

Le notifiche di atti giudiziari alle pubbliche amministrazioni a mezzo Pec

*Antonio Tallarida**

SOMMARIO: 1. Orientamenti giurisprudenziali - 2. Principi generali delle comunicazioni telematiche nella P.A. - 3. Il processo telematico - 4. Le successive modifiche - 5. I pubblici elenchi - 6. L'Indice delle pubbliche Amministrazioni (IPA) - 7. La notifica ad indirizzo IPA - 8. Invalidità o irregolarità - 9. Sanatoria - 10. Preclusione - 11. Conclusioni.

1. Orientamenti giurisprudenziali.

Da un po' di tempo si è venuto formando un indirizzo giurisprudenziale molto rigoroso per quanto attiene alle modalità da seguire per le notifiche degli atti giudiziari civili e amministrativi da parte degli avvocati alle pubbliche amministrazioni.

Si tratta in particolare delle pronunce di alcuni TAR secondo cui le notificazioni alle amministrazioni pubbliche eseguite ad indirizzi estratti da elenchi diversi dal Registro tenuto dal Ministero della Giustizia sono nulle, anche se queste non hanno mai comunicato il proprio indirizzo Pec al Ministero.

In tal senso si sono espressi: TAR Toscana, sez. I, 27 ottobre 2017 n. 1287; TAR Sicilia - Catania, sez. III, 13 ottobre 2017 n. 2401; TAR Basilicata - Potenza, sez. I, 21 settembre 2017 n. 607; TAR Sicilia - Palermo, sez. III, sentenza 13 luglio 2017 n. 1842.

Non mancano tuttavia orientamenti diversi, come quello assunto dal Tribunale di Milano, con ord. 8 dicembre 2016, che non ritiene tassativa l'elencazione dei pubblici elenchi contenuta nell'art. 16-ter d.l. n. 179/2012 e s.m.

Altre pronunce invece in presenza di nullità/irregolarità della notifica, ne ammettono la sanatoria per effetto della costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente quante volte questa non si sia limitata ad eccepire la nullità ma si sia difesa anche nel merito (v. *sub* 8).

Il più delle volte, l'errore consiste nell'aver utilizzato per la notifica un indirizzo Pec tratto dall'Indice degli indirizzi delle Pubbliche Amministrazioni (IPA), peraltro espressamente previsto e disciplinato dalla legge.

In tale situazione di incertezza e considerate le gravi conseguenze che possono derivare da un errore nella notifica, conviene ripercorrere il tormentato *iter* normativo che ha portato alla situazione attuale.

2. Principi generali delle comunicazioni telematiche nella P.A.

Le comunicazioni telematiche con le Pubbliche Amministrazioni hanno

(*) Già Vice Avvocato Generale dello Stato.

avuto una piena legittimazione - sotto la spinta delle esigenze di modernizzazione e semplificazione dell'apparato amministrativo - con la legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante *Disposizioni in materia di P.A.*, che ha previsto l'emanazione di uno o più regolamenti al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità nell'azione amministrativa e promuovere lo sviluppo del Paese, mediante la diffusione dei servizi erogati in via telematica, l'uso della firma elettronica e della Pec, anche nei rapporti tra amministrazione e privati (art. 1, c. 8).

A tale previsione ha dato seguito il DPR 11 febbraio 2005, n. 68, con cui si sono stabilite, fra l'altro, le regole per l'utilizzo della Pec, anche se ancora non applicabili al processo (art. 16).

La svolta è stata però rappresentata da quella meritoria operazione che ha portato alla elaborazione e approvazione del Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), un'autentica rivoluzione nel mondo della P.A.

Con tale testo si sono dettati i principi ispiratori del nuovo ordinamento digitale delle P.A., sancendo il dovere di Stato, Regioni e autonomie locali di assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale (art. 2), il diritto di cittadini e imprese di usare gli strumenti telematici nei rapporti con le P.A. (art. 3) e il diritto-dovere di utilizzare la Pec per ogni scambio di informazioni con i soggetti interessati che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata (art. 6).

Sulla base del Codice e dei suoi successivi sviluppi (v. in particolare art. 34 d.lgs. n. 69/2009; art. 5 d.lgs. n. 235/2010), si è venuto sempre più affermando il principio cardine della piena e doverosa utilizzabilità della Pec nei rapporti tra Amministrazioni e tra queste e i cittadini. Tale principio generale ha trovato ulteriori applicazioni e specificazioni con il d.l. 28 novembre 2008, n. 185, recante *Misure urgenti per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale*, che ai commi 6, 7, 8 ha disposto la istituzione di alcuni indirizzi Pec (v. *sub* 5).

Il tutto con la espressa precisazione che *“le comunicazioni tra i soggetti di cui ai commi 6, 7 e 8, che abbiano provveduto agli adempimenti ivi previsti, possono essere inviate attraverso la posta elettronica certificata o analogo indirizzo di posta elettronica di cui al comma 6, senza che il destinatario debba dichiarare la propria disponibilità ad accettarne l'utilizzo”* (art. 16, c. 9) e che la consultazione di tali indirizzi avviene liberamente e senza oneri (art. 16, c. 10).

Si deve a questo punto affermare che l'utilizzo della Pec per la trasmissione e comunicazione telematica con le P.A. costituisce un principio generale dell'ordinamento digitale dell'Amministrazione pubblica, destinato ad avere applicazione in difetto di specifiche deroghe, con connesso diritto-dovere di assicurarla in funzione delle esigenze di semplificazione, trasparenza e modernizzazione della P.A. perseguite dalle leggi istitutive.

Il Codice ha ora codificato tale principio stabilendo che *“le disposizioni del presente codice si applicano altresì al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto nelle disposizioni in materia di processo telematico”* (art. 2, c. 6, come modif. dall’art. 2, c. 1, lett. a) del d.lgs. n. 179/2016).

3. *La giustizia digitale.*

Il necessario corollario di questo sviluppo è stato rappresentato dalla progressiva estensione della comunicazione digitale anche al processo civile, amministrativo e tributario.

A ciò ha dato avvio il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, il cui capo VI è denominato “Giustizia digitale”.

Limitandoci qui al solo tema delle notifiche a mezzo Pec, l’art. 16 di tale legge ha per prima cosa modificato l’art. 149 *bis* c.p.c., specificando che le notifiche si effettuano agli indirizzi indicati in pubblici elenchi o comunque accessibili alle P.A. (comma 2) e disponendo che *“nei processi civili le comunicazioni e le notificazioni a cura della cancelleria sono effettuate esclusivamente per via telematica all’indirizzo Pec risultante da pubblici elenchi e comunque accessibili alle P.A., secondo la normativa”* (comma 4). In mancanza, esse *“sono eseguite esclusivamente mediante deposito in cancelleria”* (comma 6).

Quindi, al dichiarato *“fine di favorire le comunicazioni e notificazioni per via telematica alle P.A.”*, ha previsto l’obbligo per queste di comunicare al Ministero della Giustizia l’indirizzo Pec, conforme a quanto previsto dal DPR 11 febbraio 2005, n. 68 e s.m., a cui ricevere le comunicazioni e notificazioni. L’elenco così formato *“è consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati”* (comma 12). Questo indirizzo è obbligatoriamente (*“esclusivamente”*) usato per le notifiche alle P.A. che stanno in giudizio avvalendosi di propri dipendenti (comma 7).

Come si vede chiaramente, mancando l’uso della locuzione *“esclusivamente”*, in questa fase l’istituzione del nuovo elenco di indirizzi Pec della P.A. non comportava l’obbligo di utilizzarlo per tutte le notifiche alle P.A., fuori del caso previsto al comma 7, intendendosi solo *“favorire”* le notifiche approntando un indirizzo sicuro, tenuto in un elenco presso il Ministero della Giustizia e convivendo questo con l’indirizzo generale delle P.A. (IPA).

4. *Le successive modifiche.*

Appena due mesi dopo la pubblicazione del d.l. n. 179/2012 e dopo una settimana dalla sua conversione in legge, il Legislatore è nuovamente intervenuto nella materia, in sede di legge di stabilità 2013 (l. 24 dicembre 2012, n. 228), aggiungendo, con l’art. 1, comma 19, tre altri articoli all’art. 16:

- art. 16-*bis*, che rende obbligatorio il deposito telematico degli atti processuali, a decorrere dal 30 giugno 2014, nei procedimenti civili, contenziosi, di volontaria giurisdizione, esecutivi, nelle procedure concorsuali e speciali, innanzi al tribunale, disponendo che *“il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite ha luogo esclusivamente con modalità telematiche, nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici”*

- art. 16-*ter*, che chiarisce che *“a decorrere dal 15 dicembre 2013, ai fini della notificazione e comunicazione degli atti in materia civile, penale, amministrativa e stragiudiziale si intendono per pubblici elenchi quelli previsti dagli articoli 4 e 16, comma 12, del presente decreto; dall’articolo 16 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, dall’articolo 6-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nonché il registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della giustizia”*

- art. 16-*quater*, che modifica la legge 21 gennaio 1994, n. 53, aggiungendo, fra l’altro, dopo l’art. 3 un nuovo *“art. 3-bis. - 1. La notificazione con modalità telematica si esegue a mezzo di posta elettronica certificata all’indirizzo risultante da pubblici elenchi, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. La notificazione può essere eseguita esclusivamente utilizzando un indirizzo di posta/elettronica certificata del notificante risultante da pubblici elenchi”*. Seguono altre specificazioni sulle notifiche per via telematica.

Tali disposizioni costituiscono il nucleo essenziale delle notificazioni tramite Pec.

Ma gli interventi non finiscono qui, perché con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, recante *Misure urgenti per la semplificazione e trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari*, sono state apportate ulteriori modificazioni, con l’art. 45-*bis*, tra cui quella relativa all’art. 16-*ter* sopracitato, consistente nel sostituire il richiamo all’intero art. 16 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, con il richiamo al solo *“art. 16, comma 6”*.

Questa modifica, alquanto poco evidente, è all’origine dei problemi qui in esame.

Successivamente, con legge 7 agosto 2015, n. 124, è stata data nuova delega al Governo per ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi e per favorire i rapporti digitali tra cittadini, imprese e amministrazioni.

In attuazione di tale delega è stato adottato il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, che all’art. 7 ha apportato varie modifiche al Codice dell’amministrazione digitale consistenti, tra l’altro, nell’inserimento nel codice (divenendone l’art. 6-*ter*) dell’Indice degli indirizzi delle PA. e dei gestori di pubblici servizi, nel quale

sono indicati gli indirizzi Pec da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio di informazioni e per l'invio di documenti *“a tutti gli effetti di legge”* tra le P.A., i gestori e i privati, la cui realizzazione è curata da AgID che può utilizzare a tal fine elenchi e registri già formati dalle amministrazioni pubbliche.

Il decreto delegato modifica anche l'art. 6-*bis* del Codice (inserito per effetto del d.l. n. 179/2012, art. 5), relativo all'Indice INI-PEC, aggiungendo alla fine del comma 2 che *“gli indirizzi Pec inseriti in tale Indice costituiscono mezzo esclusivo di comunicazione e notifiche con le pubbliche amministrazioni”*.

Infine, il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, tra le norme di coordinamento, con l'art. 66 ha riprodotto l'art. 16-*ter* del d.l. n. 179/2012, aggiornandone i richiami normativi (comma 5) ed ha previsto *“la confluenza dell'elenco di cui all'art. 16, comma 12, del d.l. n. 179 del 2012 in una sezione speciale dell'elenco di cui all'art. 6-ter del d.lgs. n. 82 del 2005”*, con la precisazione che *“ai fini di cui all'art. 16-ter del d.l. n. 179 del 2012, si intende per pubblico elenco anche la predetta sezione dell'elenco di cui all'art. 6-ter del d.lgs. n. 82 del 2005”* (comma 6).

Per le notificazioni alle amministrazioni dello Stato restano ferme le norme vigenti sulla difesa in giudizio delle stesse (art. 41, c. 3, c.p.a.), ossia le disposizioni del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 (v. Regolamento PCM 16 febbraio 2016, n. 40, art. 14 e allegate Specifiche tecniche, art. 14), per cui esse vanno effettuate all'indirizzo Pec della competente Avvocatura dello Stato.

Peraltro questo susseguirsi di modifiche in una materia già di per sé complessa, non ha giovato alla certezza del diritto ed ha messo in crisi gli operatori e la stessa centralità del Codice, il cui art. 73 prevedeva che le successive modifiche avrebbero dovuto attuarsi esclusivamente mediante la modifica e integrazione delle disposizioni del codice stesso.

5. I pubblici elenchi.

La legislazione in materia di giustizia digitale ha, come visto, più volte disposto che le comunicazioni e le notificazioni tramite Pec devono provenire da e essere inviate a indirizzi Pec inclusi in pubblici elenchi (v. art. 16 d.l. n. 179/2012). Ma di pubblici elenchi liberamente consultabili ve ne era più d'uno, a partire dal DPR n. 68/2005 (artt. 14, 16).

Deve essere perciò sembrato opportuno indicare quali pubblici elenchi di indirizzi fossero utilizzabili per le notifiche: a tanto ha provveduto la legge n. 228/2012, con l'inserimento dell'art. 16-*ter* nel testo del d.l. n. 179/2012, come sopra riportato.

La norma individua per tali una serie di preesistenti elenchi, attraverso il rinvio alle rispettive norme istitutive:

- art. 4 d.l. n. 179/2012 (ANPR - Anagrafe Nazionale Popolazione Residente);

- art. 16, c. 12 d.l. n. 179/2012 (Registro presso il Ministero della Giustizia);
- art. 16 d.l. n. 185/2008 (Registro delle Imprese, Elenchi Ordini professionali, IPA);
- art. 6-*bis* d.lgs. n. 82/2005 (INI-PEC);
- oltre al Registro generale degli indirizzi elettronici presso il Ministero della Giustizia REGINDE (D.M. 21 febbraio 2011, n. 44, art. 7).

Questa disposizione però, anche nella versione modificata dal d.l. n. 90/2014 (in cui il rinvio all'art. 16 d.l. n. 185/2008 è limitato al solo comma 6), non contiene la specificazione - contenuta in molte altre in materia - del suo carattere esclusivo o tassativo, il che sarebbe stato risolutivo. Lo stesso è da dire per la versione aggiornata di cui al d.lgs. n. 217/2017 (art. 66, c. 5), per cui il problema che si pone è se l'Indice IPA (e successive modifiche) sia un pubblico elenco ai fini delle notificazioni alle Amministrazioni pubbliche.

6. *L'Indice delle Pubbliche Amministrazioni - IPA.*

L'Indice IPA è stato il primo indirizzario Pec delle P.A. Infatti il Codice dell'amministrazione digitale faceva espressamente obbligo alle P.A. di istituire e pubblicare nell'Indice PA almeno una casella di Pec per ogni registro di protocollo (art. 47).

Il successivo d.l. n. 185/2008 prevedeva che le P.A., qualora non avessero provveduto ai sensi dell'art. 47 del CAD, dovevano istituire una casella Pec o analogo indirizzo di Pec e darne comunicazione al CNIPA, che provvedeva alla pubblicazione di tali caselle in un elenco consultabile per via telematica (art. 16, c. 8).

La legge n. 228/2012 lo includeva, come dianzi visto, tra i pubblici elenchi, come tale utilizzabile per tutte le notifiche, fino alla sua esclusione ad opera del d.l. n. 90/2014.

Il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, lo ha inserito come art. 6-*ter* nel CAD (art. 7, c. 2).

Infine il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, lo ha modificato e ridenominato come Indice dei domicili digitali delle P.A. e dei gestori di pubblici servizi, affidandone la realizzazione e gestione all'AgID, e definendolo pubblico elenco di fiducia, da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio e l'invio di documenti a tutti gli effetti di legge (art. 9, c. 1). Inoltre, come sopra visto, ha fatto confluire al suo interno l'elenco di cui all'art. 16, c. 12, d.l. n. 179/2012, in apposita sezione espressamente definita come pubblico elenco (evidentemente, ai fini delle notificazioni).

Da quanto esposto discende che l'IPA è certamente un pubblico elenco in via generale ma resta il dubbio se esso possa essere utilizzato ancora per le notificazioni alle P.A.

Militano in senso negativo le ragioni accolte dai TAR citati *sub* 1, consistenti nel fatto che l'art. 16-*ter* d.l. n. 179/2012, come emendato dal d.l. n. 90/2014, non lo include più tra i pubblici elenchi ai fini nelle notificazioni degli atti civili, penali e amministrativi e degli atti stragiudiziali. Quindi il combinato disposto degli artt. 16-*ter* e 16-*quater* porterebbe ad escludere la possibilità di utilizzare l'indice IPA per le notifiche con conseguente nullità di queste (art. 11 l. n. 53/1994).

Si può aggiungere che il Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo telematico, adottato con D.M. 16 febbraio 2016, n. 40, ai sensi dell'art. 13 All. 2 al c.p.a., precisa che le notifiche alle Amministrazioni non costituite in giudizio “*sono eseguite agli indirizzi Pec di cui all'art. 16 c. 12 d.l. n. 179/2012, fermo quanto previsto dalle norme sull'Avvocatura dello Stato*” (art. 14). L'all. A a detto Regolamento (norme tecniche) aggiunge “*esclusivamente avvalendosi degli indirizzi Pec del Registro*”.

Militano invece in senso favorevole alla utilizzabilità dell'Indice anzitutto il fatto che né l'art. 16-*ter*, d.l. n. 179/2012 e s.m., contiene la doverosa specificazione che sono pubblici elenchi ai fini delle notificazioni “*esclusivamente*” quelli ivi indicati, né l'art. 16, c. 12 d.l. cit., precisa che tale indirizzo è il “*mezzo esclusivo per le notifiche con le pubbliche amministrazioni*” (come invece recita, ad esempio, l'attuale art. 6-*bis*, c. 2, del C.A.D., a proposito dell'INI-PEC), per cui l'elencazione potrebbe considerarsi non tassativa, come ritenuto dal Tribunale di Milano nella pronuncia all'inizio citata.

Anche le formulazioni letterali delle due norme farebbero propendere per una loro compatibilità con l'Indice IPA, esprimendosi la prima con “*si intendono*” per pubblici elenchi (con un mero carattere definitorio e non preclusivo di altri) e la seconda con “*al fine di favorire*” le comunicazioni e notificazioni per via telematica alle P.A., senza prevedere sanzioni o conseguenze di sorta.

Non solo, ma l'art. 16, c. 12, d.l. cit. non prevede nemmeno come si può notificare all'Amministrazione ove questa non abbia comunicato il proprio indirizzo Pec al Registro: in tal caso la giurisprudenza citata ritiene che si debba procedere con la notifica cartacea, al che può obiettarsi che il risultato di questa interpretazione è esattamente l'opposto della finalità perseguita dalla legge istitutiva del Registro, che è quella di favorire le notificazioni per via telematica.

Si tenga conto che tale evenienza è tutt'altro che teorica dato che sinora poche Amministrazioni hanno provveduto al prescritto adempimento, nonostante che il termine di legge sia scaduto sin dal 2014 (poco meno di un migliaio su circa 22.000).

Né sembra risolutiva la norma regolamentare succitata, data la sua natura meramente tecnica non idonea a qualificare la portata giuridica della disposizione attuata, mentre potrebbe essere significativa la confluenza in esso del Registro di cui all'art. 16, c. 12 d.l. n. 179/2012, prevista dal d.lgs. n. 217/2017.

7. La notifica ad indirizzo IPA.

Le considerazioni che precedono inducono a privilegiare una soluzione che contemperi le contrapposte posizioni e tenga conto delle esigenze degli operatori giudiziari coinvolti.

Si deve infatti ritenere che l'indirizzo Pec contenuto nel Registro (ora sezione speciale dell'IPA) debba essere utilizzato per le notifiche alle Amministrazioni che lo abbiano diligentemente comunicato e che pertanto possono ragionevolmente aspettarsi di ricevere notifiche solo a tale indirizzo dedicato, in coerenza con le indicazioni emergenti della normativa in materia di processo telematico.

Qualora invece l'Amministrazione non abbia comunicato al Registro il proprio indirizzo Pec, questo comportamento inadempiente non può ostacolare l'attuazione del processo telematico né frustrare le finalità sottese alla amministrazione digitale, di semplificazione ed efficienza della PA.

Conseguentemente si deve ritenere che in tale caso, non potendo operare la norma speciale, riprendano vigore i principi generali del C.A.D., consistenti nel diritto e dovere di avvalersi della modalità digitale nei rapporti con la pubblica amministrazione e di utilizzare a tal fine gli altri pubblici elenchi di indirizzi Pec esistenti, senza limitazioni.

Una notifica perciò effettuata all'indirizzo IPA di una Amministrazione che non abbia anche un indirizzo Pec nel Registro deve considerarsi perfettamente valida essendo stata eseguita ad un indirizzo risultante da pubblico elenco, in linea con quanto disposto dall'art. 3-bis della l. n. 53/1994 e dagli artt. 137 e 149-bis c.p.c.

Depone in tal senso anche l'art. 136, comma 1, c.p.a. (come sostituito dall'art. 45-bis d.l. n. 90 del 2014) che consente la comunicazione ai difensori a mezzo fax *“esclusivamente qualora sia impossibile effettuare la comunicazione all'indirizzo Pec risultante da pubblici elenchi”*.

Si aggiunga che spesso sono le stesse Amministrazioni ad indicare nelle loro *home page* l'indirizzo IPA come unico indirizzo Pec, con il risultato, diversamente opinando, di trarre in inganno l'operatore e il cittadino e di vanificarne l'affidamento derivante dalle pubbliche indicazioni.

Tale soluzione, oltre che legittima e razionale, trova anche conferma nel fatto che nel processo telematico tributario, ai sensi del D.M. 23 dicembre 2013, n. 163, espressamente richiamato dall'art. 16-bis, d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156, ai fini delle notifiche *“per gli enti impositori, l'indirizzo di posta elettronica certificata di cui al comma 1 è quello individuato dall'art. 47, c. 3 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82”*, ossia l'IPA (art. 7, c. 5).

8. Invalidità o irregolarità.

Fermo quanto dianzi esposto, è da domandarsi se una notifica eseguita ad un indirizzo Pec estratto da un pubblico elenco diverso da quelli indicati

nell'art. 16-ter del d.l. n. 179/2012 e s.m., sia invalida o solamente irregolare.

Certamente essa non potrebbe essere ritenuta inesistente alla luce dell'insegnamento della Suprema Corte di Cassazione su tale categoria di invalidità, considerata - atteso il carattere strumentale delle forme processuali e il principio del giusto processo - residuale e limitata, oltre che al caso di totale mancanza materiale dell'atto, alle *“sole ipotesi in cui viene posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto qualificabile come notificazione”*, consistenti: 1) nell'attività di trasmissione svolta da un soggetto qualificato e 2) nella fase di consegna al destinatario (Cass., S.U., 20 luglio 2016, n. 14916; Cass., VI, ord. 20 luglio 2017, n. 17980; Cass., II, ord. 8 gennaio 2018, n. 179). Elementi questi certamente sussistenti del caso della notifica ad indirizzo Pec contenuto nell'Indice IPA.

Nemmeno una siffatta notifica può considerarsi nulla, in quanto - per i principi generali - la nullità deve essere comminata dalla legge (art. 156 c.p.c.), mentre l'unica disposizione in materia (art. 11 l. n. 53/1994) non contempla specificamente tale ipotesi e *“là dove commina la nullità della notificazione eseguita personalmente dall'avvocato “se non sono osservate le disposizioni di cui agli articoli precedenti” non intende affatto sanzionare con l'inefficacia anche le più innocue irregolarità”* (Cass., VI, 4 ottobre 2016, n. 19814; C. App. Milano, IV, 21 luglio 2016, n. 3083; Cass., VI, 17 giugno 2014, n. 13758).

Ed infatti l'indirizzo Pec incluso nell'IPA è equivalente alla sede dell'amministrazione per cui si rende applicabile quella giurisprudenza che afferma che una notifica effettuata *“ad un indirizzo errato ma all'effettivo destinatario presso la sua sede deve considerarsi valida, trattandosi di una semplice irregolarità”* (Cass., III, 31 luglio 2017, n. 18937; III, 15 luglio 2003, n. 11066).

Si può pertanto ritenere che nel caso di utilizzo di un indirizzo della P.A. diverso da quello indicato nel Registro, se corrispondente alla sede dell'amministrazione, come per altri vizi minori, si sia in presenza di una mera irregolarità, sempre sanabile con la costituzione in giudizio del convenuto, anche nel processo amministrativo (art. 44, c. 2, c.p.a.) o con la rinnovazione su ordine del giudice (C. Stato, IV, 4 aprile 2017, n. 1541, per il caso di mancanza di firma digitale).

9. Sanatoria.

Ove poi si volesse propendere per la ricorrenza, in questo caso, di una fattispecie di nullità, soccorre l'insegnamento della Suprema Corte di Cassazione, S.U., 23 febbraio 2016, n. 7665, secondo cui *“La nullità della notificazione di un atto processuale a mezzo Pec per inosservanza delle relative disposizioni non può mai essere pronunciata se - malgrado l'irritualità della notifica - l'atto è venuto a conoscenza del destinatario.*

La consegna di un atto processuale all'indirizzo Pec indicato dal destinatario determina la effettiva conoscenza del destinatario.

È inammissibile l'eccezione relativa ad un mero vizio procedimentale, quando chi la solleva non abbia dedotto che il vizio è idoneo a ledere il proprio diritto di difesa o ad arrecare un pregiudizio all'emanando provvedimento giurisdizionale”.

Trova infatti applicazione il principio generale, secondo cui **“la nullità non può mai essere pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato”** (art. 156, terzo comma, c.p.c.), espressamente applicabile in materia di nullità della notificazione *ex art. 160 c.p.c. e art. 44, c. 4-bis, c.p.a.*

Al riguardo, la giurisprudenza civile è ferma nel ritenere che la costituzione in giudizio del convenuto sana ogni nullità della notificazione con effetto *ex tunc* (anche se effettuata al solo fine di eccepire la nullità: Cass., VI, ord. 9 febbraio 2018, n. 3240; Cass., S.U., 20 luglio 2016, n. 14916; Cass., II, 12 marzo 2015, n. 4937), così come impedisce ogni decadenza la rinnovazione della notificazione, spontanea o doverosamente disposta ai sensi dell'art. 291 c.p.c. (Cass., VI, ord. 9 giugno 2017, n. 14523).

Più variegata è la giurisprudenza amministrativa. Una parte di questa, anche dopo l'entrata in vigore del c.p.a., è favorevole a riconoscere l'effetto sanante *ex tunc* nel caso di costituzione piena (ossia con difese anche nel merito) in applicazione del principio del raggiungimento dello scopo (v. C. Stato, VI, 5 giugno 2017, n. 2695; VI, 20 marzo 2017, n. 1249; TAR Veneto, I, 8 febbraio 2017, n. 135; TAR Alto-Adige, I, 15 febbraio 2016, n. 86; C. Stato, III, 30 aprile 2015, n. 4697; TAR Abruzzo-L'Aquila, 16 aprile 2015, n. 290; TAR Sicilia-Palermo, III, 27 gennaio 2015, n. 145; C. Stato, III, 14 luglio 2014, n. 3609; VI, 27 novembre 2014, n. 5884; VI, 27 giugno 2014, n. 3260; IV, 12 maggio 2014, n. 2421; VI, 17 gennaio 2014, n. 227; IV, 16 dicembre 2011, n. 6404; TAR Sicilia-Catania, III, 6 dicembre 2013, n. 2975; TAR Lombardia-Milano, II, 10 maggio 2011, n. 1220, spesso in fattispecie di errata notifica diretta a P.A. o presso la sede di un'Avvocatura dello Stato funzionalmente incompetente).

Un altro orientamento ritiene invece che la costituzione in giudizio ha effetto sanante solo *ex nunc*, ai sensi del disposto “innovativo” dell'art. 44, comma 3, c.p.a., che fa salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione, (C. Stato, III, 18 maggio 2016, n. 2064; IV, 28 gennaio 2016, n. 323; VI, 20 gennaio 2016, n. 189; IV, 13 ottobre 2014, n. 5046). Questa interpretazione ha ricevuto un qualche avallo dalla Corte Costituzionale che con sentenza 31 gennaio 2014, n. 18, ha disatteso l'eccezione di incostituzionalità della norma suddetta sul presupposto che nel processo amministrativo *“caratterizzato da brevi termini perentori per la sua introduzione e dall'assenza dell'istituto della contumacia, vige l'opposto principio per cui ai fini della regolare instaurazione del rapporto processuale, il ricorso deve, entro il prescritto termine di decadenza, essere ritualmente notificato all'amministrazione resistente (ed almeno a un controinteressato)”*.

Peraltro, sotto il regime del previgente Regolamento (R.D. 17 agosto 1907, n. 642), il principio prevalso e pacificamente seguito dopo l'Ad. Plenaria, 16 dicembre 1980, n. 16, era proprio quello dell'effetto sanante *ex tunc* della costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente.

Comunque tale indirizzo sembra trascurare che l'art. 44, comma 4, c.p.a., presuppone l'ordinario effetto sanante della costituzione in giudizio dell'amministrazione con impedimento di ogni decadenza (altrimenti sarebbe incongruo) e che il successivo comma 4-*bis* fa salvo l'art. 39, c. 2, c.p.a. (*Rinvio esterno*), secondo cui *“le notificazioni degli atti del processo amministrativo sono comunque disciplinate dal c.p.c. e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile”*, con conseguente piena applicazione dei principi generali degli articoli 156 e 157 c.p.c., per cui si ritorna alla interpretazione e applicazione fattane dalla citata giurisprudenza civile e amministrativa.

Ad ogni buon conto, il TAR Veneto, I, con ord. 18 novembre 2016, n. 1281, ha riproposto la questione della costituzionalità dell'art. 44, c. 3, c.p.a., con nuovi approfonditi argomenti fondati sugli artt. 24 Cost. e 6 CEDU e ricordando la precedente sentenza della stessa Corte Costituzionale 8 luglio 1967, n. 97, che ebbe a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 11, terzo comma, R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, riguardante la nullità assoluta e insanabile della notifica effettuata all'amministrazione invece che alla sede della competente Avvocatura dello Stato, per irrazionalità e mancanza di proporzionalità.

È possibile anche ipotizzare che il comma 3 dell'art. 44 c.p.a. volesse più propriamente riferirsi alla *“nullità (della notificazione e) del ricorso”*, riproducendo così il disposto dell'art. 164, terzo comma, c.p.c., riguardi cioè le sole nullità del ricorso previste dal comma 1 dell'art. 44 (*Nullità della notificazione e del ricorso*), mentre il comma 4 riguardi quelle della notificazione.

Una alternativa è rappresentata da quella giurisprudenza che ritiene che nella specie ricorra un errore scusabile (art. 37 c.p.a.) quante volte l'indirizzo IPA trovasi pubblicato nel sito istituzionale dell'Ente (TAR Molise, I, ord. coll., 13 novembre 2017, n. 420, riguardante il caso di notifica ad indirizzo diverso della Avvocatura dello Stato; TAR Campania, VIII, ord. 15 marzo 2018, n. 1653, con ampia motivazione e richiami).

In definitiva, anche nel processo amministrativo telematico la costituzione in giudizio della P.A. o la rinnovazione della notificazione sanano ogni vizio con effetto *ex tunc*, senza contare che la complessità della legislazione in materia e i diversi orientamenti interpretativi rendono, almeno in queste prime fasi, altamente giustificabile un errore nell'individuazione dell'indirizzo Pec da utilizzare per la notifica. Ciò è tanto più vero quando l'Amministrazione non abbia comunicato al Registro il proprio indirizzo dedicato alle notifiche e abbia pubblicato sul proprio sito istituzionale, senza avvertenze o specificazioni, l'indirizzo IPA, ingenerando il legittimo affidamento di chi lo consulta

(con applicabilità in tale ipotesi anche del principio di cui all'art. 157, 3° comma, c.p.c., secondo cui “*la nullità non può essere opposta dalla parte che vi ha dato causa*”).

10. Preclusioni.

Tutto quanto esposto vale se l'Amministrazione si costituisce in giudizio. Ove invece questa non lo faccia, il giudice dovrà ordinare la rinnovazione della notifica ai sensi dell'art. 44, comma 2, c.p.a., se si tratta di irregolarità (v. C. Stato, IV, 4 aprile 2017, 1541) ovvero ai sensi dell'art. 291 c.p.c., in caso di nullità (v. Cass., VI, ord. 9 giugno 2017, n. 14523), da ritenersi applicabile, non rilevando l'intervenuta parziale abrogazione (ad opera dell'art. 4, n. 42, dell'All. 4 al c.p.a.) della disposizione di legge (n. 69/2009) che ne estendeva l'applicabilità al processo amministrativo, divenuta superflua stante il rinvio esterno alla disciplina generale del c.p.c. (art. 39 c.p.a.) (*contra* C. Stato, IV, n. 1249 del 2017).

Se poi l'eccezione di nullità della notificazione telematica, non sia stata proposta in primo grado dall'Amministrazione costituita, non sembra che tale eccezione possa essere proposta per la prima volta nel giudizio di appello (v. per analoghe preclusioni, ispirate alla medesima *ratio*, gli artt. 38, 167, 183, 416 c.p.c.) né che possa essere proposta in tale sede una volta che la sentenza breve impugnata abbia deciso - senza opposizione - il merito del ricorso (v. C. Stato, V, 5 novembre 2014, n. 5465, V, 27 giugno 2012, n. 3777, IV, 5 luglio 2010, n. 4244, IV, 19 novembre 2009, n. 4117, che hanno affermato la inammissibilità in appello di motivi di opposizione alla adozione della sentenza breve, *ex art.* 60 c.p.a., non palesati avanti al giudice di primo grado), ostandovi in ogni caso le esigenze di semplificazione, economia processuale e conservazione degli atti e in ossequio al principio costituzionale del giusto processo (art. 111 Cost.).

11. Conclusioni.

Tornando al tema di partenza, si osserva che la tesi accolta dalle ordinanze citate *sub* 1 non è così blindata come un po' affrettatamente può apparire.

Come detto, essa si basa sulla modifica letterale apportata dal d.l. n. 90/2014 al testo dell'art. 16-*ter* del d.l. n. 179/2012, con cui si limita il richiamo dell'art. 16 del d.l. n. 185/2008 al solo comma 6 (e non più all'intero articolo): se ne argomenta che non sarebbe pubblico elenco ai fini delle notifiche e comunicazioni l'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA) istituito dal comma 8 dell'art. 16 d.l. n. 185/2008 e s.m., e pertanto la notifica effettuata a tale indirizzo sarebbe nulla e il ricorso inammissibile, senza talora neanche porsi un problema di sanabilità.

In contrario peraltro già è da dubitare del carattere tassativo del disposto dell'art. 16-*ter* del d.l. n. 179/2012 e s.m., per le ragioni esposte *sub* 7, ma co-

munque deve ritenersi che quante volte l'Amministrazione, venendo meno alle indicazioni di legge, abbia ommesso di dotarsi di un indirizzo Pec nel Registro del Ministero della Giustizia, riprenda vigore il principio generale del diritto-dovere del cittadino alla comunicazione digitale con la P.A., con conseguente applicazione delle norme del CAD e delle sue prescrizioni, che si ispirano a principi d'ordine pubblico generale.

D'altra parte, una notifica effettuata ad indirizzo tratto da un pubblico elenco, specie se previsto dal CAD, non può essere nulla, in difetto di espressa e specifica disposizione di legge, ma solo integrare una mera irregolarità, sempre sanabile.

In ogni caso, in considerazione dei principi della strumentalità della forma processuale degli atti e del giusto processo e in applicazione dei principi generali del c.p.c., pacificamente applicabili anche al processo telematico, civile e amministrativo, l'eventuale nullità della notificazione effettuata ad indirizzo Pec diverso della P.A. rimane sanata dalla costituzione in giudizio dell'Amministrazione (specie se piena) e dalla disposta rinnovazione della stessa o preclusa se non dedotta in primo grado.

In conclusione, le ragioni letterali, ermeneutiche e interpretative sopra esposte supportano le soluzioni prospettate in favore della validità o sanabilità della notifica Pec effettuata ad indirizzo IPA, e appaiono legittime, eque e coerenti con i principi che regolano la materia delle notificazioni in via telematica nel processo civile e amministrativo nonché con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 24, 111, 113 Cost. e di ragionevolezza e proporzionalità.