



Notifica telematica

***L'indirizzo digitale del destinatario
quale strumento esclusivo di
comunicazione e notificazione***

Circolare 003/2016

LA NOTIFICA TELEMATICA

LE NOVITA' DEL C.A.D.

L'INDIRIZZO DIGITALE DEL DESTINATARIO QUALE STRUMENTO ESCLUSIVO DI COMUNICAZIONE E NOTIFICAZIONE.

Il recente intervento normativo che il legislatore ha disposto con l'adozione del D.Lgs. 179/2016 ha comportato la modificazione del Dlgs 82/2005, Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.), anche al fine di riorganizzare le amministrazioni pubbliche, come espressamente dichiarato nel titolo stesso del decreto.

Oltre alla necessità di avere un testo unico che recepisce le disposizioni del regolamento europeo eIDAS (**Regolamento UE n. 910/2014 sull'identità digitale**), ridefinendo il concetto di documento informatico e prevedendo forme varie di posta elettronica certificata tali però da garantire la prova della spedizione e ricezione del messaggio elettronico e da essere riconosciute in ambito europeo, il governo ha inteso incentivare l'utilizzo della notificazione telematica modificando specificamente sia l'art. 3-bis che l'art. 6-bis del C.A.D..

Si noti infatti che nella precedente versione degli articoli richiamati che trattano rispettivamente del domicilio digitale delle persone fisiche e dell'Indice nazionale degli indirizzi P.E.C. delle imprese e professionisti, denominato INI-PEC, era previsto il ricorso all'indirizzo digitale dei rispettivi destinatari, ma il testo normativo non faceva distinzioni tra attività di comunicazione e di notificazione, riferendosi genericamente alle comunicazioni tra persone fisiche e soggetti diversi dalle persone fisiche con la pubblica amministrazione.

Ciò quindi non consentiva di assimilare alle predette comunicazioni le notifiche stesse, che pur costituendo anch'esse una forma di comunicazione, assumono il valore legale richiesto, attenendosi allo specifico procedimento che il legislatore ha indicato nei casi in cui si abbia necessità di poter dimostrare che l'obbligo della notificazione è stato validamente assolto.

La modifica che il legislatore ha apportato agli articoli sopra richiamati del C.A.D. ha invece disposto che il domicilio digitale delle persone fisiche, che sarà reperibile nell'ANPR (anagrafe nazionale della popolazione residente) e quello delle imprese e liberi professionisti, già oggi reperibile nell'INI-PEC (indice nazionale delle imprese e liberi professionisti) diventa mezzo esclusivo di comunicazione e notifica tra la P.A. e i predetti soggetti.

Se consideriamo che per le imprese e i liberi professionisti tali indirizzi sono già disponibili è divenuto obbligatorio ricorrere alla notificazione telematica già da ora.

A tal proposito l'art. 48 del C.A.D. oramai consentiva di ritenere notificato un documento informatico mediante la sua trasmissione, precisando che la stessa equivale alla notificazione postale.

Se consideriamo che la notificazione postale può essere effettuata non solo da agenti notificatori ma anche direttamente dagli uffici che adottano l'atto, tale norma già consentiva la realizzazione della notificazione telematica, senza che la stessa ponesse particolari formalità se non quella della trasmissione elettronica del documento.

A differenza di quanto accade con la notificazione postale, per la quale il legislatore emanò una apposita legge (legge 890/1982) che disciplina tutti gli aspetti che la spedizione ed il recapito postale comportano ai fini del perfezionamento della notificazione, in quanto l'art. 149 c.p.c. (notificazione postale) dispone unicamente l'invio di un plico in raccomandazione con avviso di ricevimento ma senza esplicitare ulteriori incombenze, non accadde altrettanto con l'art. 48 del C.A.D., a differenza invece di quanto prescritto nell'art.

149-bis c.p.c. (notificazione tramite P.E.C.) che contiene specifiche indicazioni per l'esecuzione della notificazione telematica.

In pratica, le disposizioni del CAD si limitano ad equiparare la trasmissione telematica alla notificazione postale in un rapporto che tuttavia non è biunivoco. Se l'articolo 48 dispone che la trasmissione telematica equivale alla notificazione postale, non precisa tuttavia che siano le norme sulla notificazione postale a determinare la possibilità di ricorrere alla notificazione telematica.

L'art. 149 c.p.c. prevede come unica limitazione l'esistenza di norme che precludano per legge la possibilità di ricorrere alla notifica postale e pur tuttavia la relativa legge "applicativa" legge 890/1982 (notifica postale) pone delle limitazioni e condizioni al ricorso a tale strumento da parte di alcuni agenti notificatori tra i quali anche i messi comunali (art. 14 della legge 890/1982). Non altrettanto accade con l'art. 149-bis c.p.c. (notifica tramite P.E.C.), che invece contiene nel dettaglio le modalità operative che l'ufficiale giudiziario (alias Messo Comunale) mette in opera per la sua realizzazione e per la sua validità.

Riteniamo quindi che il Messo Comunale possa applicare l'art. 149-bis c.p.c. a tutti gli atti di sua competenza, in quanto non esistono norme che ne impediscano l'utilizzo, poiché l'unico limite previsto dall'articolo 149 bis c.p.c. e del resto dallo stesso articolo 48 del CAD, sono gli eventuali divieti disposti dalla legge. Né l'art. 149-bis c.p.c. pone limitazioni per materia, poiché come nello stesso specificato, consente all'ufficiale giudiziario la trasformazione di un documento analogico, quindi qualsiasi documento analogico di cui dispone per la notifica, in un documento informatico.

Tuttavia proprio questo particolare ci fa anche ritenere che quel documento cartaceo di cui l'ufficiale giudiziario dispone per la notificazione anche mediante trasformazione informatica, implichi che il destinatario dello stesso sia ubicato nel suo territorio di competenza e l'art. 149-bis c.p.c. non consenta di per se di travalicare tale territorio pur prendendo in considerazione il domicilio digitale del destinatario, fino a che ulteriori evoluzioni normative o giurisprudenziali non dispongano diversamente.

L'applicazione delle norme sopra indicate (art. 48 e art. 149-bis c.p.c.) comporta quindi modalità di notificazione parzialmente diverse, pur garantendo il raggiungimento dei medesimi effetti.

Nel caso del Messo Comunale, dovendosi attenere alle disposizioni dell'art. 149-bis c.p.c., dovrà necessariamente predisporre la relata di notifica prevista dall'art. 148 c.p.c., a cui assocerà la sua firma digitale, sostituendo il luogo di consegna con l'indirizzo P.E.C. del destinatario e inviando un documento informatico provvisto di firma digitale.

Se invece è l'ufficio che adotta l'atto ad eseguire la notificazione telematica, la mera trasmissione del documento tramite P.E.C. equivale a notifica.

In questo caso, poiché l'art. 48 del CAD nulla prevede a proposito delle modalità di preparazione del messaggio di posta elettronica certificata contenente l'atto da notificare, si ritiene che l'ufficio che notifica ai sensi di tale norma non abbia necessità di predisporre la relazione di notifica. Del resto in questo caso il notificante non necessita del tramite di un agente notificatore.

Tale posizione è suffragata da quanto previsto dall'art. 6 del CAD che richiamando nel comma 1-bis l'art. 16-bis, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (ora abrogato) che disponeva quanto segue:

"L'utilizzo della posta elettronica certificata avviene ai sensi degli articoli 6 e 48 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta", conferma che il legislatore aveva inteso che la mera trasmissione sortisse effetto di notifica.

Tuttavia il ricorso al Messo Comunale potrebbe rappresentare in qualche modo una ulteriore garanzia, poiché la relata di notificazione apposta dal Messo Comunale è atto pubblico, in forza degli artt. 2699 e 2700

del C.C. e dell'art. 357 c.p., in quanto espressione del potere certificativo che il Messo Comunale esplica in qualità di agente notificatore e, per quanto le ricevute di accettazione e consegna della P.E.C. diano prova dell'avvenuta spedizione e ricezione del messaggio di posta elettronica certificata, è solo la presenza della relazione di notifica che determinerebbe la necessità di ricorrere ad una querela di falso per il suo annullamento, mentre la contestazione di una notificazione eseguita direttamente dall'ufficio che adotta l'atto notificato, consentirebbe al destinatario di darne prova contraria senza passare attraverso la querela.

A tal proposito sarebbe probabilmente auspicabile che il Messo Comunale potesse divenire un operatore specializzato non solo nella notificazione del documento cartaceo ma anche di quello informatico, poiché anche se il procedimento di notificazione telematica non è particolarmente complicato è necessario avere le specifiche competenze tecniche e giuridiche per valutare l'efficacia del procedimento adottato.

Poiché i comuni possono contare su operatori specializzati nella notificazione, a differenza di altri enti, l'evoluzione professionale del Messo Comunale, potrebbe essere costituita proprio dalla formazione di addetti in grado di applicare le procedure telematiche e quelle ordinarie a seconda della reperibilità digitale o fisica del destinatario garantendo all'amministrazione comunale la disponibilità di personale specializzato in grado di ricorrere a tutti gli strumenti che la legge prevede indipendentemente dal tipo di documento che si deve notificare.

Ciò che ancora non si è detto tuttavia è che nonostante il legislatore abbia disposto il ricorso in via esclusiva alla notificazione telematica, non si sia ancora chiarito se tale disposizione investa anche la notificazione di atti per i quali norme speciali non dispongano specificamente la possibilità di adottare la notificazione telematica.

Si pensi ad esempio all'art. 60 del DPR 600/1973 o alla notificazione delle infrazioni al C.d.s. il cui articolo 201 nulla dispone in merito.

Se fino ad oggi, la notificazione tramite P.E.C. era già possibile, oggi diventa obbligatoria, quindi la P.A. si trova e per così dire tra l'incudine e il martello, dovendo conciliare obbligo normativo con legittimità.

Se consideriamo che in campo tributario la CTP di Milano ha ritenuto con la sentenza 6086/06/14 addirittura inesistente la notifica di un avviso di accertamento effettuata dall'Agenzia delle Dogane tramite P.E.C. perché non c'erano norme che prevedessero il ricorso a tale strumento telematico per gli atti di accertamento, notifica avvenuta quando l'art. 48 del CAD già consentiva di notificare telematicamente gli atti della P.A. tranne che la legge disponesse diversamente, è comprensibile che si procederà con cautela, nonostante l'attuale ulteriore impulso impresso dalle modifiche del CAD.

Peraltro tale sentenza è stata ampiamente criticata poiché non ha tenuto conto che per l'avviso di accertamento in questione non sono previste particolari formalità di notifica dalla norma di settore che regola tale procedimento, che l'art. 48 del CAD dispone esplicitamente la possibilità di ricorrere alla notifica telematica se la legge non dispone diversamente, equiparandola alla notifica postale, né ci sono norme che impediscano la notificazione telematica, neppure quando si tratti di atti da notificarsi ai sensi dell'art. 60 DPR 600/1973, che richiama gli artt. 137 c.p.c. e seguenti quindi anche l'art. 149-bis c.p.c.

Né la C.T.P. di Milano ha considerato che l'ufficio che adotta l'atto può notificare i propri atti direttamente tramite posta (artt. 12 e 14 legge 890/1982) e la P.E.C. a norma di legge è equiparata ad una raccomandata A.R..

Per quanto riguarda invece le infrazioni al C.d.s. il D.L. 69/2013 convertito con la legge 98/2013 all'art. 20 comma 5-quater dispone: *“Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sono disciplinate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro quattro mesi*

dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le procedure per la notificazione dei verbali di accertamento delle violazioni del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, tramite posta elettronica certificata nei confronti dei soggetti abilitati all'utilizzo della posta medesima, escludendo l'addebito delle spese di notificazione a carico di questi ultimi".

Peraltro a tutt'oggi il decreto che doveva essere adottato entro 4 mesi non è mai stato emanato. Anche per i verbali di accertamento quindi si è ancora in attesa di norme che dispongano sulle modalità di notificazione telematica, anche se l'art. 201 del C.d.s. prevede si ricorra al Codice di Procedura Civile quindi si possa applicare l'art. 149-bis c.p.c. e l'art. 12 della legge 890/1982 consenta la notificazione postale di tali atti.

D'altro canto ora si corre il rischio che il destinatario della notificazione in possesso di un indirizzo P.E.C. tenti di invalidare la notificazione ogni qual volta la stessa non sia stata tentata con tale strumento poiché violato il principio di esclusività disposto dal legislatore.

Considerato che la giurisprudenza non sempre va di pari passo con le novità legislative e che anche con le migliori intenzioni del legislatore non si riescano a colmare efficacemente le lacune che la mancanza di coordinamento normativo determina, pur essendo possibile che il Messo Comunale adotti gli strumenti telematici per la notificazione elettronica, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si consiglia di applicare l'art. 149-bis c.p.c. solo su disposizione del dirigente del servizio.

Si ricorda infatti che il personale dirigenziale pubblico è, secondo la vigente normativa legislativa e pattizia, soggetto ad una triplice tipologia di responsabilità.

- 1) La peculiare responsabilità dirigenziale gestionale come prevista dall'art. 21 D.Lgs. n. 165/2001: *"Il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo".*
- 2) la responsabilità amministrativa che si configura in presenza dei seguenti peculiari elementi:
 - a) - comportamento caratterizzato da dolo o della colpa grave;
 - b) - sussistenza di danno erariale;
 - c) - accertata violazione di regole di condotta amministrativa ed in particolare dalla violazione delle norme sostanziali e procedurali poste a guida della attività gestionale.
- 3) quella disciplinare.

Le due ultime sono comuni, peraltro, a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. La così detta responsabilità dirigenziale, peculiare come si accennava ai dirigenti, costituisce diretta conseguenza della netta separazione di compiti e ruoli tra il vertice politico e quello amministrativo delle pubbliche amministrazioni: quest'ultimo costituito dalla dirigenza cui è stata integralmente affidata la attività di gestione volta al conseguimento degli obiettivi programmati dai vertici politici e degli specifici interessi pubblici cui è preposta la singola amministrazione.

Allo scopo il dirigente deve, dunque, essere in grado di utilizzare al meglio le risorse umane, finanziarie e strumentali poste a sua disposizione, operando sempre, e contestualmente, nel rispetto del principio di legalità, buona amministrazione e imparzialità oltre che dei criteri di efficacia, speditezza, economicità, pubblicità e trasparenza.

Al potere gestionale affidato alla dirigenza, da esercitare secondo i su indicati principi per poter realizzare quanto prefissato dagli organi di indirizzo politico, si contrappone una maggiore responsabilizzazione del personale burocratico amministrativo posto all'apice dell'organizzazione pubblica con la conseguenza che il dirigente, nel realizzare gli obiettivi assegnati ed al fine di non disperdere inutilmente risorse finanziarie pubbliche (con probabile anche danno all'erario) deve perseguire una sana gestione tale da concretizzare le direttive al medesimo impartite dal competente organo politico.

Pertanto l'attività di notificazione tramite P.E.C. dovrà essere autorizzata dal dirigente il quale dovrà dotare il Messo Comunale/Notificatore delle dotazioni informatiche necessarie.

Inquadrando in quest'ottica l'intervento del Messo Comunale/Notificatore, saranno i provvedimenti organizzativi del dirigente che dovranno preoccuparsi di disciplinare tutti i vari aspetti in cui il Messo Comunale/Notificatore si trovi ad operare fornendogli gli strumenti tecnici e la tranquillità operativa che il ricorso alla notificazione telematica attualmente richiede.