

La PEC ed il domicilio digitale cosa sta succedendo

Alfonso Pisani¹

La Posta Elettronica Certificata (PEC) si è consolidata negli anni come strumento di comunicazione preferenziale della PA.

Se il suo uso è doveroso per le comunicazioni inter PA e tra PA ed aziende (fermo restando le casistiche particolari tipo la partecipazione a gare d'appalto e la segretezza delle offerte come da requisiti [ex d.lgs. 50/2016](#)) il legislatore la vede ancora come un "diritto" per il cittadino come da [art. 3 del Codice dell'Amministrazione Digitale \(CAD\)](#):

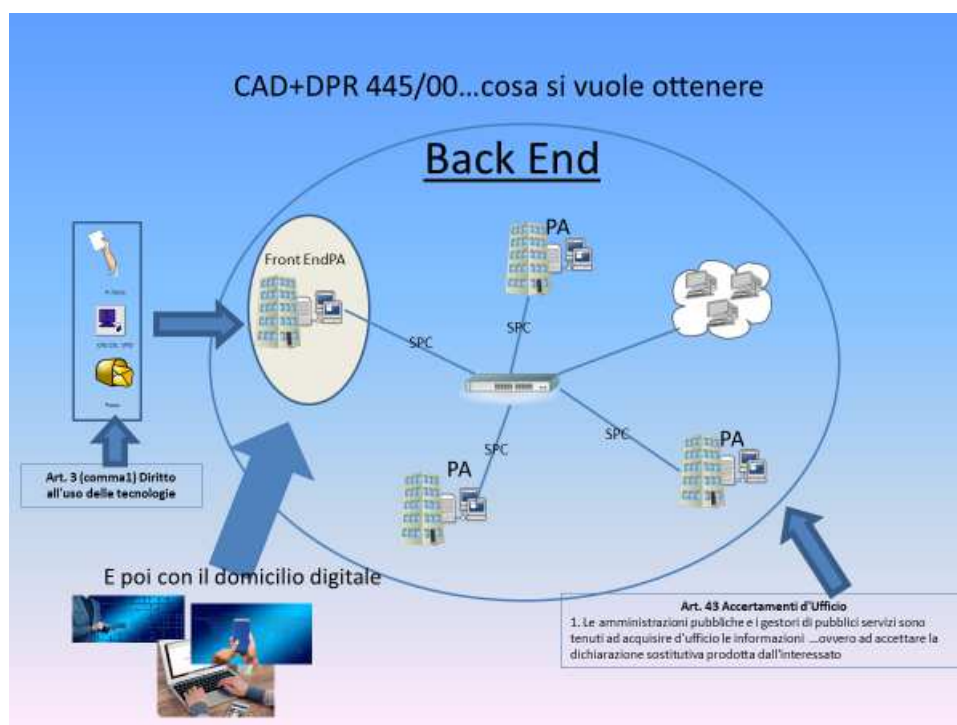
Art. 3 Diritto all'uso delle tecnologie

1. Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini ((dell'esercizio dei diritti di accesso e)) della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute.

E' pur vero che tale diritto il legislatore ha teso a farlo diventare un dovere già con il pacchetto normativo costituito [dal DL 185/2008](#) e dal D.P.C.M 6 maggio 2009 con i quali si permetteva ai cittadini di ottenere gratuitamente un indirizzo PEC del dominio postacertificata.gov.it, ma da quel momento in poi il cittadino doveva accettare che ogni PA potesse interloquire con lui esclusivamente tramite quell'indirizzo.

Ancora il [CAD all'art. 3-bis comma 3-bis](#) prevede un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per la semplificazione e la PA, sentiti l'AgID e il Garante per la protezione dei dati personali e acquisito il parere della Conferenza unificata, in cui e' stabilita la data a decorrere dalla quale le comunicazioni tra i cittadini e la PA avvengono esclusivamente in modalità digitale.

Fermo restando che la produzione di tale decreto richiede tempi lunghi, la seguente figura illustra lo scenario attuale voluto dal legislatore:



La figura sopra riportata è la sintesi della lettura congiunta degli articoli [3 del CAD](#) (prima richiamato) e [dell'art. 43 del DPR 445/00](#)

Art. 43 Accertamenti d'Ufficio

1. Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato

In base ai quali la PA si pone come uno sportello unico erogatore di servizi al cittadino il quale accede ai servizi attraverso un unico punto attraverso varie modalità con il diritto (in futuro dovere per quanto detto) di uso dei canali digitali.

Lo scenario previsto è quello delle comunicazioni con il cittadino attraverso il cosiddetto “domicilio digitale” definito dal CAD nella maniera seguente:

“domicilio digitale: un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal regolamento (UE) 23 luglio 2014 n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, di seguito “Regolamento eIDAS”, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale;”

Un domicilio digitale può essere, quindi, o un indirizzo PEC. Oppure un indirizzo di recapito certificato qualificato digitale riconosciuto nel territorio UE.

Cominciamo con il dire che la PEC è uno strumento riconosciuto solo nel territorio nazionale e non ha alcun senso in ambito UE nel quale gli indirizzi riconosciuti sono i cosiddetti recapiti certificati qualificati come definiti dal regolamento 2014/910 (eIDAS). Il regolamento eIDAS definisce il recapito certificato qualificato come:

“«servizio elettronico di recapito certificato», un servizio che consente la trasmissione di dati fra terzi per via elettronica e fornisce prove relative al trattamento dei dati trasmessi, fra cui prove dell'avvenuto invio e dell'avvenuta ricezione dei dati, e protegge i dati trasmessi dal rischio di perdita, furto, danni o di modifiche non autorizzate;”

Fin qui la definizione non sembra molto dissimile da quella di PEC nel nostro ordinamento, ma, come descritto dallo stesso eIDAS un servizio di recapito certificato qualificato soddisfa due requisiti:

1. Il sottoscrittore è riconosciuto de visu o con mezzi equivalenti (e.g. firma digitale)
2. Il fornitore del servizio del mittente è in grado di rilevare immediatamente se la casella del destinatario esiste o meno.

Questi due requisiti non sono soddisfatti dalla PEC in quanto:

1. l'utente non è riconosciuto de visu al momento dell'assegnazione della casella ed inoltre
2. se si invia una PEC ad un indirizzo PEC inesistente questo non è rilevato dal gestore del servizio mittente che attribuisce comunque la ricevuta di accettazione e tenta l'inoltro del messaggio (ovviamente il mittente non riceverà l'avvenuta consegna, ma un messaggio di errore solo dopo l'inoltro del messaggio)

Qual era allora la ratio del legislatore nel lasciare comunque la PEC come possibile domicilio digitale?

Potremmo dire che c'è un duplice motivo:

1. La PEC è una realtà consolidata nel panorama normativo nazionale e non sarebbe stato saggio distruggere tutto ciò finora realizzato;
2. L'adattamento tecnologico della PEC al requisito dei servizi di recapito certificato non è un'operazione tecnicamente proibitiva, in sostanza occorre costruire la nuova tecnologia "on top" di quella esistente e con il riuso delle pari della stessa già realizzate;

A conferma di ciò [l'art. 65 comma 7 del d.lgs. 217/2017](#) come modificato dal [DL 135/2018](#) recita :

“7. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti l'Agenzia per l'Italia digitale e il Garante per la protezione dei dati personali, sono adottate le misure necessarie a garantire la conformità dei servizi di posta elettronica certificata di cui agli articoli [29](#) e [48](#) del decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, al regolamento (UE) n. 910/2014 ...omissis”

Ancora per la Convenzione Consip denominata “Servizi di Posta Elettronica (PEL) e di Posta Elettronica Certificata (PEC)” il lotto relativo alla fornitura delle PEC veniva revocato in data 19/02/2018 con la seguente motivazione di cui si riporta il testo:

“In ragione delle modifiche normative al [D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82](#) (Codice dell'amministrazione Digitale), entrate in vigore il 27/01/2018, ed in particolare della specificazione introdotta [all'art. 1 comma 1-ter](#) in ordine all'equiparazione ex lege della posta elettronica certificata con il servizio elettronico di recapito certificato “qualificato ai sensi degli articoli 3, numero 37), e 44 del Regolamento eIDAS” , questa Stazione appaltante intende procedere, in autotutela, alla revoca degli atti della procedura di gara con specifico riferimento e limitatamente al Lotto n. 2 della stessa, considerato infatti che gli stessi, nella versione oggetto di pubblicazione e successiva errata corrige, prevedono il servizio di Posta Elettronica Certificata, definito [dal DPR 11 febbraio 2005 n.68](#), come unico servizio fiduciario qualificato, ai sensi del citato Regolamento eIDAS, per il quale risulta possibile presentare offerta.

Pertanto, ritenuto prevalente l'interesse pubblico a preservare e consentire la più ampia partecipazione ed intendendo individuare le modalità più opportune per garantire il corretto espletamento della competizione tra i concorrenti, tenuto conto delle possibilità contemplate dal rinnovato Codice dell'Amministrazione Digitale, ai sensi [dell' art. 21- quinquies della legge n. 241 del 1990 e s.m.i.](#), è disposta la revoca degli atti di gara relativamente al Lotto n. 2 della procedura di gara.

Si da atto che l'affidamento del servizio in argomento sarà oggetto di una nuova procedura di gara.;

Difatti in data 05/09/2018 CONSIP pubblicava sul proprio sito web la news di sotto riportata relativa ad una consultazione di mercato per la fornitura di servizi PEC e di recapito qualificato:

The screenshot shows the CONSIP website interface. At the top, there's a browser tab bar with several open tabs including 'INPS - Istituto Naz...', 'Sistema Informativ...', 'Sistema per il rilas...', 'AVCP - Smart CIG', 'Programma INPS V...', 'Acquisti in Rete P...', 'Pubblicata la cons...', and 'Consultazioni del m...'. Below the browser bar, a security warning states 'Non sicuro | www.consip.it/media/news-e-comunicati/pubblicata-la-consultazione-del-mercato-servizi-di-posta-elettronica-certificata-pec-e-di-recapito-certificato-qualificato'. A cookie consent banner is visible, stating 'Il sito Consip utilizza cookie tecnici e di profilazione di terze parti per migliorare la tua esperienza di navigazione. Per saperne di più o negare il consenso ai cookie, consulta l'Informativa. Chiudendo questo banner o continuando a navigare il sito, accetti l'uso dei cookie. [Voglio più informazioni](#)'. The main navigation bar includes 'AZIENDA', 'ATTIVITÀ', 'BANDI DI GARA', 'MEDIA' (highlighted), and 'INNOVAZIONE'. Below this, a secondary navigation bar lists 'mondo gare', 'notizie e comunicati', 'approfondimenti', 'sala stampa', and 'social e multimedia'. The main headline reads 'Pubblicata la consultazione del mercato "Servizi di Posta Elettronica Certificata (PEC) e di Recapito Certificato Qualificato"'. Below the headline, a breadcrumb trail shows 'HOME / MEDIA / NEWS E COMUNICATI / PUBBLICATA LA CONSULTAZIONE DEL MERCATO "SERVIZI DI POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA (PEC) E DI RECAPITO CERTIFICATO QUALIFICATO"'. A 'Condividi' link is present. The article content area shows the date '05 settembre 2018' and the text: 'Consip Spa ha pubblicato il documento di consultazione del mercato relativo all'iniziativa "Gara per Servizi di Posta Elettronica Certificata (PEC) e di Recapito Certificato Qualificato". Il questionario deve essere compilato ed inviato entro 15 giorni solari dalla data odierna all'indirizzo PEC ictconsip@postacert.consip.it'. To the right, a 'Contenuto correlato:' section lists 'Consultazioni di mercato'.

Da quanto sopra premesso emerge un quadro in forte evoluzione per il domicilio digitale e per l'allineamento ai requisiti di quest'ultimo, secondo il regolamento Eidas, della Posta Elettronica certificata, con impatti sui fornitori e probabilmente sui sistemi di qualificazione presso AGID degli stessi.

E' importante, quindi, che soprattutto gli enti di piccole dimensioni dove le competenze tecnologiche sono minori seguano le vicende di Consip (approccio peraltro incoraggiato dal Piano Triennale per l'Informatica nella PA).

9 luglio 2019

ⁱ Alfonso Pisani - Responsabile Innovazione Tecnologica e Gestione Documentale Presso la Provincia di Salerno e formatore esperto nei temi dell'amministrazione digitale e dell'egov