

**All'Adunanza plenaria la questione dell'ammissibilità, prima dell'entrata in vigore del d.P.C.M. n. 40 del 2016, della notifica del ricorso a mezzo Pec, anche in difetto di autorizzazione presidenziale**

[Cons. St., sez. III, ordinanza, 23 marzo 2017, n. 1322 – Pres. Lipari, Est. Greco](#)

**Giustizia amministrativa – Ricorso introduttivo – Notificazione a mezzo posta elettronica certificata – Ammissibilità prima dell'entrata in vigore della disciplina del processo amministrativo – Deferimento all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato**

*Deve essere disposto il deferimento all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato della questione se, nel sistema anteriore all'entrata in vigore dell'art. 14 del d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40 (con il quale è stato approvato il "Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico"), fosse ammissibile, nel processo amministrativo, la notifica del ricorso introduttivo a mezzo PEC, anche in difetto di apposita autorizzazione presidenziale ex art. 52, comma 2, cod. proc. amm. (1).*

---

(1) I.- Con l'ordinanza in epigrafe la III sezione del Consiglio di Stato rimette all'Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99 c.p.a., la questione riassunta in massima, concernente l'ammissibilità della notifica del ricorso introduttivo a mezzo PEC nel sistema antecedente all'entrata in vigore dell'art. 14 del d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40, anche in assenza di autorizzazione presidenziale ex art. 52, comma 2, cod. proc. amm.

Secondo l'ordinanza in esame, sul tema si ravvisa un evidente contrasto nella giurisprudenza del Consiglio di Stato che registra i seguenti due diversi indirizzi (oltre un terzo elaborato dai T.a.r.):

a) in base all'orientamento minoritario, seguito dalla sentenza di primo grado impugnata nella fattispecie in esame, nel processo amministrativo, in assenza di apposita autorizzazione presidenziale ex art. 52 comma 2, cod. proc. amm., sarebbe inammissibile la notifica del ricorso giurisdizionale mediante posta elettronica certificata ai sensi della legge 21 gennaio 1994, nr. 53 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 2017, nr. 130; id., 17 gennaio 2017, nr. 156; id., 13 dicembre 2016, nr. 5226; id., sez. III, 20 gennaio 2016, nr. 189, in *Foro it.*, 2016, III, 163 con nota di CAVALIERI).

Secondo tale indirizzo, la notifica a mezzo PEC non sarebbe utilizzabile, "essendo esclusa, in base al disposto di cui all'art. 16-quater, comma 3-bis [aggiunto dall'art. 46 del d.l. 24 giugno 2014, nr. 90] del D.L. n. 179/12 come convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, l'applicabilità alla giustizia amministrativa delle disposizioni idonee a consentire l'operatività nel processo civile del meccanismo di notificazione in argomento (ovvero i commi 2 e 3 del medesimo

*art. 16-quater), solo all'esito della cui adozione (...) detto meccanismo ha acquistato effettiva efficacia nel processo civile e penale (...); e ciò tenuto conto della mancanza di un apposito Regolamento, che, analogamente al D.M. 3 aprile 2013, n. 48 concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, detti le relative regole tecniche anche per il processo amministrativo e che non può che individuarsi nel d.P.C.M. previsto dall'art. 13 dell'All. 2 al c.p.a. (...) solo all'esito del quale l'intero processo amministrativo digitale avrà una completa regolamentazione e la notifica del ricorso a mezzo PEC potrà avere effettiva operatività ed abbandonare l'inequivocabile ed ineludibile carattere di specialità oggi affermato dall'art. 52, comma 2, c.p.a., che prevede per il suo utilizzo, facendo all'uopo espresso riferimento all'art. 151 c.p.c., una specifica autorizzazione presidenziale, del tutto mancante nel caso all'esame" (Cons. Stato, sez. III, nr. 189/2016, cit.).*

Sulla scorta di tale giurisprudenza quindi, fino all'entrata in vigore del d.P.C.M. previsto dall'art. 13 dell'Allegato 2 al codice del processo amministrativo, la notifica a mezzo PEC deve essere considerata una forma speciale di notificazione che, in assenza di apposita autorizzazione presidenziale, va ritenuta inesistente, e dunque insanabile anche con la costituzione in giudizio della parte intimata, in quanto si tratterebbe di modalità di notificazione priva di qualsivoglia espressa previsione normativa circa l'idoneità della forma prescelta a configurare un tipico atto di notificazione come delineato dalla legge (cfr. Cons. Stato, sez. III, 189/2016 cit.);

b) il secondo orientamento, di gran lunga prevalente, riconosce, al contrario, l'immediata applicazione nel processo amministrativo delle norme sancite dagli artt. 1 e 3-bis della legge nr. 53/1994, secondo cui *"la notificazione degli atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale può essere eseguita a mezzo di posta elettronica certificata"* (cfr. *ex plurimis* e da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 2016, nr. 4895; id., sez. V, 4 novembre 2016, nr. 4631; id., sez. VI, 26 ottobre 2016, nr. 4490; id, sez. III, 10 agosto 2016, nr. 3565; id., 6 luglio 2016, nr. 3007; id., 14 gennaio 2016, nr. 91; id., sez. VI, 22 ottobre 2015, nr. 4862; id., sez. III, 9 luglio 2015, nr. 4270; id., sez. VI, 28 maggio 2015, nr. 2682 in *Foro it.*, 2015, III, 399, con nota di CAVALIERI; C.g.a.r.s., 8 luglio 2015, nr. 615).

Nelle sentenze che seguono tale secondo indirizzo si rileva che il sopra citato art. 46, che ha introdotto il comma 3-bis all'art. 16-quater del d.l. nr. 179/12, non ha sancito l'inapplicabilità, al processo amministrativo, del meccanismo della notificazione in via telematica a mezzo PEC prevista dalla legge nr. 53/1994, ma solo delle disposizioni (commi 2 e 3 dell'art. 16-quater del d. l. nr. 179/2012) che demandano a un decreto del Ministro della giustizia l'adeguamento alle nuove disposizioni delle regole tecniche già dettate col d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, e che regolano l'acquisizione di efficacia delle disposizioni di cui al comma 1 dell'art. 16-quater.

Né l'immediata applicabilità delle norme di legge vigenti sulla notifica del ricorso a mezzo PEC può essere subordinata all'entrata in vigore del d.P.C.M. al quale fa riferimento l'art. 13 dell'Allegato 2 al codice del processo amministrativo.

Stante dunque l'immediata applicabilità della legge n. 53/1994, la mancata autorizzazione presidenziale non può considerarsi ostativa alla validità ed efficacia della notificazione del ricorso a mezzo PEC, atteso che la disposizione di cui all'art. 52, comma 2, cod. proc. amm. si riferisce a "*forme speciali*" di notifica, quale non sarebbe, per le ragioni sopra esposte, quella in esame;

c) in base ad un terzo orientamento, infine, (non menzionato dalla ordinanza in esame, in quanto proprio della giurisprudenza di primo grado) che potrebbe definirsi "intermedio", nonostante l'affermazione della nullità della notifica effettuata a mezzo PEC, si riconosce "*sulla scorta dell'art. 44, comma 3, c.p.a. e del principio della strumentalità delle forme processuali*", che la costituzione delle parti intime, effettuata nei termini di legge e argomentata in rito e nel merito al fine di chiedere la reiezione del ricorso, è idonea a sanare la nullità, per effetto del raggiungimento dello scopo, e ad instaurare validamente il rapporto processuale. (cfr. TAR Lombardia - Milano, Sez. IV, sent. 24 ottobre 2016 n. 1950; T.A.R. Catania (Sicilia) sez. I 21 luglio 2016 n. 1956; T.R.G.A. Trento, 15 febbraio 2016, n. 86). Vanno poi menzionate altre pronunce di TAR che hanno riconosciuto in casi analoghi il beneficio della rimessione in termini per errore scusabile *ex art. 37 c.p.a.* (Tar Piemonte, sez. I, ord. 4 febbraio 2016, n. 45; Tar Liguria, sez. I, 22 ottobre 2015, n. 833; Tar Veneto, sez. III, ord. 8 ottobre 2015, n. 1016; Tar Lazio, sez. II quater, 14 settembre 2015, n. 11227; Tar Campania, sez. VI, 1° luglio 2015, n. 3467; Tar Lazio, sez. I quater, ord. 15 giugno 2015, n. 8354).

II.- La Sezione III, nell'ordinanza in commento, ha ritenuto di condividere l'indirizzo maggioritario favorevole all'ammissibilità della notifica a mezzo PEC, ritenendolo conforme non solo al contenuto e alla lettera del comma 3-*bis* dell'art. 16-*quater* citato (che non prevede alcuna causa di nullità espressa *ex art. 156, comma 1, c.p.c.*), ma anche alla tendenza – emergente dalla citata legge nr. 53/1994 nonché dalle successive integrazioni e modificazioni della stessa – del processo amministrativo a trasformarsi in processo telematico, atteso che una diversa interpretazione della normativa in questione non potrebbe che costituire "un irragionevole arresto del percorso in atto (poi culminato con l'entrata in vigore del già citato d.P.C.M. 16 febbraio 2016, nr. 40).

III.- Si segnala, per esigenze di completezza:

d) Corte cost., 10 ottobre 2016, n. 219 in *Foro it.*, 2016, I, 3357, la quale, con riferimento alla questione della notifica dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale avvenuta mediante posta elettronica certificata, ha ritenuto tale notifica

regolarmente avvenuta nelle forme previste dall'art. 149 *bis* c.p.c., argomentando sulla applicabilità di tale norma al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale in virtù del rinvio contenuto nell'art. 39 d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104 (attuazione dell'art. 44 l. 18 giugno 2009 n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a sua volta richiamato dall'art. 22 l. 11 marzo 1953 n. 87 (norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

e) in relazione ad analoga questione rilevatasi nel processo tributario, Cass. [ord.], sez. VI, 12 settembre 2016, n. 17941, in *Foro it.*, 2016, I, 3877, secondo la quale, “ *In tema di contenzioso tributario, la notifica della sentenza effettuata a mezzo pec dal difensore del contribuente, munito dell'autorizzazione del consiglio dell'ordine di appartenenza, all'amministrazione finanziaria, in data 5 dicembre 2014, è inesistente e insuscettibile di sanatoria, per cui non è idonea a far decorrere il termine breve per l'impugnazione, atteso che, ai sensi dell'art. 16 bis, 3° comma, d.leg. n. 546 del 1992, che richiama il d.m. 23 dicembre 2013 n. 163, le notifiche tramite pec degli atti del processo tributario sono previste in via sperimentale solo a decorrere dal 1° dicembre 2015 ed esclusivamente dinanzi alle commissioni tributarie della Toscana e dell'Umbria, come precisato dall'art. 16 d.m. 4 agosto 2015;*

f) sulla distinzione tra inesistenza e nullità della notifica, Cass. civ., sez. un., 20 luglio 2016, n. 14916, in *Fisco*, 2016, 3283, ivi ulteriori riferimenti di dottrina e giurisprudenza, secondo la quale, l'inesistenza della notificazione del ricorso per cassazione è configurabile, in base ai principi di strumentalità delle forme degli atti processuali e del giusto processo, 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 un atto qualificabile come notificazione, ricadendo ogni altra ipotesi di difformità dal modello legale nella categoria della nullità; tali elementi consistono: a) nell'attività di trasmissione, svolta da un soggetto qualificato, dotato, in base alla legge, della possibilità giuridica di compiere detta attività, in modo da poter ritenere esistente e individuabile il potere esercitato; b) nella fase di consegna, intesa in senso lato come raggiungimento di uno qualsiasi degli esiti positivi della notificazione previsti dall'ordinamento (in virtù dei quali, cioè, la stessa debba comunque considerarsi, *ex lege*, eseguita), restando, pertanto, esclusi soltanto i casi in cui l'atto venga restituito puramente e semplicemente al mittente, si da dover reputare la notificazione meramente tentata ma non compiuta, cioè, in definitiva, omessa;

g) in materia di comunicazioni di segreteria effettuate via PEC nel processo amministrativo, Cons. Stato, Ad. plen., ord., 10 dicembre 2014, n. 33, in *Foro it.*, 2015, III, 134, con nota di TRAVI, cui si rinvia per ogni ulteriore riferimento di dottrina e giurisprudenza, secondo cui la comunicazione dell'avviso di perenzione è validamente

effettuata all'indirizzo PEC del difensore anche se costui non lo abbia indicato nell'atto introduttivo del giudizio.