

Note in tema di notifica mediante PEC alle pubbliche amministrazioni

1. Premesse

In relazione al periodo di emergenza connesso al diffondersi del contagio del Coronavirus, una delle problematiche emerse nell'ambito della giustizia consiste nella difficoltà di provvedere alla notifica, in considerazione delle limitazioni agli spostamenti e alla chiusura o riduzione oraria del servizio di molti uffici postali.

La tematica ha particolare rilievo, nell'ambito della giustizia amministrativa, con riferimento alle notifiche da effettuare alle Pubbliche amministrazioni. In tal caso, infatti, l'alternativa costituita dalla facoltà di notifica a mezzo PEC sconta la nota carenza di indirizzi PEC inseriti nel Pubblico elenco "Registro PP.AA.

Ai sensi dell'art. 16 ter del d.l. 179/2012 (convertito in legge dall'art. 1, comma 1, l. 17 dicembre 2012, n. 221.), tra i pubblici elenchi da cui è possibile attingere validamente ai fini della notificazione, è ricompreso l'elenco di cui all'art. 16 comma 12 del medesimo decreto, il quale prevede che:

*12. Al fine di favorire le comunicazioni e notificazioni per via telematica alle pubbliche amministrazioni, le **amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, comunicano al Ministero della giustizia, con le regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, entro il 30 novembre 2014 l'indirizzo di posta elettronica certificata conforme a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e successive modificazioni, a cui ricevere le comunicazioni e notificazioni. L'elenco formato dal Ministero della giustizia è consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati.***

Come noto, pur essendo ormai scaduto il termine previsto dalla disposizione citata, solo una minoranza delle amministrazioni pubbliche ha provveduto a comunicare il proprio indirizzo PEC al Ministero della Giustizia, con la conseguenza che rimane preclusa la possibilità di effettuare una valida notifica via PEC alle amministrazioni inadempienti.

Occorre osservare che negli ultimi anni la giurisprudenza amministrativa ha adottato un indirizzo piuttosto severo nei confronti delle pubbliche amministrazioni che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione dell'indirizzo PEC, ritenendo valida la notifica effettuata nei loro confronti all'indirizzo PEC estratto dall'indice PA (IPA) o dal sito istituzionale della stessa amministrazione, o rimettendo comunque in termini il ricorrente applicando l'istituto dell'errore scusabile.

Tuttavia, il profilo richiede anche una soluzione sul piano normativo.

2. I possibili interventi normativi

In tal senso, nello schema di decreto legge recante misure urgenti in materia di semplificazione e sostegno allo sviluppo (poi d.l. n. 135/2018), era originariamente previsto, nella bozza, l'inserimento delle seguenti disposizioni, poi stralciate, in sede di approvazione finale:

1. All'articolo 16 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il comma 12 è sostituito dai seguenti:

“12. Al fine di favorire le comunicazioni e notificazioni per via telematica alla pubbliche amministrazioni, fermo restando quanto previsto dal regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, in materia di rappresentanze e difesa in giudizio dello Stato, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che non vi abbiano già provveduto comunicano al Ministero della giustizia, con le modalità previste dal provvedimento di cui al comma 12-quater, e nel termine di tre mesi dalla relativa pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, il proprio domicilio digitale, inteso in conformità a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettera n-ter), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, cui ricevere le comunicazioni e notificazioni. Le stesse amministrazioni pubbliche, ove determinati loro organi o articolazioni, anche territoriali, abbiano, in relazione a specifiche materie, autonoma capacità processuale ovvero sia previsto da specifiche disposizioni di legge che la notificazione di atti relativi o strumentali a procedimenti giudiziari sia eseguita presso di essi, comunicano al Ministero della giustizia, sotto la propria responsabilità e nel rispetto del termine di cui al primo periodo, i domicili digitali dei predetti organi e articolazioni. Il Ministero della giustizia provvede alla formazione di un elenco.

12-bis. Ai soliti fini della costituzione nei procedimenti giudiziari con modalità telematiche tramite propri dipendenti, la pubblica amministrazione può altresì comunicare al Ministero della giustizia ulteriori domicili digitali, corrispondenti a specifiche unità organizzative omogenee; le comunicazioni relative al procedimento sono eseguite al domicilio digitale comunicato a norma del presente comma ed utilizzato dalla medesima pubblica amministrazione per la costituzione con modalità telematiche. I domicili digitali comunicati a norma del presente comma sono riportati in una specifica sezione dell'elenco denominata “sezione delle unità organizzative omogenee”.

12-ter. L'elenco formato dal Ministero della giustizia è consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati. Gli altri soggetti ai quali la legge riconosce poteri notificatori possono accedere alle informazioni di cui al primo periodo per il tramite degli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti al solo fine di esercitare

i predetti poteri. La specifica sezione di cui al comma 12-bis non è consultabile dagli avvocati e non costituisce pubblico elenco a norma dell'articolo 12-bis non è consultabile dagli avvocati e non costituisce pubblico elenco a norma dell'articolo 16-ter. Le notificazioni effettuate presso i domicili digitali riportati nella predetta sezione si considerano inesistenti.

12-quater. Con provvedimento del responsabile dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, sono adottate le specifiche tecniche per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 12, 12-bis e 12-ter. Tale provvedimento è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

12-quinquies. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al comma 12, le notificazioni e comunicazioni da parte degli uffici giudiziari si eseguono, sino a quando un'iscrizione nell'elenco non abbia luogo anche a norma del comma 12-sexies, con invio presso il domicilio digitale di protocollo o comunque presso uno dei domicili digitali riferibili alla pubblica amministrazione inadempiente, presenti nell'elenco di cui all'articolo 6-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

12-sexies. In relazione alla pubblica amministrazione che non ha comunicato il proprio domicilio digitale entro il termine di cui al comma 12, primo periodo, AgID, entro sessanta giorni dalla scadenza di tale termine, comunica al Ministero della giustizia, ai fini dell'iscrizione nell'elenco, uno dei domicili digitali riferibili all'amministrazione inadempiente riportato nell'elenco di cui all'articolo 6-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. AgID dà immediatamente notizia all'amministrazione inadempiente della comunicazione effettuata a norma del primo periodo. Ai fini del presente comma, AgID accede continuativamente all'elenco di cui al comma 12 per individuare le pubbliche amministrazioni inadempienti.”

2. Sino alla scadenza del termine assegnato a norma dell'articolo 16, comma 12, primo periodo, come sostituito dal comma 1, continua ad applicarsi la disciplina previgente.

Oggi, in considerazione dell'emergenza contingente, la problematica richiede, a maggior ragione, un intervento risolutore.

Per tale ragione UNAA ha provveduto sin da subito a proporre interventi emendativi ai decreti legge emanati nel corso dell'emergenza con l'obiettivo di rendere valide le notifiche effettuate all'indirizzo PEC estratto dall'Indice PA o dal sito istituzionale dell'amministrazione.

Questo il testo della proposta presentata:

Articolo [...]

Le notificazioni alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 che non abbiano effettuato le comunicazioni previste dall'art. 16, comma 12, del d.l. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, sono validamente effettuate agli indirizzi di posta elettronica certificata indicati presso i Registri IPA e/o presso i siti istituzionali delle amministrazioni stesse.

Tale proposta, tuttavia, non è stata, per ora, recepita.

Occorre sottolineare altresì un ulteriore profilo.

Fino al 2014, tra i pubblici elenchi validi al fine di estrarre un indirizzo PEC per la notificazione telematica era ricompreso anche l'Indice PA (IPA). Con modifiche normative all'art. 16 ter del d.l. 179/2012, tale previsione è stata espunta.

A tale proposito, vale la pena ricordare che l'Indice IPA è considerato quale elenco idoneo per l'estrazione delle PEC ai fini della notifica telematica nell'ambito del processo tributario telematico (PTT). Infatti, l'art. 16 bis comma 3 del d.lgs. 546/1992 (Disposizioni sul processo tributario), richiama, in tema di notifiche, il Regolamento sul PTT (ossia il D.M. n. 163/2013) ove, all'art. 7 co. 5 è richiamato l'IPA.

Peraltro, nella circolare n. 1/DF del MEF del 4 luglio 2019 veniva sul punto espressamente specificato che *“per quanto concerne gli indirizzi PEC degli enti impositori e dei soggetti della riscossione **l'indice delle pubbliche amministrazioni (IPA) è il solo elenco utilizzabile ai fini della notifica degli atti del processo tributario.** Pertanto, non risulta applicabile l'elenco delle amministrazioni pubbliche gestito dal Ministero della giustizia prevista dall'art. 16, comma 12, del decreto legge n. 179/2012, convertito dalla legge 221/2012” (tutto ciò con una sola eccezione: *“situazione diversa si ha, invece, per l'Avvocatura dello Stato, che difende ex lege lo Stato e molti enti pubblici, sia in qualità di contribuenti che di enti impositori. In tal caso, considerata la peculiare natura della predetta Avvocatura, non assimilabile né ad un ente impositore né ai professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato, si ritiene opportuno fare riferimento agli indirizzi PEC presenti nel “Registro delle PA”, previsto dall'articolo 16, comma 12, dello stesso D.L. 179/2012 [...]*”.*

È evidente dunque che sarebbe sufficiente reinserire nell'ambito dell'art. 16 ter del d.l. 179/2012 il richiamo anche all'Indice IPA (art. 6 ter d.lgs. 82/2005) per consentire di usufruire di tale elenco ai fini della notificazione.

3. Le soluzioni esperibili sulla base della normativa vigente.

Posto ciò, a margine di tali considerazioni e proposte, occorre verificare quali soluzioni siano comunque adottabili, anche in considerazione della situazione emergenziale contingente, allo stato della normativa attuale.

Una possibilità già emersa e praticata è quella di procedere a diffidare le pubbliche amministrazioni che non abbiano adempiuto all'obbligo di iscrizione nel registro PP.AA. affinché comunichino il loro indirizzo PEC al Ministero della Giustizia, potendo conseguentemente notificare in via telematica.

In proposito, debbono segnalarsi le positive pronunce del giudice amministrativo adito a fronte dell'inerzia dell'Amministrazione destinataria della diffida (cfr. Tar Catania, sent. 11 aprile 2019, n. 1426; Tar Catanzaro, sent. 15 aprile 2020, n. 585).

Tale soluzione, pur molto efficace, è tuttavia di non facile applicazione, specie nell'emergenza attuale, considerato che le amministrazioni inadempienti sono molto numerose e le tempistiche strette non consentono una prassi così articolata.

Occorre guardare poi ad una ulteriore possibilità, che si evince da una lettura sistematica dell'art. 16 ter e dei commi 12, 13 e 6 dell'art. 16 del d.l. 179/2012 e già emersa anche in sede di Tavolo tecnico sul PAT.

L'art. 16 ter, infatti, richiama, tra i pubblici elenchi, il Registro delle PP.AA. disciplinato all'art. 16 comma 12.

Il successivo comma 13 dell'art. 16 prevede che in caso di mancata comunicazione dell'indirizzo PEC da parte dell'amministrazione entro il termine previsto (come già detto, 30 novembre 2014), si applichi il comma 6 il quale stabilisce che “6. *Le notificazioni e comunicazioni ai soggetti per i quali la legge prevede l'obbligo di munirsi di un indirizzo di posta elettronica certificata, che non hanno provveduto ad istituire o comunicare il predetto indirizzo, sono eseguite esclusivamente mediante deposito in cancelleria. Le stesse modalità si adottano nelle ipotesi di mancata consegna del messaggio di posta elettronica certificata per cause imputabili al destinatario”.*

Orbene, sebbene tale disposizione sia contenuta in un articolo dettante la disciplina per le comunicazioni e le notificazioni di cancelleria, è pur vero che le conseguenze dell'inadempimento della Pubblica amministrazione che non ha tempestivamente comunicato la propria PEC, rendendo impossibile la notifica telematica, debbono generare le medesime soluzioni anche per gli avvocati, ai quali è imposto l'utilizzo del medesimo Registro. Di fronte alla perdurante inadempienza dell'amministrazione non iscritta devono riconoscersi rimedi omogenei ai soggetti notificanti.

Pertanto, nei confronti di una amministrazione la cui PEC non è inserita sul Registro PP.AA. la parte notificante è autorizzata *ex lege* a procedere esclusivamente al deposito dell'atto in cancelleria/segreteria.

La disposizione parla di mero deposito. Si potrebbe, tuttavia, ritenere di procedere mediante notifica telematica in cancelleria/segreteria, approntando una apposita relazione di notifica o nota di deposito ed utilizzando l'indirizzo PEC del protocollo generale indicata per ciascun TAR sul portale della Giustizia amministrativa, specificando che tale trasmissione vale quale notifica e deposito ai sensi dell'art. 16 co. 6, 12 e 13 del d.l. 179/2012.

Infine, non può dimenticarsi che, in costanza di inadempimento dell'amministrazione, la notifica telematica effettuata ad indirizzi PEC non estratti dal registro PP.AA. (ad esempio Indice IPA o PEC presente sul sito istituzionale dell'amministrazione) può essere ritenuta valida in forza del principio della sanatoria per raggiungimento dello scopo di cui all'art. 156 c.p.c. (cfr. Tar Campania, 4 febbraio 2019, n. 562).

Conseguentemente, data la situazione di emergenza attuale che rende difficoltoso il raggiungimento delle sedi degli ufficiali giudiziari e degli uffici postali, sarebbe opportuno che, oltre a procedere al deposito ai sensi dell'art. 16 co. 6, effettuare la notifica anche agli indirizzi di PEC estratti dall'Indice PA o dai siti istituzionali dell'amministrazione.

Avv. Daniela Anselmi