LA NOTIFICA EFFETTUATA TRAMITE PEC NON ISCRITTA NEI PUBBLICI REGISTRI È INESISTENTE

*** *** ***

di Maurizio Villani e Federica Attanasi - Studio Legale Tributario Villani

La notifica degli atti tributari sostanziali e processuali, effettuata mediante un indirizzo di posta elettronica certificata non iscritta nei pubblici registri, è inesistente e, come tale, non suscettibile di sanatoria.

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

La *quaestio iuris* in esame attiene al tema relativo alla notificata effettuata dall'agente della riscossione per mezzo di un indirizzo pec non risultante nei pubblici registri (Reginde, Inipec e Ipa).

Nella specie, con il presente articolo, si cercherà di chiarire se l'invio telematico di un atto esattivo da parte della PA, effettuato mediante un indirizzo di posta elettronica certificata non risultante dai pubblici registri, renda o meno la **notifica inesistente e, in quanto tale, non suscettibile di sanatoria**.

2. RIFERIMENTI NORMATIVI

In *primis,* in tema di **notificazione di atti esattoriali effettuata tramite pec, si rende fondamentale individuare il quadro normativo di riferimento.**

A tale scopo si rileva che, l'**art. 3-bis della L. 53/1994**, rubricato "*notificazione in modalità telematica*", al comma 1, prevede espressamente che: "*La notificazione con modalità telematica si esegue* ***a mezzo di posta elettronica certificata all'indirizzo risultante da pubblici elenchi,*** *nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici.* ***La notificazione può essere eseguita esclusivamente utilizzando un indirizzo di posta elettronica certificata del notificante risultante da pubblici elenchi."***

In sostanza, la suddetta norma, prevede che la notificazione con modalità telematica si esegue a mezzo di posta elettronica certificata

dall'indirizzo/all'indirizzo risultante da pubblici elenchi, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici.

Ebbene, **a individuare i predetti pubblici elenchi è l'art. 16-ter del DL n. 179/2012** (convertito in legge, con modifiche, dalla L. 17.12.2012, n. 221 con decorrenza dal 19.12.2012), rubricato ***"pubblici elenchi per notificazioni e comunicazioni",*** che al comma 1 tanto dispone*: "A decorrere dal 15 dicembre 2013, 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, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nonché il registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della giustizia".* Si tratta, in altri termini, dei registri **IPA, REGINDE e INIPEC** in cui devono sempre essere registrati gli indirizzi di provenienza delle notifiche.

Inoltre, a disciplinare più nel dettaglio le notificazioni per via telematica delle pubbliche amministrazioni, è il suddetto art. 16, co. 12 del DL 179/2012 che espressamente prevede: *"**Al fine di favorire le comunicazioni e notificazioni per via telematica alle pubbliche amministrazioni, le amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, **comunicano al Ministero della giustizia**, con le regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, **l'indirizzo di posta elettronica certificata** conforme a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e successive modificazioni, a cui ricevere le comunicazioni e notificazioni. **L'elenco formato dal Ministero della giustizia è consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati**. Con le medesime modalità, le amministrazioni pubbliche possono comunicare altresì gli indirizzi di posta elettronica certificata di propri organi o articolazioni, anche territoriali, presso cui eseguire le comunicazioni o notificazioni per via telematica nel caso in cui sia stabilito presso questi l'obbligo di notifica degli atti introduttivi di giudizio in relazione a specifiche materie ovvero in caso di autonoma capacità o*

legittimazione processuale. Per il caso di costituzione in giudizio tramite propri dipendenti, le amministrazioni pubbliche possono altresì comunicare ulteriori indirizzi di posta elettronica certificata, riportati in una speciale sezione dello stesso elenco di cui al presente articolo e corrispondenti a specifiche aree organizzative omogenee, presso cui eleggono domicilio ai fini del giudizio."

Ebbene, dal richiamato quadro normativo emerge incontestabilmente come il legislatore abbia ripetutamente sancito la necessità che l'attività di notifica avvenga solo ed esclusivamente mediante l'utilizzo di indirizzi di posta elettronica risultanti dai pubblici elenchi: ciò, evidentemente, al fine di assicurare la necessaria certezza sulla provenienza e sulla destinazione dell'atto notificando.

Ne consegue che, qualunque notifica proveniente da un indirizzo pec differente da quello contenuto nei pubblici registri risulta in contrasto con la richiamata normativa e, pertanto, inequivocabilmente priva di effetti giuridici.

Del resto, in ipotesi di indirizzi non ufficiali, emergendo l'assoluta incertezza del soggetto da cui proviene l'atto impugnato, non può che derivare la violazione delle norme circa la certezza, l'affidabilità giuridica del contenuto dell'atto stesso e del diritto di difesa del contribuente, stanti, non da ultimo, i noti e continui tentativi di frodi informatiche in danno di comuni cittadini.

Ed è proprio in funzione di tanto che, **in ipotesi di notifiche effettuate mediante indirizzi di posta elettronica certificata non ufficiali, consegue l'inesistenza giuridica della consegna informatica dell'atto tributario proveniente da soggetto formalmente "sconosciuto" al contribuente.**

3. GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'

Sul tema, del resto, vi è un **orientamento giurisprudenziale di legittimità e di merito ormai consolidato** secondo cui la notificazione via pec, per considerarsi valida, deve essere eseguita esclusivamente utilizzando un indirizzo di posta elettronica certificata del notificante che risulti da pubblici registri (INIPEC - REGINDE - IPA).

A tal proposito, **la Suprema Corte di Cassazione, con l'ordinanza interlocutoria n. 3093/2020** ha confermato il predetto principio, sostenendo che: ***"La notificazione può essere eseguita esclusivamente utilizzando un indirizzo di posta elettronica certificata del notificante risultante da pubblici elenchi",*** **precisando,**

altresì, che l'elencazione dei Pubblici Registri non è esclusiva, ma tassativa e fondata sulla pubblica riconducibilità dell'indirizzo al soggetto.

Specificamente, i giudici di legittimità, hanno posto in evidenza come, in virtù di quanto disposto dall'art. 26, comma 5, del D.P.R. n. 602 del 1973 (in tema di notifica della cartella di pagamento) e dall'art. 60 del D.P.R. n. 600 del 1973 (in materia di notificazione dell'avviso di accertamento), il quale, a sua volta, rinvia alle suddette norme sulle notificazioni nel processo civile, ai sensi dell'art. 3-bis della Legge 21 gennaio 1994 n. 53, la notificazione via PEC, per considerarsi valida, deve essere eseguita esclusivamente utilizzando un indirizzo di posta elettronica certificata del notificante che risulti da pubblici registri.

In altri termini, il Collegio di legittimità ha inteso chiarire che la notificazione con modalità telematiche deve sempre essere eseguita ricorrendo ad indirizzi PEC risultanti da pubblici elenchi, con espressa indicazione dell'elenco da cui gli stessi indirizzi sono stati estratti, in virtù del **combinato disposto dell'art. 3-bis, L. n. 53/1994 e dell'art. 16-ter del DL 179/2012 (conv. dalla L. 221/2012).**

Nello stesso senso, i giudici di legittimità si sono espressi anche con l'**ordinanza n. 17346/2019,** con cui si è inteso stabilire che **"*L'art. 3-bis della Legge n. 53 del 1994 prevede che "la notificazione con modalità telematica si esegue a mezzo di posta elettronica certificata all'indirizzo risultante da pubblici elenchi, nel rispetto della normativa anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. La notificazione può essere eseguita esclusivamente utilizzando un indirizzo di posta elettronica certificata del notificante risultante da pubblici elenchi*".**

Ne consegue che, laddove la notifica venga eseguita mediante un indirizzo pec non risultante da pubblici elenchi, questa non potrà che ritenersi alterata *ab origine*, non valida e, in quanto tale, viziata da nullità insanabile (inesistenza).

4. GIURISPRUDENZA DI MERITO

Quanto sin qui rilevato trova conferma anche nei recentissimi arresti della giurisprudenza di merito tra cui si segnala la:

- **COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DEL LAZIO, SENTENZA N. 915/2022** con cui è stato chiarito che **la mancata dimostrazione dell'inserimento della casella di posta elettronica erariale**

nei registri pubblici rende la notifica della cartella originariamente impugnata inesistente e, come tale, non suscettibile di sanatoria.

- **COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DELLA TOSCANA, SENTENZA N. 1526/2021, con cui il Collegio di secondo grado ha osservato che è "*inesistente*" la notifica pec di una cartella esattoriale se proveniente da un indirizzo pec dell'Ente della Riscossione non ufficiale e non presente nei pubblici registri.** I Giudici di secondo grado, infatti, in accoglimento della questione sollevata dal contribuente, hanno affermato che *"**deve essere assicurato al destinatario di poter verificare che l'indirizzo pec dal quale proviene un atto della Pubblica Amministrazione sia riconducibile effettivamente a quest'ultima e, quindi, ricompreso in pubblici elenchi**"*. In breve, a parere della CTR Toscana, ai sensi dell'art. 16-ter del DL 179/12 **"*la notifica pec si intende validamente*" perfezionata "*se effettuata DA un indirizzo pec certificato e inviata AD un indirizzo pec anch'esso certificato*".** In effetti, proseguono i giudici, la citata norma "*prescrive che, a far tempo dal 15.12.2013, ai fini della notificazione e comunicazione degli atti [...] si intendono per pubblici elenchi quelli previsti" dal "registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della Giustizia e cioè Inipec, Indice PA e PCT*". La *ratio* della norma, prosegue la Ctr, è quella di "*assicurare la necessaria certezza sulla provenienza e sulla destinazione dell'atto notificando*", come confermato dalla citata pronuncia n. 17346/19 della Cassazione.
- **COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DEL LAZIO, SENTENZA N. 11779/2021** con cui è stato disposto l'annullamento di un'intimazione di pagamento a causa della relativa notifica effettuata dall'AdER da un indirizzo pec non ufficiale, in quanto non inserito nei pubblici registri pec obbligatori, conseguendone, a parere dei giudici di primo grado, la violazione del combinato disposto dell'art. 3-bis, L. n. 53/1994 e dell'art. 16-ter del DL n. 179/2012.
- **COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI AGRIGENTO, SENTENZA N. 1468/2021** che ha stabilito che: *"la cartella di pagamento impugnata è stata notificata utilizzando l'indirizzo di posta elettronica certificata "notifiche.sicilia@cert.riscossionesicilia.it", che non si rinviene nei pubblici registri mentre l'unico indirizzo di posta elettronica certificata*

risultante da pubblico registro è DIREZIONEGENERALE@PEC.RISCOSSIONESICILIA.IT. Le argomentazioni a sostegno di tale tesi sono condivisibili. Invero secondo l'orientamento giurisprudenziale di legittimità e di merito più consolidato è da ritenersi inesistente la notifica telematica ove effettuata utilizzando indirizzi pec non inseriti nei Pubblici Registri …" evidenziando, altresì, che: *"**va escluso qualsiasi effetto sanante per raggiungimento dello scopo ex art. 156 cpc … perché utilizzando un indirizzo pec non certificato e non inserito in pubblici registri, il messaggio di posta elettronica difetta di un requisito indispensabile …"*** (nello stesso senso cfr. CTP di Verona, sent. n. 103/2021; CTP di Agrigento, sent. n. 95433/2021).

- **COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI REGGIO CALABRIA, SENTENZA N. 3369/2021,** con cui è stato chiarito che in palese violazione della normativa dettata dagli artt. 26, dpr n. 602/73 e 16-ter dl 179/2012 **"***l'Ente della Riscossione non ha utilizzato l'indirizzo ufficiale presente in IPA (Indice delle Pubbliche Amministrazioni), ossia protocollo@pec.agcnziariscossione.gov.it, bensì notifica.acc.calabria@pec.agenziariscossione.gov.it. In conclusione, dai documenti versati in atti dall'esattore è pertanto emerso il fatto storico inconfutabile che la cartella di pagamento è stata trasmessa da un indirizzo PEC differente da quello contenuto nel pubblico registro (IPA) per la notifica dei provvedimenti esattivi di natura tributaria. Tale situazione risulta in contrasto con la richiamata normativa. Pertanto **la contestata notifica è da ritenersi priva di effetti giuridici, di conseguenza l'atto impugnato è da ritenersi nullo".***
- **COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DEL LAZIO, SENTENZA N. 10571/2020,** con cui il Collegio di primo grado ha stabilito che è priva di effetto, poiché **inesistente e non suscettibile di sanatoria,** la notifica di cartelle esattoriali che sia stata illegittimamente effettuata da un indirizzo pec non ufficiale, vale a dire non risultante nei pubblici registri dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni; le quali, invece, sono tenute a dotarsi obbligatoriamente di una pec inserita negli indici ufficiali nazionali previsti dagli artt. 4 e 16 del DL 179/2012. Si tratta, in altri termini, dei registri

IPA, Reginde e INIPEC in cui devono essere registrati gli indirizzi di provenienza delle notifiche previste dall'art. 16-ter del suddetto decreto.

- **COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DEL LAZIO, SENTENZA N. 601/2020,** con cui ancora una volta si è inteso chiarire che non può ritenersi regolarmente notificata la cartella esattoriale inviata mediante un indirizzo di posta elettronica certificata che non sia "*oggettivamente e con certezza riferibile all'Agenzia delle Entrate, non risultando, l'indirizzo, nell'elenco del Reginde (Registro Generale degli Indirizzi Elettronici gestito dal Ministero della Giustizia), né nella pagina ufficiale del sito internet dell'Agenzia delle Entrate, né in quelle della CCIAA o di INDICEPA".*

  In sintesi, con tale pronuncia, **la CTP romana ha ricondotto il vizio della notifica inviata attraverso pec non ufficiale a quello di nullità insanabile, essendo dell'atto minata proprio la certezza circa la sua provenienza, a fronte dell'oggettiva impossibilità di riferire quell'indirizzo all'AdER (non essendo lo stesso rintracciabile in alcun pubblico elenco ufficiale), conseguendone la sua inesistenza e impossibilità di operare la sanatoria ex art. 156 cpc.**

  Va, quindi, evidenziato che è escluso qualsiasi effetto sanante per raggiungimento dello scopo ex art. 156 c.p.c., perché: *"utilizzando un indirizzo pec non certificato e non inserito in pubblici registri , il messaggio di posta elettronica difetta di un requisito indispensabile a tal fine, non consentendo al destinatario di essere messo in condizioni di conoscerne il contenuto, senza correre il rischio di essere attaccato da c.d. "Malware."*

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Le sentenze in commento rappresentano solo un tassello di un *trend* giurisprudenziale che sta unanimemente chiarendo come in tema di notificazioni telematiche effettuate dalla PA, ai fini della legittimità dell'atto in esse contenuto, sia fondamentale che le stesse **provengano da uno degli indirizzi PEC dell'agente della riscossione risultanti da pubblici elenchi (vale a dire: IPA, REGINDE e INIPEC)** consultabili dai contribuenti. In mancanza e, quindi, in caso di invio dell'atto da un diverso indirizzo PEC, la notifica è da considerarsi indiscutibilmente **inesistente**.

Quanto detto, in considerazione del fatto che, la notificazione con modalità telematica deve essere eseguita ricorrendo solo ed esclusivamente ad indirizzi PEC risultanti dai pubblici elenchi, con espressa indicazione dell'elenco da cui gli stessi indirizzi sono stati estratti, in virtù del combinato disposto dell'articolo 3 bis, legge n. 53/1994 e articolo 16-ter del D.L. 179/12, convertito dalla legge n. 221/12.

Tanto, anche e soprattutto il virtù del principio di diritto espresso dalla **Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la celeberrima sentenza 20 luglio 2016, n. 14916, che, in tema di inesistenza e nullità della notifica ha chiarito definitivamente che: "*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 …".***

Va da sé che, nei casi come quello oggetto del presente studio, utilizzando un indirizzo pec non certificato e non inserito in pubblici registri, il messaggio di posta elettronica difetta evidentemente di un requisito indispensabile, non consentendo al destinatario di essere messo in condizioni di conoscerne il contenuto.

Di fatto, nelle ipotesi *de quibus*, risulta totalmente minata la certezza della provenienza dell'atto, a fronte dell'oggettiva impossibilità di riferire l'indirizzo pec utilizzato all'agente della riscossione, conseguendone la sua inesistenza e impossibilità di operare la sanatoria ex art. 156 cpc; specie ove, come nel caso delle notifiche a mezzo pec, il legislatore abbia posto una serie di norme a presidio di una determinata forma, evidentemente ritenuta indispensabile a tale scopo.

In altri termini, nelle predette ipotesi, **non può che escludersi qualsivoglia sanatoria per raggiungimento dello scopo ex art. 156 cpc, dal momento che il messaggio di pec proveniente da un indirizzo sconosciuto e non rintracciabile sui pubblici elenchi difetta di un requisito formale indispensabile a tal fine, non**

consentendo al destinatario di essere messo in condizioni di conoscere il contenuto senza correre il rischio di incorrere in un cd. *malware*.

Pertanto, laddove un atto impositivo dovesse essere inviato da un indirizzo pec non presente in alcuna banca dati di pubblici registri dei domicili digitali delle amministrazioni pubbliche, lo stesso dovrà ritenersi, privo "*della possibilità giuridica di compiere detta attività, in modo da poter ritenere esistente e individuabile il potere esercitato"* della PA tenuta, invece, a dotarsi obbligatoriamente di una pec inserita negli indici ufficiali nazionali, quali previsti dagli art. 4, 16 e 16-ter del citato DL 179/2012 (convertito in legge, con modifiche, dalla L. 17.12.2012, n. 221 con decorrenza dal 19.12.2012).

Del resto, laddove così non dovesse essere, non può che conseguire **l'assoluta inesistenza della notifica, nonché la nullità insanabile dell'atto presupposto.**

Lecce, 22/03/2022

Avv. Maurizio Villani

Avv. Federica Attanasi