

Carullo, Gherardo. 2019. «Elezione del domicilio digitale per la ricezione di notifiche di atti giudiziari: dubbi in relazione alla diversa disciplina dettata per i privati e per le pubbliche amministrazioni». *Diritto Processuale Amministrativo* (1):228–60.

ELEZIONE DEL DOMICILIO DIGITALE PER LA RICEZIONE DI NOTIFICHE DI ATTI GIUDIZIARI: DUBBI IN RELAZIONE ALLA DIVERSA DISCIPLINA DETTATA PER I PRIVATI E PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'elezione del domicilio digitale per la ricezione delle notifiche di atti giudiziari. — 2. La facoltà per le pubbliche amministrazioni di indicare un domicilio digitale *ad hoc* ai fini della ricezione delle notifiche di atti giudiziari rispetto ai privati. — 3. La *ratio* sottesa alla possibilità per le amministrazioni di indicare un indirizzo PEC *ad hoc* per la ricezione delle notifiche di atti giudiziari. — 4. Il ruolo del domicilio digitale per professionisti, imprese, persone fisiche e pubbliche amministrazioni. — 5. La difficile giustificabilità delle ridotte opzioni organizzative previste per i privati. — 6. Differenze nelle modalità di accesso agli elenchi di cui al CAD rispetto a quelle dettate per il ReGIndE. — 7. Prospettive verso una razionalizzazione del sistema.

1. Tra gli strumenti del processo telematico, ha da tempo assunto un importante ruolo la posta elettronica certificata (PEC) quale mezzo per eseguire in modalità digitale sia le comunicazioni di cancelleria, sia la notifica degli atti giudiziari (1).

Nell'ambito del processo amministrativo, in particolare,

(1) Sulla centralità del domicilio digitale (indirizzo PEC) nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, cfr. Sez. III, 8 giugno 2018, n. 14914; Sez. VI, 15 settembre 2017, n. 21519; Sez. VI, 14 dicembre 2017, n. 30139. In dottrina, per il processo civile ed il processo amministrativo, per le notificazioni a cura della cancelleria si veda l'articolo 16, commi 4 e 17-*bis*, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179. In dottrina cfr. F. DE LEONARDIS, *La notificazione diretta del ricorso giurisdizionale via posta elettronica certificata (PEC) tra autonomia ed eteroreferenzialità del processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2, 2016, par. 1, il quale sottolinea che «la possibilità di notificare via posta elettronica certificata è stata prevista relativamente di recente, come si vedrà circa cinque anni fa (nel 2012), e in relazione ad essa si sono subito manifestati una serie di dubbi interpretativi». Il fenomeno, peraltro, interessa anche il processo penale, sul che v. G. CAPUTO, *Circolare del Ministero di giustizia, 11 dicembre 2014: «avvio del sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali (SNT)»*, in *Cass. pen.*, 5, 2015, p. 2093B.

il crescente ruolo della PEC ha ad esempio consentito di superare la regola per cui la parte che non abbia eletto «*domicilio nel comune sede del tribunale amministrativo regionale o della sezione staccata dove pende il ricorso, si intende domiciliata, ad ogni effetto, presso la segreteria*» (2). Non senza difficoltà interpretative (3), si è infatti previsto che anche «*al processo amministrativo telematico si applica, in quanto compatibile, l'articolo 16-sexies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179*» (4), ai sensi del quale la notifica in cancelleria è ammessa «*esclusivamente quando non sia possibile, per causa imputabile al destinatario, la notificazione presso l'indirizzo di posta elettronica certificata, risultante dagli elenchi di cui all'articolo 6-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nonché dal registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal ministero della giustizia*» (5). Tale novella ha così permesso di affermare che anche nel processo amministrativo telematico, «*come nel processo civile, il domicilio digitale deve ritenersi quello principale per ogni effetto di legge*» (6).

La norma da ultimo citata postula tuttavia che le parti – così come i rispettivi difensori – abbiano previamente eletto un domicilio digitale a cui sia possibile notificare gli atti giudiziari, a partire dall'atto introduttivo del giudizio. Rispetto

(2) Articolo 25, comma 1, lett. a), c.p.a..

(3) Si è ad esempio dimostrata problematica la questione della prevalenza del domicilio digitale rispetto alla cancelleria quale luogo di notifica ove non sia stato eletto domicilio nella circoscrizione del giudice adito, sul che v. R. AMA, *L'indicazione della P.E.C. sostituisce l'elezione di domicilio?*, in *Dir. informaz.*, 6, 2012, p. 1102; S. MATTEINI CHIARI, *Notificazione dell'atto di gravame presso il «domicilio digitale» del difensore esercente extra districtum*, in *Ilprocessotelematico.it*, 03, 2018

(4) Così l'articolo 25, comma 1 *bis*, c.p.a., aggiunto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, dall'articolo 7, comma 1, lett. a), d.l. 31 agosto 2016, n. 168.

(5) Articolo 16-*sexies* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179. In applicazione di tale disposizione cfr. la sentenza del T.A.R. Toscana Firenze, Sez. III, 25 giugno 2018, n. 925, con la quale si è affermato, anche nel processo amministrativo, il principio per cui il suddetto articolo 16-*sexies* si applica anche nel caso in cui la parte si sia domiciliata volontariamente presso la segreteria dell'ufficio giudiziario, facendo così prevalere il domicilio digitale rispetto a quello fisico.

(6) Così M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 10, 2016, par. 6.1.

dunque al processo cartaceo, nel quale le notifiche erano eseguite con i consueti mezzi presso gli indirizzi fisici dei destinatari, nel processo telematico assume una particolare rilevanza una nuova attività prodromica allo stesso, ossia l'elezione del domicilio digitale: in breve, l'indicazione ai competenti organi di un valido indirizzo PEC (7) per la ricezione delle notifiche di atti giudiziari.

La questione si è dimostrata particolarmente delicata in quanto, nel corso degli ultimi anni, le varie normative che hanno progressivamente esteso e precisato la disciplina del processo telematico si sono susseguite in modo non sempre lineare (8), introducendo modifiche al regime antecedente, ovvero prevedendo norme speciali o derogatorie (9). In particolare in relazione all'individuazione dei recapiti delle pubbliche amministrazioni, anche in tempi recenti si è registrato un significativo numero di casi – sia innanzi al giudice ordinario, sia innanzi al giudice amministrativo – in cui l'atto introduttivo del giudizio è stato erroneamente spedito ad un indirizzo PEC non valido ai fini della notifica di atti giudiziari (10).

(7) Sulla nozione di domicilio digitale si veda P. PROVENZANO, *Decreti Madia e nuova disciplina del c.d. "domicilio digitale": quali prospettive?*, in *Federalismi.it*, 11, 2016. Come meglio si dirà nel proseguo, ad oggi il domicilio digitale corrisponde, in sostanza, ad un indirizzo di posta elettronica certificata, o altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato, cfr. articolo 1, comma 1, lett. n-ter), d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

(8) In tal senso cfr. anche B. BRUNELLI, *Misure minime di sicurezza per gli atti processuali digitali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, vol. 71, 2, 2017, par. 1, la quale sottolinea che «*il processo paperless è stato finora un miscuglio di molti, troppi interventi normativi, tutti caratterizzati da una serie di carenze ed incongruenze molto evidenti che hanno creato spesso un clima di notevole incertezza*».

(9) Oltre ai profili qui analizzati, si veda ad esempio il tema delle notifiche nel giudizio di Cassazione, sul che v. M. NARDELLI, *PEC indicata solo per le comunicazioni: valida la notifica in cancelleria*, in *Ilprocessotelematico.it*, 2, 2018.

(10) Tra i numerosi casi si possono ricordare: Cons. giust. amm. Sicilia, 16 luglio 2018, n. 423; T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 26 febbraio 2018, n. 234; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 13 dicembre 2017, n. 2870; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. II, 04 dicembre 2017, n. 2806; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 13 ottobre 2017, n. 2401; T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I, 21 settembre 2017, n. 607. In commento alla questione, cfr. M. NUNZIATA, *Inammissibile la notifica del ricorso ad un indirizzo PEC non presente nei pubblici elenchi*, in *Ilprocessotelematico.it*, 10, 2017.

L'elevato numero di casi in cui si è registrato detto errore può in certa misura essere ricondotto al fatto che «*il continuo cambiamento (rectius, capovolgimento), da parte del legislatore, delle regole in punto di notifica via PEC degli atti giudiziari nei vari e numerosi processi (amministrativo, civile e penale) non è certamente di aiuto al piano esercizio della professione forense, soprattutto nei periodi iniziali di transizione*» (11), specie in un contesto in cui il legislatore ha ripetutamente sancito la necessità di investire nella «*alfabetizzazione informatica dei cittadini*», specie al fine di «*favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica*» (12).

Tralasciando per il momento le conseguenze in ordine al regime processuale dell'atto notificato ad un indirizzo PEC non valido ai fini della notifica (13), in questa sede preme anzitutto illustrare il quadro normativo che ha determinato una diversa disciplina sulle modalità di elezione del domicilio digitale per privati e pubbliche amministrazioni.

Poiché infatti il sistema PEC si basa sul protocollo *SMTP* (14), per l'invio di un messaggio – e quindi per la notifica tramite detto strumento – è necessario, da un lato, disporre di un indirizzo PEC valido e, dall'altro, occorre conoscere il recapito del destinatario (15). Prima ancora dunque di valutare

(11) Si veda l'eloquente passaggio della sentenza del T.A.R. Sicilia Catania, Sez. II, 04 dicembre 2017, n. 2806, che, pur non concedendo l'errore scusabile, riconosce nondimeno che «*il continuo cambiamento (rectius, capovolgimento), da parte del legislatore, delle regole in punto di notifica via PEC degli atti giudiziari nei vari e numerosi processi (amministrativo, civile e penale) non è certamente di aiuto al piano esercizio della professione forense, soprattutto nei periodi iniziali di transizione*».

(12) Cfr. l'articolo 8 del CAD, rubricato per l'appunto «*alfabetizzazione informatica dei cittadini*», di recente sostituito ad opera dell'articolo 9, comma 1, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179.

(13) Sul che si tornerà brevemente nel corso del paragrafo terzo.

(14) «*Il colloquio tra i gestori deve avvenire con l'impiego del protocollo SMTP*», ossia il *Simple Mail Transfer Protocol*, secondo quanto previsto dal paragrafo 7.3 delle *Regole tecniche del servizio di trasmissione di documenti informatici mediante posta elettronica certificata* di cui all'Allegato al d.m. 2 novembre 2005, recante le regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata.

(15) Ad ulteriore conferma di tale, pur ovvia, circostanza, vale ricordare che l'articolo 2, comma 1, del d.p.r. 11 febbraio 2005, n. n. 68, qualifica come «*soggetti del servizio di posta elettronica certificata: a) il mittente [...]; b) il destinatario [...]; c)*

quali formalità dovrà rispettare, e quale contenuto dovrà avere, il messaggio da inviare (16), è fondamentale avere conoscenza dell'indirizzo del soggetto a cui si voglia notificare l'atto giudiziario. Nel caso delle notifiche per via telematica svolte in proprio da parte degli avvocati (17), ciò significa che spetta al difensore individuare l'indirizzo a cui inviare il messaggio, estraendolo dai «*pubblici elenchi*» contenenti gli indirizzi PEC validi per la notifica degli atti giudiziari (18).

2. Nel trattare delle modalità attraverso cui è possibile eleggere il domicilio digitale per la ricezione delle notifiche di atti giudiziari, si può avviare l'analisi partendo da quanto previsto dall'articolo 16-*ter* del d.l. del 18 ottobre 2012, n. 179, in ordine ai «*pubblici elenchi per notificazioni e comunicazioni*».

La norma dispone che «*ai fini della notificazione e comunicazione degli atti in materia civile, penale, amministrativa, contabile e stragiudiziale si intendono per pubblici elenchi quelli previsti dagli articoli 6-bis, 6-quater e 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dall'articolo 16, comma 12, del presente decreto, dall'articolo 16, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 [...], nonché il registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della giustizia*».

Sulla base degli elenchi ivi contemplati, è dunque possibile indagare come ciascun elenco sia alimentato e, perciò, identificare quali siano le modalità attraverso cui i diversi soggetti dell'ordinamento hanno facoltà di eleggere il proprio domicilio per la ricezione delle notifiche degli atti giudiziari.

il gestore del servizio».

(16) Si è ad esempio di recente sollevata la questione sulla validità della notifica di un atto in formato PDF realizzato a partire da una scansione di un documento cartaceo, sul che v. E. FORNER, *Validità ed efficacia della notificazione telematica di un c.d. "PDF-immagine"*, in *Ilprocessotelematico.it*, 8, 2018.

(17) L'articolo 3-*bis* della l. 21 gennaio 1994, n. 53 dispone che «*la notificazione con modalità telematica si esegue a mezzo di posta elettronica certificata all'indirizzo risultante da pubblici elenchi*».

(18) Come meglio si vedrà, questi sono quelli di cui all'articolo 16-*ter* del d.l. del 18 ottobre 2012, n. 179.

L'elenco di cui all'articolo 6-*bis* del d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale, o CAD), è l'«*Indice nazionale dei domicili digitali delle imprese e dei professionisti*». Noto anche come INI-PEC, detto indice «è realizzato a partire dagli elenchi di indirizzi PEC costituiti presso il registro delle imprese e gli ordini o collegi professionali» (19). Il medesimo articolo dispone inoltre che «i domicili digitali inseriti in tale Indice costituiscono mezzo esclusivo di comunicazione e notifica con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2» (20).

Per quanto riguarda le imprese, vale segnalare che l'articolo 16-*ter* menziona pure l'articolo 16, comma 6, del d.l. 185/2008, che sancisce per queste ultime l'obbligo di comunicare il proprio indirizzo PEC al Registro delle Imprese (21). Gli indirizzi così comunicati, che confluiscono poi nell'INI-PEC (22), sono consultabili anche attraverso l'elenco liberamente accessibile all'indirizzo www.registroimprese.it, che,

(19) Articolo 6-*bis*, comma 2, primo periodo, CAD.

(20) *Ibidem*. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, si riferisce «a) alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse; c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b)».

(21) L'articolo 16, comma 6, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, dispone che «le imprese costituite in forma societaria sono tenute a indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata nella domanda di iscrizione al registro delle imprese o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto tutte le imprese, già costituite in forma societaria alla medesima data di entrata in vigore, comunicano al registro delle imprese l'indirizzo di posta elettronica certificata. L'iscrizione dell'indirizzo di posta elettronica certificata nel registro delle imprese e le sue successive eventuali variazioni sono esenti dall'imposta di bollo e dai diritti di segreteria».

(22) Secondo quanto disposto dal già citato articolo 6-*bis*, comma 2, CAD, ai sensi del quale INI-PEC «è realizzato a partire dagli elenchi di indirizzi PEC costituiti presso il registro delle imprese».

dunque, assume anch'esso validità ai fini dell'estrazione della PEC per la notifica di atti giudiziari (23).

L'elenco di cui all'articolo 6-*quater* è invece l'«*indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato, non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel registro delle imprese*». Si tratta in questo caso di un elenco di recente introduzione (24) – ad oggi a quanto consta non ancora operativo – nel quale hanno facoltà di iscriversi tutti quei soggetti nei confronti dei quali non sussista – ancora (25) – l'obbligo di dotarsi di un indirizzo PEC. Da sottolineare tuttavia che possono altresì eleggere un domicilio speciale in questo elenco anche «*i professionisti iscritti in albi ed elenchi*», pur se già figuranti nell'INI-PEC (26).

Come si potrà aver notato, nella lista degli elenchi contemplati dal citato articolo 16-*ter*, nell'attuale versione (27), manca l'articolo 6-*ter* del CAD, ossia l'«*Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi*», anche noto come IndicePA, o solo IPA. L'IPA, istituito «*al fine di assicurare la pubblicità dei riferimenti telematici delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi*», è alimentato dai dati che le pubbliche amministrazioni stesse inviano al sistema, in adempimento di

(23) In tal senso F. DE LEONARDIS, *La notificazione diretta del ricorso giurisdizionale via posta elettronica certificata*, cit., par. 3.

(24) L'articolo 6-*quater* è infatti stato inserito dall'articolo 9, comma 2, d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

(25) L'articolo 3-*bis*, comma 3-*bis*, come sostituito dall'articolo 5, comma 1, lettera f), d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, ha previsto che con d.p.c.m. o d.m. siano stabiliti tempi e modalità affinché tutte le comunicazioni da parte delle pubbliche amministrazioni siano eseguite tramite PEC, anche nei confronti di chi non sia tenuto a disporre di un indirizzo, e che, a tal fine, «*con lo stesso decreto sono determinate le modalità con le quali ai predetti soggetti è messo a disposizione un domicilio digitale e sono individuate altre modalità con le quali, per superare il divario digitale, i documenti possono essere consegnati a coloro che non sono in grado di accedere direttamente a un domicilio digitale*».

(26) Articolo 6-*quater*, comma 2, Codice dell'amministrazione digitale.

(27) La prima versione dell'art. 16-*ter* del d.l. del 18 ottobre 2012, n. 179 venne inserita dall'articolo 1, comma 19, n. 2), l. 24 dicembre 2012, n. 228, e venne poi aggiornata dall'articolo 45-*bis*, comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, mentre la formulazione attuale deriva dalla integrale sostituzione del contenuto ad opera dell'articolo 66, comma 5, d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

quanto prescritto dall'articolo 47, comma 3, CAD, ai sensi del quale queste ultime sono tenute ad indicare «*almeno una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo*».

Secondo quanto previsto dall'articolo 6-ter CAD, tuttavia, è previsto che tali indirizzi siano utilizzabili solo «*per le comunicazioni e per lo scambio di informazioni e per l'invio di documenti*» (28). In linea con quanto previsto dal citato articolo 16-ter sugli elenchi utili ai fini della notificazione, dunque, l'articolo 6-ter del CAD non contempla la notifica degli atti.

Nonostante tale circostanza, è comunque bene ricordare che anche l'IPA è qualificato come «*pubblico elenco di fiducia*» (29). Ed infatti anche l'IPA era in origine contemplato dal citato articolo 16-ter tra gli elenchi pubblici dai quali poter acquisire gli indirizzi PEC validi per le notifiche telematiche. Senonché, l'articolo 45-bis, comma 2, lettera a), numero 1), del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, ha rimosso tale riferimento, ed anche la successiva riforma ad opera del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 – che ha integralmente sostituito il testo dell'articolo 16-ter – non ha più contemplato l'IPA.

Cionondimeno, in una recentissima pronuncia il Consiglio di Stato, deviando dai precedenti orientamenti sul punto (30), ha ritenuto che «*l'Indice PA sia un pubblico elenco in via generale e, come tale, utilizzabile ancora per le notificazioni alle P.A., soprattutto se, come nel caso in esame, l'amministrazione pubblica destinataria della notificazione telematica è rimasta inadempiente all'obbligo di comunicare altro e diverso indirizzo PEC da inserire nell'elenco pubblico tenuto dal Ministero della Giustizia*» (31). Sicché, in base a tale giudizio, si potrebbe oggi ritenere che anche uno degli indirizzi indicati da ciascuna amministrazione nell'IPA possa

(28) Articolo 6-ter, comma 1, CAD. Tale circostanza è difatti particolarmente enfatizzata nella citata sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 12 dicembre 2018, n. 7026, che ha ritenuto valido un indirizzo estratto dall'IndicePA ai fini della notifica.

(29) Articolo 6-ter, comma 1, CAD

(30) V. giurisprudenza citata nel successivo paragrafo 3.

(31) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 dicembre 2018, n. 7026.

valere ai fini della notifica via PEC, pur se con le dovute cautele. La pronuncia, nel deviare significativamente dai precedenti sul punto, apre infatti una serie di delicati interrogativi per l'interprete. Al di là dei dubbi sulla posizione che riterrà di assumere la giurisprudenza rispetto a tale nuovo orientamento, va sottolineato che nell'IPA sono elencati molteplici indirizzi per ciascun ente, anche in ragione della norma per cui gli enti pubblici devono dotarsi di un indirizzo per ciascun protocollo (32), ma – a quanto oggi consta – non sono invece censiti gli indirizzi per la notifica di atti giudiziari di cui al ReGIndE.

Tale ultimo elenco è invece espressamente previsto dall'articolo 16-ter. Il «registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della giustizia» (c.d. ReGIndE) contiene «i dati identificativi e l'indirizzo di posta elettronica certificata» (33) di molteplici soggetti, tra cui quelli «dei professionisti e delle imprese, nonché gli indirizzi dei cittadini [...] censiti [nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente]» (34), quelli dei «professionisti non iscritti in albi» (35), nonché quelli «delle pubbliche amministrazioni» (36).

Alla luce di tale vasta gamma di indirizzi PEC contenuti nel ReGIndE, è importante sottolineare che gli indirizzi PEC dei summenzionati soggetti sono diversamente raccolti. Per le pubbliche amministrazioni le modalità di acquisizione sono strettamente connesse all'ulteriore riferimento normativo di cui all'articolo 16-ter, ossia l'articolo 16, comma 12, del d.l. 179/2012, che sancisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di comunicare il proprio indirizzo PEC al Ministero della giustizia (37).

(32) Cfr. articolo 47, comma 3, CAD.

(33) Cfr. articolo 7, d.m. 21 febbraio 2011, n. 44.

(34) Secondo quanto previsto dall'articolo 7 del Provvedimento del 16 aprile 2014 del Ministero della giustizia, recante le specifiche tecniche previste dall'articolo 34, comma 1 del citato d.m. 21 febbraio 2011, n. 44.

(35) Cfr. articolo 8, Provvedimento del 16 aprile 2014.

(36) Cfr. articolo 9-bis, Provvedimento del 16 aprile 2014.

(37) Ai sensi dell'articolo 16, comma 12, del d.l. 179/2012, «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

Come chiarito dalla normativa tecnica di attuazione del ReGIndE, lo stesso è di conseguenza diversamente alimentato a seconda della tipologia del soggetto da indicizzare. In sostanza, per i privati il sistema recupera automaticamente gli indirizzi già comunicati, ad esempio, all'Ordine di afferenza (38). Sicché, per tali soggetti, l'indirizzo risultante su INI-PEC e sul ReGIndE è il medesimo.

Viceversa, per le pubbliche amministrazioni, viene previsto che siano queste ultime, in adempimento di quanto prescritto dall'articolo 16, comma 12, d.l. 179/2012, a segnalare uno specifico indirizzo PEC al Ministero della giustizia, attraverso i servizi telematici all'uopo resi disponibili (39). Per le sole pubbliche amministrazioni, dunque, l'indirizzo PEC risultante dal ReGIndE non è necessariamente coincidente con uno di quelli risultanti dall'IPA – verso il quale sussiste un autonomo obbligo di comunicazione (40) –, ovvero con quello pubblicato sul sito web istituzionale (41).

marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, comunicano al Ministero della giustizia [...] l'indirizzo di posta elettronica certificata [...] a cui ricevere le comunicazioni e notificazioni».

(38) V. articolo 7, comma 5, Provvedimento del 16 aprile 2014, ai sensi del quale «Il ReGIndE non gestisce informazioni già presenti in registri disponibili alle PP.AA., qualora questi siano accessibili in via telematica ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 29 novembre 2008 n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009 n. 2, il cui contenuto occorre ai sistemi del dominio Giustizia; da tali registri - tra cui il registro delle imprese, l'indice nazionale delle imprese e dei professionisti (INI-PEC), l'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e il domicilio digitale del cittadino di cui all'art 3-bis del CAD - sono recuperati gli indirizzi di PEC dei professionisti e delle imprese, nonché gli indirizzi dei cittadini ivi censiti». Cfr. anche lo schema «Flussi di alimentazione del Registro Generale degli Indirizzi Elettronici» reperibile all'indirizzo: https://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Flussi_di_alimentazione_del_Registro_Generale_degli_Indirizzi_Elettronici.pdf.

(39) V. articolo 9, Provvedimento del 16 aprile 2014.

(40) V. articolo 47, comma 3, CAD, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni individuate dall'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), «provvedono ad istituire e pubblicare nell'Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi almeno una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo».

(41) Ai sensi del combinato disposto di cui all'articolo 54 CAD e dell'articolo 13, comma 1, lettera d), d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Sul punto cfr. anche quanto

Ne discende che, ad oggi, le (sole) pubbliche amministrazioni possono dotarsi di diversi indirizzi PEC, da destinare a diverse e precise finalità, tra cui uno specifico rivolto alla sola ricezione delle notifiche di atti giudiziari.

3. Onde identificare la *ratio* sottesa a tale possibilità, si può fare riferimento alla lettura giurisprudenziale sul punto. Nel sancire che la notifica via PEC di un atto giudiziario ad uno dei soggetti di cui all'art. 6-ter CAD, presso un indirizzo non figurante nel ReGIndE deve considerarsi nulla (42) – senza peraltro ritenere di poter disporre la rinnovazione della notifica (43), ovvero di riconoscere l'errore scusabile (44), se

chiarito dall'AgID nelle *Linee guida di design per i servizi digitali della PA*, 23 aprile 2018, p. 2.4.1, pubblicate sul sito <https://www.agid.gov.it/design-servizi/linee-guida-design-servizi-digitali-pa>.

(42) Nella giurisprudenza amministrativa, *ex multis*, cfr. Cons. giust. amm. Sicilia, 16 luglio 2018, n. 423; T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 26 febbraio 2018, n. 234; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 13 dicembre 2017, n. 2870; *id.*, Sez. II, 04 dicembre 2017, n. 2806; *id.*, Sez. III, 13 ottobre 2017, n. 2401; T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I, 21 settembre 2017, n. 607. Nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, cfr. Sez. II, Ordinanza, 01 ottobre 2018, n. 23738; Sez. VI - 1, Ordinanza, 11 maggio 2018, n. 11574; Sez. VI - 1, Ordinanza 27 luglio 2017, n. 18694; Sez. VI - 1, Ordinanza 09 giugno 2017, n. 14523. Si è infatti escluso che la notifica debba essere considerata inesistente in applicazione del principio secondo il quale «*l'inesistenza della notificazione è configurabile, oltre che in caso di totale mancanza materiale dell'atto, nelle sole ipotesi in cui venga posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile quell'atto*», v. le sentenze gemelle della Cassazione Civile, Sez. Un., 20 luglio 2016, n. 14916 e 14917, richiamate espressamente sul punto anche dalla giurisprudenza amministrativa, cfr. T.A.R. Sicilia Catania, Sez. II, 04 dicembre 2017, n. 2806.

(43) Sull'applicazione, e relative perplessità, della previsione per cui, nel processo amministrativo, il giudice può «*disporre la rinnovazione solo ove reputi che "l'esito negativo della notificazione" non sia imputabile alla parte notificante*», cfr. A. SQUAZZONI, *Sulla supposta incompatibilità tra struttura del processo amministrativo e obbligo di disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso affetta da nullità*, in *Dir. Proc. Amm.*, 4, 2014, p. 1301.

(44) *Ex multis*, Cons. giust. amm. Sicilia, 16 luglio 2018, n. 423; T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 26 febbraio 2018, n. 234; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 13 dicembre 2017, n. 2870; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 13 ottobre 2017, n. 2401; T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I, 21 settembre 2017, n. 607. Si è infatti di sovente affermato che l'individuazione del corretto indirizzo non «*si appalesa di speciale dif-*

non al ricorrere di specifiche ragioni (45) – la giurisprudenza amministrativa, ha offerto un’interessante prospettiva in ordine all’importanza dell’elezione del domicilio digitale valido ai fini della ricezione delle notifiche di atti giudiziari.

Si è in particolare affermato che *«al recapito Pec presso il RegIndE si riconnettono peculiari effetti legali (tra i quali la ricezione delle notificazioni degli atti giudiziari) ai quali corrispondono dunque altrettanti oneri in capo all’Amm.ne, in termini sia di frequenza di consultazione della casella di posta elettronica certificata che di predisposizione di mezzi e personale idonei, oneri non collegabili ad altri recapiti p.e.c., proprio perché non utilizzabili a fini di ricezione di notificazioni»* (46).

In sintesi, l’esigenza di tenere ben distinti gli indirizzi di cui ai diversi elenchi è riconducibile al diverso fine da ricondurre a ciascuno. Mentre gli indirizzi indicati nell’IPA sarebbero esclusivamente funzionali alle comunicazioni, scambio di informazioni e invio di documenti per ciascun protocollo (47), l’indirizzo contenuto nel ReGIndE assolverebbe ad un ben più delicato fine e, perciò, è ritenuto dalla citata giurisprudenza infungibile.

Tale ragionamento appare porsi nel solco di quello che venne prospettato innanzi alla Corte costituzionale in sede di scrutinio della norma che prevedeva la non sanabilità della

ficoltà», se pur ciò appare poco rispondente alla realtà dei fatti, essendosi difatti suggerito di *«utilizzare con più larghezza lo strumento dell’errore scusabile»* in relazione alle notifiche via PEC, F. DE LEONARDIS, *La notificazione diretta del ricorso giurisdizionale via posta elettronica certificata*, cit., par. 6.

(45) Se pur in casi nei quali la pubblica amministrazione aveva omesso di indicare il proprio indirizzo PEC nel ReGIndE, sul che si veda V. ZALLOCCO, *Sulla scusabilità dell’errore in caso di notifica del ricorso alla pubblica Amministrazione a mezzo PEC presso l’indirizzo contenuto nel “Registro IPA,”* in *Foro amm.*, 3, 2018, p. 361. In un caso del tutto peculiare, invece, il T.A.R. Molise ha riconosciuto la rimessione in termini, v. S. PATRISSE, *Ammissibile la rimessione in termini in caso di notifica a un indirizzo PEC non presente nel ReGIndE*, in *Ilprocessotelematico.it*, 2, 2018.

(46) Cons. giust. amm. Sicilia, 16 luglio 2018, n. 423; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 13 ottobre 2017, n. 2401.

(47) Articolo 6-ter, comma 1, CAD.

notifica alla pubblica amministrazione (48), pur anche in caso di costituzione in giudizio dell'Avvocatura di Stato. Anche se nella specie la norma fu comunque dichiarata incostituzionale, la Corte mostrò di condividere il ragionamento – pur non ritenendolo dirimente a fronte della questione discussa – secondo il quale *«l'irregolare notifica di atti giudiziari alla Pubblica Amministrazione, incidendo sulla distribuzione della competenza tra i vari uffici dell'Avvocatura dello Stato, verrebbe a violare un principio d'ordine pubblico, non suscettibile di alcuna sanatoria: per cui, non solo ragioni organizzative pratiche, ma soprattutto ragioni dipendenti dalla funzione dell'Avvocatura di rappresentante organica dell'Amministrazione statale nel processo e di domiciliataria ex lege nei singoli uffici territorialmente competenti, postulerebbero l'inderogabilità assoluta della norma»* (49).

Anche alla luce di tale precedente, applicato, *mutatis mutandis*, alla questione qui trattata, si può certamente condividere il ragionamento secondo il quale risulta opportuno dedicare risorse adeguate e personale qualificato alla consultazione della casella finalizzata alla ricezione delle notifiche via PEC. Anche sotto un profilo organizzativo, appare infatti certamente più cautelativo mantenere le diverse funzioni separate, eventualmente delegando il monitoraggio della casella per le notifiche all'ufficio legale, specie ove la natura o le dimensioni dell'ente siano tali da far sì che lo stesso sia destinatario di un numero non indifferente di notifiche di atti giudiziari.

Sul punto si deve quindi rilevare che non appare esente da critiche la sentenza del Consiglio di Stato citata *supra* (50) nella misura in cui non ha chiarito quale indirizzo contenuto nell'IPA possa essere usato in sostituzione di quello di cui al ReGIndE. Se infatti appare assolutamente condivisibile che, in caso di omessa pubblicazione di un indirizzo sul ReGIndE,

(48) Detta deroga era prevista dall'articolo 11, comma 3, r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611.

(49) Si veda la motivazione della sentenza della Corte costituzionale, 8 luglio 1967, n. 97.

(50) Ossia la sentenza della Sez. V, 12 dicembre 2018, n. 7026.

si possa fare riferimento all'IPA, non appare altrettanto logico che, laddove l'ente abbia invece predisposto una casella *ad hoc* per la ricezione delle notifiche, indicandola nel ReGIndE, sia poi possibile comunque inviare gli atti ad un altro indirizzo PEC, in ipotesi addirittura relativo ad un protocollo del tutto estraneo agli affari legali. Tale pronuncia sembrerebbe perciò dover essere letta nel senso che l'IPA è sempre valido ove non figuri un indirizzo nel ReGIndE, altrimenti l'indirizzo di cui all'IPA dovrebbe poter valere solo se coincidente con quello di cui al ReGIndE (51). Viceversa si finirebbe con il gravare gli enti pubblici dell'onere di monitorare ogni casella PEC anche in relazione alle notifiche di atti giudiziari. Il che, tuttavia, parrebbe in questo caso porre le amministrazioni in una situazione di svantaggio rispetto ai privati comunque incompatibile – per ragioni inverse – con il quadro normativo attuale, per le ragioni che si esporranno a breve (52).

Stando così le cose, non si comprende per quale motivo la facoltà di indicare un indirizzo PEC specifico per le finalità di cui al ReGIndE sia riservata alle sole amministrazioni. Come si è detto, per i professionisti iscritti in albi o elenchi e per le imprese, nonché per i privati che decidano di dotarsi di un «*domicilio digitale*», l'indirizzo PEC figurante nel ReGIndE è il medesimo di quello indicizzato in INI-PEC e, come se non bastasse, l'articolo 16-*ter* prevede espressamente che detto elenco è comunque valido ai fini dell'individuazione dell'indirizzo per la notifica di atti giudiziari.

Dato tale diverso trattamento, occorre valutare se la PEC possa dirsi assolvere una diversa funzione per le pubbliche

(51) In tal senso parrebbe difatti propendere anche la citata sentenza 7026/2018, laddove afferma che «*risulta confluito al suo interno [nell'IPA, n.d.a.] l'elenco di cui all'art. 16, comma 12, D.L. n. 179 del 2012, in apposita sezione espressamente definita come pubblico elenco, ai fini delle notificazioni*».

(52) In base a tale lettura, nel prosieguo si darà perciò per presupposto che per le pubbliche amministrazioni possa valere comunque solo un indirizzo ai fini della notifica di atti giudiziari. Laddove, invece, la giurisprudenza dovesse ammettere la notifica ad un qualsiasi indirizzo contenuto nell'IPA, anche ove l'amministrazione ne abbia indicato uno specifico per la ricezione di notifiche di atti giudiziari, le conclusioni qui prospettate potranno comunque valere, ma, in tal caso, a ruoli invertiti.

amministrazioni rispetto a professionisti ed imprese, ovvero se – in ragione dell'evoluzione dell'istituto nella più recente legislazione –, lo scopo assolto possa dirsi assimilabile.

4. Nel disegno dell'articolo 27, comma 8, lett. e), della l. n. 3/2003, l'introduzione della PEC aveva lo scopo di consentire l'«*estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati*». Lo strumento qui in esame venne dunque inizialmente concepito quale nuovo ed innovativo mezzo di comunicazione per le pubbliche amministrazioni, tra loro (53), e nei rapporti con i privati (54).

Nel corso degli anni il legislatore ha progressivamente esteso l'ambito di applicazione della PEC, inserendo molteplici disposizioni che hanno privilegiato tale strumento per le comunicazioni per via telematica, sino all'introduzione del «*domicilio digitale*» (55). Tale istituto ha oggi assunto un

(53) A norma dell'articolo 47, comma 3, lettera a), CAD, difatti, le pubbliche amministrazioni centrali furono le prime a dover «*istituire almeno una casella di posta elettronica istituzionale ed una casella di posta elettronica certificata ... per ciascun registro di protocollo*» (nella versione attuale la norma non fa più riferimento alla «*casella di posta elettronica istituzionale*»).

(54) Prevede infatti l'articolo 45 del CAD – sin dalla sua prima versione – che «*i documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, ivi compreso il fax, idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale*» (nella versione attuale è stato rimosso il fax). Sul valore che tale innovazione ha comportato per i cittadini, anche alla luce delle più recenti riforme, vale ricordare quanto affermato da F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. informaz.*, 2, 2015, par. 8, secondo il quale «*il diritto all'uso delle tecnologie continua ad essere una posizione giuridica soggettiva strumentale verso la pubblica amministrazione, che si concretizza nella pretesa di uno standard comunicativo liberamente determinabile da parte del privato*».

(55) Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n-ter), CAD – inserita dall'articolo 1, comma 1, lett. c), d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, e da ultimo sostituita dall'articolo 1, comma 1, lett. a), n. 2), d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 –, il «*domicilio digitale*» è infatti «*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*

ruolo centrale nella definizione dei contenuti della «*Carta della cittadinanza digitale*» enucleata dal Codice dell'amministrazione digitale (56).

Ai sensi dell'articolo 3-*bis*, comma 1, CAD è stato sancito l'obbligo di dotarsi di un domicilio digitale per le «*pubbliche amministrazioni*», le «*società a controllo pubblico*» non quotate, i «*gestori di servizi pubblici*» (57), nonché per «*i professionisti tenuti all'iscrizione in albi ed elenchi e i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese*».

Non solo, il successivo comma 1-*bis* (58) del medesimo articolo ha previsto la facoltà per «*chiunque*» di eleggere un domicilio digitale nell'istituendo elenco di cui all'articolo 6-*quater* CAD. Sicché, su base volontaria, anche coloro che non fossero già tenuti a munirsi di un indirizzo PEC possono eleggere un domicilio digitale al pari di professionisti iscritti in albi ed elenchi, imprese e pubbliche amministrazioni.

Ne discende che, nel disegno attuale del CAD, tutte le persone fisiche e giuridiche possono – o devono – essere titolari di un domicilio digitale. Ed al riguardo è importante sottolineare che le comunicazioni elettroniche trasmesse a detto domicilio digitale «*producono, quanto al momento della spedizione e del ricevimento, gli stessi effetti giuridici delle comunicazioni a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno ed equivalgono alla notificazione per mezzo della posta salvo che la legge disponga diversamente*» (59). In ragione di tale ultima clausola di salvaguardia, e di quanto si è

*nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, di seguito "Regolamento eIDAS", valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale». Quanto all'aggiunta del secondo periodo, e quindi sulla compatibilità della PEC con il contesto normativo europeo, si permetta invece di rinviare a G. CARULLO, *Posta Elettronica Certificata e domicilio digitale: futuro e incertezze in una prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2016, p. 55.*

(56) Si tratta della Sezione II, del Capo I, articoli 3-11. Si noti che, a seguito delle modifiche, abrogazioni e aggiunte intervenute in tale sezione, il domicilio digitale è a vario modo trattato in tale sezione in ben 6 articoli dei 13 attualmente in vigore.

(57) Ossia i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, CAD richiamati dalla norma citata.

(58) Inserito dall'articolo 5, comma 1, lettera d), d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

(59) Articolo 6, comma 1, secondo periodo, CAD.

detto in relazione al citato articolo 16-ter del d.l. del 18 ottobre 2012, n. 179, si conferma che l'invio tramite PEC di atti al domicilio digitale di una pubblica amministrazione, o di altro soggetto iscritto all'IPA, non vale quale notifica.

Come si è detto, tuttavia l'istituto del domicilio digitale è il medesimo tanto per i privati – persone fisiche, professionisti ed imprese – quanto per i soggetti iscritti all'IPA. Ne deriva che gli effetti giuridici derivanti dalla ricezione di un messaggio PEC ben potrebbero essere gli stessi per tutti. Viceversa, il diverso – e più favorevole – trattamento riservato ad una categoria di soggetti appare il frutto di una scelta del legislatore non necessitata da alcun vincolo tecnico.

Si potrebbe ipotizzare che tale differenziazione sia dovuta al fatto che solo le pubbliche amministrazioni e gli esercenti pubblici servizi possono essere destinatari di «istanze e dichiarazioni» «presentate per via telematica» aventi il medesimo valore di quelle cartacee (60), con tutte le relative conseguenze, come ad esempio l'obbligo di provvedere (61). Dal che, si potrebbe argomentare che l'esigenza di tenere separata la PEC per le notifiche degli atti giudiziari da quella per «istanze e dichiarazioni» sia dovuta alla delicata natura delle posizioni giuridiche nascenti in questa seconda categoria di comunicazioni. Il che, si potrebbe ulteriormente argomentare, non troverebbe corrispondente nel settore privato e, di conseguenza, giustificerebbe il diverso trattamento.

A tale rilievo si può tuttavia agevolmente obiettare che anche nel settore privato possono aversi situazioni in cui sia necessario eleggere un domicilio speciale. Ed infatti l'articolo 3-bis, comma 4-quinquies, CAD prevede che «il domicilio speciale di cui all'articolo 47 del Codice civile» – ossia quello eletto «per determinati atti o affari» – «può essere eletto anche presso un domicilio digitale diverso da quello di cui al comma 1-ter [quello risultante dai pubblici elenchi, n.d.a.]» (62).

(60) V. articolo 65 CAD.

(61) Sul che cfr. per tutti G. GRECO, M. CAFAGNO, D.U. GALETTA, M. RAMAJOLI, M. STICA, *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, III Ed., Milano, 2017, p. 232.

(62) La norma prosegue precisando che «in tal caso, ferma restando la validità

Tale previsione conferma dunque la possibilità che, anche nel settore privato, possa sorgere l'esigenza di dotarsi di più domicilia digitali. D'altro canto, la citata norma è riferita solo a «*determinati atti o affari*» e, dunque, non può assolvere ad esigenze di carattere generale.

Senonché possono immaginarsi molteplici situazioni in cui un privato potrebbe essere oggetto di comunicazioni – diverse dalla notifica di atti giudiziari – rispetto alla quale sia necessaria una qualche attività in mancanza della quale si possa produrre un serio pregiudizio. Basti al riguardo considerare – a titolo meramente esemplificativo e non certo esaustivo (63) – che è stato di recente previsto che i soggetti a cui si applica il CAD devono notificare «*direttamente presso i domicilia digitali di cui all'articolo 3-bis i propri atti, compresi i verbali relativi alle sanzioni amministrative, gli atti impositivi di accertamento e di riscossione e le ingiunzioni di cui all'articolo 2 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, fatte salve le specifiche disposizioni in ambito tributario*» (64). Ciò significa che i privati (imprese, professionisti, ecc.) riceveranno tali importanti comunicazioni sul medesimo indirizzo PEC valido per le notifiche di atti giudiziari, senza possibilità – come evidenziato *supra* – di specificarne uno diverso per queste ultime.

5. Dal quadro esposto deriva che, a ben vedere, la situazione tra pubblico e privato, in rapporto allo specifico profilo qui analizzato, appare connotata da maggiori profili di coincidenza, piuttosto che di deviazione. In entrambi i casi, una comunicazione trasmessa via PEC da un soggetto non avente

ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale, colui che lo ha eletto non può opporre eccezioni relative alla forma e alla data della spedizione e del ricevimento delle comunicazioni o notificazioni ivi indirizzate».

(63) Tra cui, quale ulteriore esempio, la notifica degli atti relativi alla fase prefallimentare, sul che si veda per un'analisi della problematica il caso analizzato in G. TARANTINO, *Spetta all'imprenditore l'onere di controllare la PEC comunicata al registro delle imprese*, in *Dir. & Gius.*, 108, 2018, p. 9.

(64) Così l'articolo 6, comma 1-*quater*, CAD, inserito dall'articolo 7, comma 1, lettera d), d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

un precedente rapporto giuridico con il destinatario può determinare un obbligo in capo a quest'ultimo, l'inosservanza del quale può, a sua volta, ingenerare conseguenze negative o pregiudizievoli per lo stesso.

Di conseguenza, la diversa disciplina dettata per le pubbliche amministrazioni e per i privati circa le modalità di elezione del domicilio digitale valido ai fini della ricezione delle notifiche di atti giudiziari risulta meno favorevole per questi ultimi, in un contesto in cui, sotto un profilo sostanziale e da un punto di vista tecnico, non sembrerebbero invece esservi elementi di differenziazione tali da giustificare un così diverso trattamento. Solo alle pubbliche amministrazioni è consentito di individuare specifici indirizzi PEC, da assegnare a specifici uffici, per le diverse attività da svolgere, tra cui, in particolare, la ricezione delle notifiche di atti giudiziari. Viceversa, come si è detto, per i privati tale facoltà non è prevista, con la conseguenza che a questi ultimi non è riconosciuta la possibilità di autodeterminarsi in ordine alle misure organizzative interne da adottare per la gestione delle attività di ricezione delle notifiche di atti giudiziari. Il che potrebbe perciò far dubitare della conformità della suesposta disciplina in relazione al principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione (65), in mancanza di un interesse pubblico idoneo a giustificarla (66).

(65) Il principio di eguaglianza è infatti un principio fondamentale del nostro ordinamento – v. F.G. COCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 1, 2012, par. 2.1 – che ha da tempo «costituisce il canone fondamentale per funzionalizzare l'intera attività legislativa», F. MODUGNO, *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, Milano, 1973, par. 17.

(66) Secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, difatti, il principio in parola «non può essere disatteso se non in presenza di specifici e ben individuabili motivi di pubblico interesse, cui la norma derogatrice sia funzionalmente correlata», v. Corte cost., 26 luglio 1988, n. 878, nel giudicare illegittima per violazione dell'articolo 3 Cost. la disciplina concernente il sequestro, pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche in quanto più favorevole di quella dettata dall'art. 545 c.p.c., in materia di retribuzione dei dipendenti privati. In dottrina vale ancora oggi ricordare quanto spiegava C. LAVAGNA, *Autorità*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Milano, 1959, par. 8, secondo cui ove «l'autorità sia un munus connesso a condizioni funzionali di interesse generale, in

Tale disparità appare ancor più significativa se valutata alla luce dell'articolo 41 della Costituzione (67), nonché – e soprattutto – dei principi concorrenziali di matrice europea, posto che l'ampia nozione di pubblica amministrazione accolta ai fini del riconoscimento dello speciale regime di iscrizione nel ReGIndE comprende soggetti che ben potrebbero trovarsi ad offrire beni e/o servizi su di un mercato (68), anche in concorrenza con soggetti privati (69).

cui tutti possano virtualmente trovarsi; e sia, per di più, contenuta rigorosamente dal diritto e nel diritto, senza feudalizzarsi e personalizzarsi, allora l'eguaglianza (fra governanti e governati) sarà salva, come sarà salva la libertà. Diversamente, l'autorità sarà sempre causa ed effetto, a un tempo, di intollerabili privilegi, fomento di rivoluzioni e di reazioni». Per quanto riguarda l'uso di strumenti telematici ai fini della notifica, si è prospettata una disparità di trattamento negli strumenti utilizzabili dalle parti anche nel processo penale, cfr. C. RUSSO, *Le notifiche telematiche nel processo penale. Alcune note a margine dell'art. 4, comma 3, della l. 22 febbraio 2010, n. 24*, in *Cass. pen.*, 9, 2011, par. 3.

(67) La Corte costituzionale ha infatti da tempo affermato che l'articolo 41, da un lato, tutela «*la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori*» e, dall'altro, è diretto «*alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi*» (sentenza n. 223 del 1982), ponendo in luce la concorrenza quale «*valore basilare della libertà di iniziativa economica*» (sentenza n. 241 del 1990)», cfr. sentenza del 22 maggio 2013, n. 94.

(68) L'onere comunicativo di cui all'articolo 16, comma 12, incombe, difatti, sulle «*amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*», ossia «*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*».

(69) Si pensi, ad esempio, alle aziende sanitarie, in relazione alle quali si può ricordare la sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, causa C-568/13, *Data Medical Service*, pronunciata su rinvio pregiudiziale del nostro Consiglio di Stato, in cui è stato ribadito che gli enti pubblici possono – per quanto riguarda il diritto europeo – partecipare alle gare bandite da altre amministrazioni, ricordando che «*tale possibilità di partecipazione è stata [affermata] dalla Corte nella sentenza Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, punto 51), ed è stata ribadita nelle sentenze successive ARGE (EU:C:2000:677, punto 40), CoNISMa (EU:C:2009:807, punto 38) e*

Dando per scontata la neutralità dell'ordinamento europeo rispetto alla proprietà delle imprese operanti sul mercato

Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e a. (EU:C:2012:817, punto 26)» (p. 33), sul che si rinvia alla nota di segnalazione in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2015, p. 279.

(70) – nell’ampia accezione rilevante ai fini europei (71) –, si

(70) Cfr. D.U. GALETTA, *Forme di gestione dei servizi pubblici locali ed in house providing nella recente giurisprudenza comunitaria e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2007, par. 3.1, la quale ha illustrato che «l’art. 295 CE [345 TFUE, n.d.a.] fa parte delle disposizioni generali e finali del Trattato ed è chiara espressione della volontà dei redattori di non interferire con il regime di proprietà esistente negli Stati membri, né con la facoltà di questi di procedere ad eventuali nazionalizzazioni». In tal senso si veda anche C. FRATEA, *Articolo 345 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell’unione europea*, Trento, 2014, p. 1540, il quale sottolinea la neutralità della norma «soprattutto in relazione ai casi di nazionalizzazioni o privatizzazioni». Sul punto si registra un largo consenso in dottrina, cfr. A. MALTONI, *Gli atti «prodromici» delle P.A. che incidono sulla struttura e sul funzionamento delle società partecipate: una categoria da definire. Considerazioni in tema di limiti dell’autonomia negoziale delle P.A.*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2013, par. 6.1. Anche G. ROSSI, *L’impresa europea di interesse generale*, Milano, 2006, p. 3 parla di «neutralità o irrilevanza, nel diritto comunitario, del regime di proprietà degli Stati», avvertendo però che ciò non significa, stando alla giurisprudenza della Corte di giustizia, «immunità» delle imprese privatizzate in mano pubblica. In senso analogo, L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, p. 75, parla di indifferenza dell’ordinamento comunitario «rispetto alla proprietà privata o pubblica delle imprese», avvertendo però che si impone comunque «agli Stati la parità di trattamento rispetto a tutti gli operatori presenti sul mercato». R. NANIA, *L’evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Torino, 2012, p. 272, parla di «“indifferenza” comunitaria rispetto ai regimi proprietari interni». Più di recente, espressamente richiamando il citato articolo 345 TFUE, R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, 2012, p. 25, afferma che detto articolo «esprime la neutralità dell’ordinamento europeo rispetto alla scelta tra proprietà pubblica o privata». In senso conforme anche G. URBANO, *Le regole comunitarie sulle Società pubbliche: tutela della concorrenza, golden share e aiuti di Stato*, in *Giustamm.it*, 2012, par. 1. Sul punto anche R.G. RODIO, *Le privatizzazioni in Europa*, Padova, 2003, p. 445. S.M. CARBONE, *Brevi note in tema di privatizzazioni e diritto comunitario*, in *Dir. comm. internaz.*, 2, 1999; M.T. CIRENELI, *Le società di diritto “speciale” tra diritto comunitario delle società e diritto comunitario della concorrenza: società a partecipazione pubblica, privatizzazioni e “poteri speciali,”* in *Dir. comm. internaz.*, 4, 1996. In proposito sottolinea tuttavia G. TESAURO, *Intervento pubblico nell’economia e art. 90, n. 2, del Trattato CE*, in *Dir. Un. Eur.*, 3, 1996, par. 1, che «nel tentativo di mantenere la neutralità tra l’opzione liberista e quella almeno in parte interventista, si è ... finito col prefigurare nel Trattato un’armonia ridotta o, se si preferisce, un sistema senza armonia», del quale proprio l’articolo 345 TFUE (ex articolo 222 TCE), secondo l’Autore, ne è emblematico esempio. In prospettiva parzialmente diversa da quella strettamente economica qui accolta, ed in ottica protezionistica, A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, pp. 13-14 e ss., la quale ha osservato che, ad una prima effettiva indifferenza rispetto al diritto di proprietà, inizialmente strutturalmente assimilata alle c.d.

deve infatti in proposito ricordare che le c.d. «*regole del mercato*» si applicano indiscriminatamente ai soggetti pubblici e privati (72). Sicché, l'amministrazione che voglia erogare un servizio attraverso un veicolo di qualsivoglia tipo (73), non può essere posta in condizioni più favorevoli rispetto a quelle di un comune operatore economico, specie per quanto attiene agli strumenti a disposizione (74).

Il problema, in altri termini, – sotto un profilo sostanziale – consiste nel fatto che i privati non hanno possibilità di adottare una casella PEC *ad hoc* per le notifiche. Ciò significa, ad esempio, che imprese con ingenti volumi di affari e, quindi,

libertà fondamentali, la Corte di giustizia ha poi dovuto affrontare il contenuto di tale diritto proprio in rapporto a tali norme ed ai possibili conflitti con esse scaturenti, così fornendo un quadro giurisprudenziale europeo anche su detto diritto.

(71) Si considera «*attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato*», cfr. *ex multis*, sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, nelle cause congiunte C-180-184/98, *Pavlov e a.*, p. 75; da ultimo sentenza del 25 luglio 2018, nella causa C-128/16 P, *Commissione / Spagna e a.*, p. 34. In dottrina A. JONES, B. SUFRIN, *EU Competition Law*, V Ed., Oxford, 2014, p. 127, spiegano in tal senso che hanno carattere economico quei servizi che presentano due fondamentali caratteri: «(1) *the offering of goods or services on the market*, (2) *where that activity could, at least in principle, be carried on by a private undertaking in order to make profits. If these requirements are satisfied it is irrelevant that the body is not in fact profit making or that it is not set up for an economic purpose*».

(72) In tal senso, *ex multis*, cfr. A. MALTONI, *Gli atti «prodromici» delle P.A. che incidono sulla struttura e sul funzionamento delle società partecipate*, cit., par. 6.1, secondo cui «*le regole poste a tutela della concorrenza e quelle in tema di aiuti di Stato sono parimenti riferibili alle imprese private e a quelle pubbliche*»; cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2006, p. 757, il quale sottolinea che norma analoga non possa rivenirsi, invece, nella nostra Costituzione, nemmeno alla luce dell'articolo 41, comma 3.

(73) È noto che, quantomeno sotto un profilo europeo, non si rinvencono specifiche preclusioni circa le diverse forme giuridiche adottabili, cfr. per tutti V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica*, cit., p. 761.

(74) Ed infatti si è detto in dottrina che «*si è imposto allo Stato imprenditore di combattere con le stesse armi dei contendenti, senza poter ricorrere a prerogative speciali, a fonti di finanziamento riservate, a meccanismi di produzione e di azione basati sulla distribuzione in capo alla collettività delle diseconomie*», M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, in *Dir. amm.*, 1, 2002, par. 2. In tal senso cfr. anche G. URBANO, *Le regole comunitarie*, cit., par. 1.

complesse realtà aziendali (si pensi ad un'industria con migliaia di dipendenti) possono dotarsi di un solo indirizzo PEC per tutte le comunicazioni e notificazioni, mentre le pubbliche amministrazioni, anche se con poche decine di dipendenti (ad es. un'ASL di ridotte dimensioni) possono dotarsi di un indirizzo PEC per ogni diversa attività da svolgere, così da assegnarne il monitoraggio agli uffici più opportuni. E visto che, in ottica europea, i due soggetti potrebbero trovarsi – e di fatto talvolta si trovano (75) – a competere sul mercato, ciò può determinare uno squilibrio tra privati e soggetti abilitati ad indicare un indirizzo *ad hoc* per le notifiche di atti giudiziari.

Tale situazione di disparità, è bene sottolinearlo, viene in questa prospettiva in rilievo non tanto in relazione alle modalità di reperimento dell'indirizzo PEC per l'esecuzione della notifica, quanto piuttosto in rapporto alla successiva fase di ricezione della stessa. Vengono in altri termini in rilievo le attività interne del soggetto destinatario dell'atto e, quindi, le relative misure organizzative da predisporre al fine di garantire la corretta e tempestiva individuazione delle azioni da intraprendere a seguito della ricezione di una notifica. In ragione della «*complessità dei fenomeni organizzativi*» che ben possono interessare le imprese private (76), non si può infatti escludere che la diversa – e più restrittiva – disciplina prevista per questi ultimi non produca un'indebita situazione di svantaggio a loro danno in ragione delle limitate possibilità organizzative a questi riconosciute.

Ne deriva che, poiché non pare davvero che tale diverso regime possa essere giustificato in vista di un qualche valido interesse pubblico *ex* articolo 106 TFUE, l'attuale assetto non sembrerebbe al riparo da censure rispetto all'ordinamento europeo.

(75) Sul che cfr. ancora la già citata sentenza Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, causa C-568/13, *Data Medical Service*.

(76) Sul tema della complessità organizzativa aziendale cfr. F. FONTANA, *Il sistema organizzativo aziendale*, Milano, 1993, p. 13.

6. Un ulteriore importante profilo di distinzione tra il ReGIndE e gli indici di cui agli articoli 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater* CAD riguarda le modalità di accesso.

Tutti gli elenchi pubblici previsti dal CAD – INI-PEC, IPA e l’istituendo elenco di cui all’articolo 6-*quater* – sono liberamente consultabili online (77), senza necessità di autenticazione (78). Ciò significa che per reperire l’indirizzo valido ai fini della notifica di atti giudiziari ai sensi dell’articolo 16-*ter* di professionisti iscritti in albi o elenchi o di imprese – nonché delle persone fisiche che abbiano eletto un domicilio digitale una volta attuato l’articolo 6-*quater* – è sufficiente consultare un sito internet, al quale chiunque può avere accesso. E ciò, come si è già detto, potrebbe valere anche per le pubbliche amministrazioni, se non fosse che l’IPA è stato escluso dall’articolo 16-*ter*.

Per queste ultime, dunque, è necessario consultare il ReGIndE. Senonché l’accesso a tale elenco richiede una specifica abilitazione (79) che, ai sensi delle specifiche tecniche adottate dal Ministero della giustizia, deve avvenire «*mediante carta d’identità elettronica o carta nazionale dei servizi e sul punto di accesso mediante autenticazione a due fattori oppure tramite token crittografico (smart card, chiavetta USB o altro dispositivo sicuro)*» (80). Si tratta perciò di un’autenticazione particolarmente rigorosa, che richiede una specifica attività di abilitazione basata sull’identificazione dell’utente tramite un dispositivo fisico da connettere al terminale da cui si desidera accedere al ReGIndE (81).

(77) INI-PEC attraverso il portale www.inipece.gov.it; IPA all’indirizzo <https://indicepa.gov.it>.

(78) Come prescritto dall’articolo 6-*quinqüies*, comma 1, CAD.

(79) Secondo quanto stabilito dall’articolo 7, comma 6, d.m. 21 febbraio 2011, n. 44.

(80) Articolo 6, comma 1, del Provvedimento del Ministero della giustizia del 16 aprile 2014, recante le specifiche tecniche previste dall’articolo 34, comma 1 del decreto del Ministro della giustizia in data 21 febbraio 2011 n. 44.

(81) Sul tema dell’identificazione digitale, E. CARLONI, *Il decreto “del fare”: il rilancio dell’economia*, in *Giornale Dir. Amm.*, 12, 2013, par. 5, ha rilevato come – sino all’introduzione dello SPID – la mancanza di uno strumento di identificazione digitale unico abbia «*comportato l’ammissione, prima temporanea e quindi stabile,*

Non è invece contemplato l'accesso al ReGIndE mediante autenticazione dell'utente tramite il sistema pubblico per la gestione dell'«*identità digitale*» (82), il c.d. SPID (83). Al riguardo va tuttavia ricordato che il CAD ha da tempo sancito che «*l'accesso ai servizi in rete erogati dalle pubbliche amministrazioni che richiedono identificazione informatica avviene tramite SPID*» (84), all'uopo espressamente sancendo l'obbligo di «*adesione allo SPID da parte delle pubbliche amministrazioni in qualità di fornitori di servizi*» entro il 18 dicembre 2017 (85). Il legislatore ha peraltro di recente rafforzato tale previsione sancendo che, «*a decorrere dal 1° gennaio 2018*» (86), «*chiunque ha il diritto di accedere ai servizi on-line offerti [dalle pubbliche amministrazioni e dai*

di forme di identificazioni disposte dalle singole amministrazioni, purché “adeguate”».

(82) Intesa questa come «*la rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale secondo le modalità fissate nel decreto attuativo dell'articolo 64*», articolo 1, comma 1, lettera u-quater), CAD.

(83) V. articolo 64, comma 2-bis, CAD, inserito dall'articolo 17-ter, comma 2, d.l. 21 giugno 2013, n. 69. Sulla rilevanza di tale strumento digitale, anche nel disegno digitale del legislatore europeo, v. C. LEONE, *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4, 2014, p. 877 e C. LEONE, *EU Regulation no. 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services: an effort towards the elimination of barriers for electronic transactions and internal market consolidation*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4, 2015; G. FINOCCHIARO, *Il contratto nell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, vol. 72, 2, 2018, par. 3.

(84) Articolo 64, comma 2-quater, CAD

(85) Ai sensi del citato l'articolo 64, comma 2-quater, CAD, l'adesione doveva avvenire «*nei tempi e secondo le modalità definiti con il decreto di cui al comma 2-sexies*». Detto d.p.c.m. è stato adottato il 24 ottobre 2014 ed ha previsto, all'articolo 14, che l'adesione allo SPID da parte delle pubbliche amministrazioni dovesse avvenire «*entro i ventiquattro mesi successivi all'accreditamento del primo gestore dell'identità digitale*». Tale primo accreditamento è avvenuto in data 18 dicembre 2015, con Determinazione AgID n. 178, pubblicata sul sito dell'Autorità all'indirizzo www.agid.gov.it/it/piattaforme/spid/identity-provider-accreditati.

(86) Secondo quanto disposto dall'articolo 65, comma 1, d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

gestori di servizi pubblici] tramite la propria identità digitale» (87).

Considerato che lo SPID consente di realizzare una «*corrispondenza biunivoca tra un determinato utente ed i suoi attributi identificativi*» (88), e che tale strumento supporta diversi «*livelli di sicurezza di autenticazione informatica*» (89), il più rigoroso dei quali si basa su standard internazionalmente riconosciuti comportanti un meccanismo di identificazione a due fattori tramite chiavi private custodite su dispositivi fisici (90), la mancanza dello SPID tra le modalità di autenticazione per accedere al ReGIndE appare in contrasto con quanto prescritto dal CAD. Il che dovrebbe dunque comportare un'attività di adeguamento da parte del Ministero della giustizia, con i relativi costi a ciò connessi.

Non solo. Alla luce della disciplina del CAD sulle modalità di accesso agli indirizzi pubblici ivi contemplati, non è affatto chiaro per quale motivo sia ancora oggi mantenuta la necessità di identificarsi per accedere al ReGIndE. Tanto più ove si consideri quanto rigoroso è il sistema di autenticazione prescelto. Non si vede infatti quale sia l'interesse tutelato nel rendere accessibili solo a soggetti abilitati gli indirizzi PEC per le notifiche alle pubbliche amministrazioni, nel momento in cui, viceversa, gli indirizzi dei privati – persone fisiche,

(87) Articolo 3-bis, comma 01, CAD. La atipica numerazione del comma è dovuta al fatto che lo stesso è stato premesso dall'articolo 5, comma 1, lett. b), d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217. In dottrina si è infatti rilevato che lo SPID rappresenta uno strumento volto «*al progressivo superamento di soluzioni differenziate per l'accesso "single agency" ai servizi delle singole amministrazioni*», E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2, 2015, par. 7.

(88) Così M.F. COCUCCIO, *Il diritto all'identità personale e l'identità digitale*, in *Fam. Pers.*, 3, 2016, par. 6.

(89) Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del citato d.p.c.m. 24 ottobre 2014.

(90) L'articolo 6, comma 1, lettera c), d.p.c.m. 24 ottobre 2014, prevede che «*nel terzo livello, corrispondente al Level of Assurance LoA4 dello standard ISO/IEC DIS 29115, il gestore dell'identità digitale rende disponibili sistemi di autenticazione informatica a due fattori basati su certificati digitali, le cui chiavi private siano custodite su dispositivi che soddisfano i requisiti di cui all'Allegato 3 della Direttiva 1999/93/CE*».

professionisti ed imprese –, per tale medesimo fine, sono liberamente e gratuitamente accessibili.

Non solo. In ragione della crescente rilevanza che ha trovato il principio di trasparenza nel nostro ordinamento (91), e all'opposto la più intensa tutela che è stata riconosciuta ai dati personali delle persone fisiche (92), si sarebbe potuto immaginare che ad essere più facilmente accessibili fossero i recapiti delle pubbliche amministrazioni e non, paradossalmente, quelli dei privati.

In conclusione sul punto, anche sotto questi profili, la disciplina relativa al ReGIndE non pare esente da criticità.

7. Dal quadro normativo esposto emerge, in conclusione, che solo ai soggetti indicizzati nell'IPA è consentito, a differenza di coloro che figurano nell'INI-PEC o nell'istituendo indice di cui all'articolo 6-*quater* CAD, di indicare nel ReGIndE un indirizzo di posta elettronica certificata specificamente ed univocamente finalizzato alla ricezione delle notifiche di atti giudiziari.

Tale circostanza, oltre ad offrire un'opzione organizzativa in più alle sole pubbliche amministrazioni, comporta anche che l'accesso a tale indirizzo è soggetto a restrizioni assai più stringenti e gravose rispetto a quelle previste per gli altri indici. In altri termini, ciò significa sia che l'estrazione dell'indirizzo PEC valido ai fini delle notifiche nei confronti delle pubbliche amministrazioni è reso di fatto significativamente più difficile, sia che i privati hanno una facoltà di scelta ridotta rispetto ai soggetti pubblici in ordine agli indirizzi PEC

(91) A livello normativo basti pensare all'enunciazione del «*principio generale di trasparenza*» di cui all'articolo 1 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33. In dottrina per tutti si veda D.-U. GALETTA, *Access to Administrative Documents and to Public Sector Information in Italy*, in H.-J. BLANKE, R. PERLINGEIRO (a cura di), *The Right of Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, Berlin, 2018, p. 363, la quale, nel ripercorrere le fasi evolutive dell'accesso e della trasparenza nel nostro ordinamento, conclude che si sia giunti all'affermazione di un regime fondato sul «*public access to data and documents held by public administrations*».

(92) Il citato Regolamento 2016/679/UE, come chiarito sin dalla rubrica stessa dell'atto e in molteplici passaggi del testo, tra cui per tutti l'articolo 1, paragrafo 1, tutela esclusivamente i dati personali delle «*persone fisiche*», e non già delle «*persone giuridiche*».

di cui possono munirsi. E visto che, come ha avuto cura di sottolineare la giurisprudenza citata, il controllo delle notifiche nella casella PEC è un'attività particolarmente delicata ed importante, e che perciò si giustifica l'opportunità di prevederne una *ad hoc*, tale ridotta facoltà si traduce anche in un più elevato rischio.

Senonché, nell'analisi che ha condotto a delineare tale diversa disciplina per i privati e per i soggetti iscritti all'IPA, non è emersa alcuna concreta esigenza di interesse pubblico – espressa o implicita – atta a giustificare l'attuale assetto. Sicché, nel silenzio del legislatore sul punto, si può ipotizzare che le differenze emerse siano non tanto il frutto di un consapevole disegno, quanto piuttosto conseguenza dell'«*indeterminatezza del quadro di insieme*» che ha talvolta connotato le riforme in materia di digitalizzazione (93). Ciò in quanto, all'espandersi delle finalità assolte dalla PEC (specie per i privati), sino alla enucleazione del domicilio digitale, non pare che vi sia stato un corrispondente sforzo nell'adeguare gli strumenti offerti ai privati per autodeterminarsi in ordine alle formule organizzative da adottare nell'uso di detto strumento. E così, ad esempio, mentre per le pubbliche amministrazioni si è previsto l'obbligo di dotarsi di un indirizzo PEC per ogni protocollo (94), ai privati non è stata nemmeno riconosciuta la facoltà di indicarne uno diverso ai fini delle notifiche degli atti giudiziari.

Onde eliminare la suddetta disparità tra privati e soggetti iscritti all'IPA, senza perciò dover mettere in discussione l'articolo 16-ter, vale anzitutto la pena di sottolineare che non appare risolutiva la recente pronuncia del Consiglio di Stato citata *supra* con cui si è riconosciuta all'IPA la valenza di

(93) L'espressione citata è di E. CARLONI, *Il decreto del fare*, cit., par. 1, usata in particolare dall'Autore in relazione alle modifiche di cui al già citato d.l. 21 giugno 2013, n. 69.

(94) Ai sensi dell'articolo 47, comma 3, CAD, «*i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b) [le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi, n.d.a.], provvedono ad istituire e pubblicare nell'Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi [l'IPA, n.d.a.] almeno una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo*».

indice pubblico ai fini della notifica (95). Tale opzione, pur potendo venire in contro ai difensori delle parti nell'individuazione del domicilio digitale valido ai fini della notifica, lascia infatti invariati i profili di differenziazione evidenziati in questa sede circa le modalità di elezione di detto domicilio, e della conseguente facoltà di auto-determinazione in ordine alle misure organizzative da adottare all'uopo.

Si potrebbe allora argomentare che sia sufficiente intervenire sulle specifiche tecniche adottate dal Ministero della giustizia che regolano le modalità con cui vengono acquisiti gli indirizzi PEC ai fini dell'indicizzazione nel ReGIndE (96). In particolare, si potrebbe prevedere la facoltà per tutti – e quindi non solo per le pubbliche amministrazioni come invece avviene ora –, di inserire l'indirizzo PEC attraverso il «*portale dei servizi telematici*» predisposto dal Ministero della giustizia (97).

Tale soluzione potrebbe effettivamente consentire ai privati di indicare un diverso indirizzo PEC nel ReGIndE, ma d'altro canto rischierebbe di non risolvere il problema. Senza modificare l'art. 16-*ter*, difatti, in una tale situazione l'indirizzo valido ai fini della notifica ai privati sarebbe duplice, sia quello dell'INI-PEC, sia quello del ReGIndE. Sicché, a ben vedere, tale opzione complicherebbe significativamente l'attuale assetto, senza offrire concreti vantaggi. E, per di più, resterebbe la questione circa le modalità di autenticazione ai fini della consultazione del ReGIndE, ancora non in linea con il sistema SPID.

Si potrebbe allora ipotizzare di modificare l'articolo 16-*ter* nella parte in cui prevede che le notifiche possano essere svolte verso gli indirizzi contenuti negli elenchi di cui agli articoli 6-*bis* e 6-*quater* CAD, sancendo invece che l'unico registro valido per le notifiche sia il ReGIndE. Tuttavia anche tale soluzione non risolverebbe *in toto* il problema. Oltre alla già ricordata questione circa le modalità di autenticazione al

(95) Cfr. la già citata sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 12 dicembre 2018, n. 7026.

(96) Specifiche tecniche dettate dal già citato Provvedimento del 16 aprile 2014.

(97) V. articolo 9-*bis* del Provvedimento del 16 aprile 2014.

ReGIndE – che necessiterebbero comunque di adeguamento al sistema SPID –, resterebbe il fatto che solo i soggetti registrati nell'IPA continuerebbero ad avere la possibilità di inserire più indirizzi PEC in tale ultimo elenco, mentre per le imprese tale possibilità resterebbe esclusa.

A fronte degli investimenti già sostenuti e considerato che, come detto, esistono già elenchi pubblici liberamente consultabili in cui sono indicizzati tutti gli indirizzi PEC, fra le due soluzioni quella che appare più ragionevole sembrerebbe il superamento *tout court* del ReGIndE. Posto, infatti, che non pare sussistere alcun motivo per mantenere l'elenco degli indirizzi per le notifiche riservato ai soli utenti abilitati, non si vede a quale utilità oggi risponda la conservazione ed il mantenimento del ReGIndE, quando esistono identici elenchi – già operativi – idonei ad assolvere (anche) lo scopo in vista del quale fu pensato il ReGIndE (98). Così facendo, per eliminare ogni residua disparità tra i privati e le pubbliche amministrazioni, sarebbe sufficiente prevedere la possibilità, anche nell'INI-PEC – così come già avviene nell'IPA – di indicare più indirizzi PEC, e la relativa funzione.

In tal modo si potrebbero superare le criticità sopra evidenziate, conseguendo al medesimo tempo dei risparmi di spesa con l'eliminazione del ReGIndE. Il che, peraltro, appare opportuno anche tenuto conto del fatto che il ReGIndE, nonostante sia stato istituito ormai da molti anni, non risulta ancora pienamente operativo in quanto, ad oggi, non tutte le pubbliche amministrazioni sono ivi censite. Vi sono ancora enti che, pur avendo già inserito uno o più recapiti nell'elenco IPA, e pur avendo altresì pubblicato sul proprio sito istituzionale un indirizzo PEC, tuttora omettono di segnalare al Ministero della giustizia un indirizzo PEC ai fini dell'inserimento nel ReGIndE (99).

(98) Sul che appare invece assai significativa la più volte citata sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 12 dicembre 2018, n. 7026, quale dimostrazione dell'idoneità dell'IndicePA ad assolvere alla funzione del ReGIndE.

(99) Già nel 2016 F. DE LEONARDIS, *La notificazione diretta del ricorso giurisdizionale via posta elettronica certificata*, cit., par. 3, segnalava che «pochissime pubbliche amministrazioni hanno comunicato il proprio indirizzo PEC (da un rapido esame si consideri che solo sei università sulle circa settanta università pubbliche

Il che, dunque, oltre ad offrire un ulteriore argomento avverso il mantenimento di detto registro, comporta anche un deciso rallentamento del processo di digitalizzazione, rendendo più incerta ed articolata la possibilità di ricorrere alla notifica per via telematica nei confronti delle amministrazioni non presenti nel ReGIndE (100).

GHERARDO CARULLO

ABSTRACT: L'articolo affronta il tema dell'individuazione dell'indirizzo PEC valido

*hanno comunicato il proprio indirizzo PEC; solo due Regioni su venti hanno inserito la propria PEC; solo 65 Comuni su circa 8000 si sono adeguati, etc.)». A fronte di tale inadempienza l'Autore suggeriva che, in mancanza di un indirizzo nel REGINDE, il difensore avrebbe potuto ricorrere all'autorizzazione di cui all'articolo 52 c.p.a. Il che, a conferma del perdurare del problema, è esattamente quanto è stato di recente disposto con il Decreto Presidenziale del T.A.R. Campania, Napoli, 13 ottobre 2018, n. 2091, richiesto quale misura cautelare monocratica *ante causam* dal difensore stante l'assenza di un indirizzo PEC dell'INPS nel ReGIndE, pur essendovene uno nell'IPA e sul sito dell'ente. In tal caso il T.A.R. ha autorizzato il ricorrente ad eseguire la notifica «ai sensi dell'art. 52, co. 2, c.p.a.» all'indirizzo PEC «inserito nell'IPA» ed a quello – diverso – «indicato come pec della sede legale nel sito istituzionale INPS», in quanto «il predetto Istituto non ha provveduto ad inserire l'indirizzo pec (posta elettronica certificata) nel ReGIndE gestito dal Ministero della Giustizia».*

(100) In proposito parte della giurisprudenza ha chiarito che «*ai fini della notifica telematica di un atto processuale ad un'amministrazione pubblica non potrà utilizzarsi qualunque indirizzo PEC, ma solo quelli inseriti nell'apposito registro tenuto dal Ministero della giustizia, al quale gli enti avrebbero dovuto comunicarli entro il 30 novembre 2014. In difetto di tale iscrizione, la notificazione degli atti processuali può essere validamente eseguita solo con le tradizionali modalità cartacee*», v. T.A.R. Sicilia Catania, Sez. II, 4 dicembre 2017, n. 2806; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 13 ottobre 2017, n. 2401. Secondo un diverso orientamento, invece, ove non vi sia un indirizzo PEC per l'ente nel ReGIndE, può essere riconosciuto l'errore scusabile ove l'avvocato si sia avvalso dell'IPA (Cons. St., Sez. VI, 13 dicembre 2017, n. 5891; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VIII, 15 marzo 2018, n. 1653), ma deve segnalarsi che tale soluzione è stata adottata a pochi mesi dall'entrata in vigore del Processo Amministrativo Telematico, in un contesto quindi di maggiore incertezza sul quadro normativo applicabile. La già citata sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 12 dicembre 2018, n. 7026, ha invece, come detto, ammesso la notifica all'indirizzo contenuto nell'IndicePA, sottolineando proprio l'inadempimento dell'amministrazione rispetto all'obbligo di «*comunicare altro e diverso indirizzo PEC da inserire nell'elenco pubblico tenuto dal Ministero della Giustizia*».

ai fini della notifica degli atti giudiziari, con particolare attenzione agli strumenti all'uopo previsti dall'ordinamento. L'analisi prende le mosse dall'analisi della casistica dalla quale sono emerse le difficoltà nell'individuazione del corretto indirizzo PEC per la notifica di atti giudiziari alle pubbliche amministrazioni. Dopo una breve esposizione delle conseguenze processuali derivanti da tale errore nella notifica, l'Autore espone la normativa che disciplina l'individuazione dell'indirizzo di PEC valido ai fini della notifica, evidenziando anche l'*iter* legislativo che ha portato all'attuale assetto e la *ratio* dello stesso. L'analisi prosegue quindi valutando le differenze nella disciplina relativa agli indirizzi delle pubbliche amministrazioni rispetto ai privati, valutando la giustificabilità delle diversità riscontrate. Alla luce di tali risultanze, l'Autore propone in conclusione il superamento del ReGIndE, anche in ragione dell'attuale perdurante stato di incompletezza dello stesso.

Digital domicile valid for the purposes of notification of judicial documents by certified e-mail: application problems and doubts of constitutional legitimacy of art. 16-ter of Legislative Decree 179/2012

ABSTRACT: The article deals with the issue of the identification of the valid certified email addresses for notifying judicial documents, with particular attention to existing instruments. The analysis starts from the analysis of the case law from which the difficulties in identifying the correct address for the notification of judicial documents to public administrations have emerged. After a brief description of the procedural consequences deriving from this error in the notification, the Author sets out the regulations governing the identification of the certified email addresses valid for notification purposes, also highlighting the legislative process that led to the current structure. The differences in the regulations concerning the addresses of public administrations with respect to private parties are then evaluated, assessing the justification of the differences found. In light of these findings, the Author proposes in conclusion the abolition of the ReGIndE, also in light of its incompleteness.

Keywords: notification - certified mail - General Register of Electronic Addresses (ReGIndE)