio atti n. 759 del 20 maggio 2004

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 20 maggio 2004

VISTO l'articolo 9, comma 3, del citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 il quale dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza Unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane;

VISTO l'articolo 27, commi 8, lettera a) e 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 recante disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione il quale ha autorizzato il Governo ad adottare, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, regolamenti per l'estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni e dei rapporti tra Pubbliche Amministrazioni e privati;

VISTO lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento concernente disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata", approvato, in via preliminare, nella seduta del 25 marzo 2004, diramato alle Regioni ed agli Enti locali dalla Segreteria di questa Conferenza;

CONSIDERATO che, a livello tecnico, le Regioni e gli Enti locali non hanno formulato osservazioni in ordine al citato schema di decreto;

CONSIDERATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni e gli Enti locali hanno espresso parere favorevole sullo schema di regolamento in esame;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

esprime parere favorevole

sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento concernente disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 25 marzo 2004.

Il Segretario
Dott. Riccardo Carpino

Riccardo Carpino



Il Presidente
Sen. Prof. Enrico La Loggia

Enrico La Loggia



PER COPIA CONFORME

N. 2 FOGY

26 MAG. 2004

Carpino



Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 5007/04

Roma, addì 25 GIUGNO 2004

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO:

Schema di d.P.R.

Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata.

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI**

- Segretariato Generale

ROMA

D'ordine del Presidente,
mi prego di trasmettere il
parere numero **7903/04**, emesso
dalla Sezione Consultiva per
gli atti normativi di questo
Consiglio sull'affare a
fianco indicato, in con-
formità a quanto disposto
dall'art.15 della legge
21.7.2000, n.205.

IL SEGRETARIO GENERALE

Paolo
.....

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
SEZIONE CONSULTIVA PER LE TECNOLOGIE

Data 30/6/04

Prot. n. 02/679/04/75



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 14 giugno 2004

N. della Sezione: 7903/04

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Schema di decreto del Presidente della
Repubblica recante disposizioni per
l'utilizzo della posta elettronica
certificata.

La Sezione

Vista la relazione senza numero
e data, trasmessa con nota n.
UL/538/04/75-2002 del 26 maggio
2004 e pervenuta in Segreteria il 4
giugno successivo, con la quale la
Presidenza del Consiglio dei Ministri (Ministro per l'innovazione e le tecnologie)
chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, Consigliere Damiano
Nocilla;

PREMESSO:

Riferisce l'Amministrazione che l'art. 27, commi 8, lett. e), e 9, l. 16 gennaio
2003, n. 3, prevede che (comma 8) "entro un anno dall'entrata in vigore della
presente legge sono emanati uno o più regolamenti, ai sensi dell'art. 117, sesto

comma, della Costituzione e dell'art. 17, secondo comma, l. 23 agosto 1988, n. 400, per introdurre nella disciplina vigente le norme necessarie ai fini del conseguimento dei seguenti obiettivi: a) diffusione dei servizi erogati in via telematica ai cittadini e alle imprese, anche con l'intervento dei privati, nel rispetto dei principî di cui all'art. 97 Cost. e dei provvedimenti già adottati; c) diffusione dell'uso delle firme elettroniche; e) estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati.....” e che (comma 9) “i regolamenti di cui al comma 8 sono adottati su proposta congiunta dei Ministri per la funzione pubblica e per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze”.

Ad avviso dell'Amministrazione tali disposizioni si collegano anche al comma 2 dell'art. 15 l. 15 marzo 1997, n. 59, che testualmente recita: “Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. 23 agosto 1988, n. 400. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni”.

In base a questo quadro normativo lo schema di provvedimento in oggetto intende disciplinare l'utilizzazione della posta elettronica certificata nei rapporti tra privati, tra pubbliche amministrazioni e tra privati e pubbliche amministrazioni, anche al fine di dotare di valore giuridico la trasmissione di documenti tramite strumenti informatici.

Esso si compone di 17 articoli, il primo dei quali delinea l'ambito di operatività e le finalità del regolamento e prevede le definizioni dei termini più

usati, mentre il secondo individua nel mittente, nel destinatario e nel gestore del servizio i soggetti del servizio di posta elettronica certificata.

L'art. 3 modifica il primo comma dell'art. 14 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, superando il principio secondo il quale "il documento informatico trasmesso per via telematica" si intendeva "inviato e pervenuto al destinatario, se trasmesso all'indirizzo elettronico da questi dichiarato", in direzione dell'altro per il quale il documento si intende inviato, se trasmesso, e "consegnato al destinatario, se disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato". L'art. 4, a sua volta, attribuisce validità agli effetti di legge all'invio di messaggi attraverso posta elettronica certificata, individuando l'indirizzo valido e i mezzi di certificazione. L'art. 5 prevede le funzioni che dovranno svolgere i gestori di posta elettronica.

Il rilascio delle ricevute di accettazione e di eventuale consegna è disciplinato dall'art. 6, mentre gli articoli successivi riguardano le ricevute, che devono reciprocamente rilasciarsi ai gestori, e la ricevuta di mancata consegna.

L'art. 9 disciplina la firma elettronica delle ricevute rilasciate dai gestori e della busta di trasporto, mentre l'art. 10 fornisce i criteri per l'individuazione del momento preciso in cui si svolgono le operazioni della trasmissione.

L'art. 11 riguarda le regole da osservare per garantire la sicurezza nelle trasmissioni. L'art. 12 istituisce e disciplina un elenco ufficiale dei gestori, che possono svolgere il servizio di posta certificata, abilitando altresì all'esercizio del servizio gestori stabiliti in altri Stati membri dell'U.E. (art. 13).

L'art. 14 prevede regole particolari per l'utilizzo della posta elettronica certificata da parte delle pubbliche amministrazioni. La competenza alla definizione delle regole tecniche, cui più volte lo schema di provvedimento fa rinvio, è attribuita dall'articolo successivo al Ministro per l'innovazione e le tecnologie, salvo che per talune specifiche regole, per le quali deve essere acquisito il concerto del Ministro delle comunicazioni.

L'art. 16 abroga l'art. 25, comma 1, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 449, e l'art. 17 riferisce le modifiche apportate a quest'ultimo testo unico anche al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 444, che raccoglie le sole disposizioni regolamentari sulla stessa materia, confluite nel succitato d.P.R. n. 445 del 2000.

CONSIDERATO:

Stante il tenore letterale della disposizione, il termine di un anno previsto dall'art. 27, comma 8, l. 16 gennaio 2003, n. 3, per l'emanazione dei regolamenti per l'estensione dell'uso della posta elettronica, si configura come termine puramente ordinatorio secondo l'interpretazione dei termini posti all'esercizio della potestà regolamentare data dall'Adunanza generale del 17 aprile 1997 (n. 47/97 e Sez. III n. 2407/96).

La modifica delle disposizioni di cui all'art. 14 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (già art. 12 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 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. Analogamente le varie disposizioni sulle certificazioni rilasciate dai gestori in ordine ai vari passaggi della trasmissione trovano la propria giustificazione nel fatto di essere funzionali al principio della validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge della trasmissione elettronica di atti e documenti, già sancito dal succitato art. 12 l. n. 513 del 1997.

Sempre a questo proposito sembra alla Sezione opportuno che lo schema di regolamento in esame specifichi meglio il concetto di "disponibilità all'indirizzo elettronico", quale risulta dagli artt. 3 e 6, commi 2 e 5, in modo da evitare possibili contestazioni in ordine a messaggi spediti e pervenuti nella casella di posta elettronica del destinatario, ma mai effettivamente entrati nel *personal computer* di quest'ultimo.

Sempre sul piano generale deve ricordarsi che il rinvio a regole tecniche, contenuto nell'art. 15 dello schema in oggetto, deve ritenersi consentito in quanto tali regole siano esclusivamente dirette a disciplinare aspetti relativi al funzionamento tecnico degli impianti e non contengano norme, che possano incidere su situazioni giuridiche di vantaggio o svantaggio facenti capo ai

soggetti di cui all'art. 2. In quest'ultimo caso si tratterebbe di un'inammissibile autorizzazione – conferita con regolamento – a che nella materia operi una fonte normativa avente a sua volta natura regolamentare.

Venendo, poi, alle singole disposizioni, occorre segnalare la scarsa perspicuità della lett. g), del comma 2 dell'art. 1 ed il fatto che, alla lett. h) successiva, la parola “trasmissione” assume un significato diverso e più ampio di quello assunto nell'art. 3 e nell'art. 2, lett. a), dove “trasmissione” sembra riferirsi alle sole fasi che precedono la consegna.

Spiegar

Qualche perplessità suscita, peraltro, la disposizione del comma 2 dell'art. 11, nella parte in cui applica la normativa vigente in materia di conservazione di dati di traffico telefonico al registro informatico, nel quale i gestori mantengono traccia delle operazioni svolte ed i cui dati sono opponibili ai terzi ai sensi dell'art. 14, comma 2, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. La normativa relativa al traffico telefonico si ricava dagli artt. 123 e 132 d.P.R. 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, e riguarda l'accertamento e la repressione dei reati, mentre nel caso di specie si tratta di attribuire a certi atti efficacia probatoria in ordine ai rapporti tra privati, tra pubbliche amministrazioni e tra privati e pubbliche amministrazioni. Del resto, anche il comma successivo, che opportunamente richiama l'obbligo di assicurare riservatezza, integrità e inalterabilità nel tempo delle informazioni contenute nel registro, meriterebbe di contemplare una più precisa specificazione dei comportamenti ai quali sono tenuti i gestori.

Quanto infine agli artt. 12 e 13, sarebbe forse opportuno procedere ad un'ordinata riscrittura delle relative disposizioni, tenendo conto anche delle osservazioni formulate dal Ministero dell'Interno e dal Ministero della Giustizia. L'indicazione dei requisiti, di cui devono essere in possesso i gestori per poter essere iscritti nell'apposito elenco, deve innanzi tutto precedere le disposizioni relative alla documentazione, che deve a sua volta accompagnare la domanda di iscrizione. Inoltre non può trascurarsi l'osservazione del Ministero dell'Interno in ordine alla brevità del termine a disposizione dell'Amministrazione per lo svolgimento degli accertamenti in ordine all'affidabilità del richiedente, tenendo

conto della facilità con cui questo settore economico-produttivo può essere permeato dalla criminalità organizzata. A questo proposito, poi, opportunamente il Ministero della Giustizia ha richiamato la necessità che anche i gestori operanti in altri Stati dell'U.E. debbano avere gli stessi requisiti e fornire le stesse garanzie di affidabilità richiesti per quelli iscritti nell'apposito elenco tenuto dal CNIPA; e ciò per evitare il pericolo che soggetti, che non diano affidamento, vadano ad operare in altri Stati dell'Unione, dove vi può essere una normativa meno rigida e garantista, e, quindi, possano operare in Italia, eludendo il disposto della normativa nazionale. Si prende atto che l'art. 13 è stato inserito su esplicita richiesta della Commissione europea, che ha sollecitato il rispetto del principio di libera circolazione dei servizi del mercato interno. Manca, peraltro, nella normativa in esame la previsione di una qualche forma di controllo sulla sussistenza dei requisiti nei gestori che operano in altri Stati dell'Unione e di individuazione di quegli Stati dell'Unione la cui legislazione prevede formalità e requisiti equivalenti a quelli contenuti nello schema di regolamento in esame. Si eviterebbe in tal modo anche il verificarsi di un'indebita concorrenza fra le normative dei vari Stati dell'Unione per attrarre gestori.

Si richiama, infine, l'opportunità di dare una formulazione più corretta e perspicua delle disposizioni di cui al comma 5, lettere c), d) e f).

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

Visto:

Il Presidente della Sezione

(Livia Barberio Corsetti)

Livia Barberio Corsetti

Per estratto dal Verbale

Il Segretario della Sezione

(Licia Grassucci)

Licia Grassucci