

# Notifiche via Pec: validità e limiti

In questo articolo:

- [Equiparazione delle notifiche via Pec](#)
- [Obbligo della Pec](#)
- [Pec e cittadini privati](#)
- [Notifica atti della riscossione](#)
- [Inesistenza e nullità](#)
- [Orientamento prevalente](#)

Orientamenti e aspetti del contenzioso sulle notifiche delle cartelle di pagamento

Le notifiche con la posta elettronica certificata coinvolgono diversi aspetti del contenzioso tributario, che vanno dalla notifica degli avvisi di accertamento delle cartelle di pagamento alla trasmissione degli atti processuali. L'utilizzo e la diffusione delle nuove tecnologie nei processi di notificazione degli atti amministrativi, in particolare di quelli tributari,

rappresenta uno degli obiettivi del legislatore, al conseguimento di una maggiore efficienza ed economicità nei procedimenti. Si pensi alla recente possibilità di notificare le cartelle di pagamento via Pec e gli atti inerenti alla voluntary disclosure, come pure alla modalità con le quali sono messe a disposizione dei contribuenti le informazioni riguardanti i processi verbali di constatazione.

La normativa attuale (molto diversificata) regola i procedimenti di notifica differenziando le modalità da seguire in base alla tipologia di atti, in particolare vi sono oltre alle regole generali di notifica degli atti amministrativi, ad esempio, le regole per :

- le notifiche delle cartelle esattoriali, per le quali è prevista in modo esplicito la possibilità di avvalersi della Pec ([D.P.R. 602/1973](#));
- le notifiche degli atti processuali tributari ([D.Lgs. 546/1992](#)).

Altre disposizioni riguardano le notifiche delle ordinanze di ingiunzione, che possono avvenire anche per posta da parte dell'ufficio che adotta l'atto, delle infrazioni del codice della strada, dei provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza che provvedono mediante gli agenti della forza pubblica o del messo comunale, degli avvisi di addebito dell'Inps che prevede l'utilizzo del messo comunale e dell'agente di polizia municipale solo in seguito alla stipula di apposita convenzione fra Comune e Inps, ma che ammette anche l'utilizzo della Pec essendo l'avviso di addebito un atto con valore di titolo esecutivo.



## Equiparazione delle notifiche via Pec

L'art. 48 del [D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82](#) (Codice dell'Amministrazione Digitale), nell'equiparare alla notifica per mezzo della posta la trasmissione dei documenti informatici effettuata ai sensi del D.P.R. 68/2005 (che ha istituito la Pec), richiama quest'ultima disposizione equiparando la trasmissione via Pec alla notifica postale.

Le notifiche effettuate via Pec sono valide anche se il contenuto è finito nella cartella di "Spam" (Cass. 7 luglio 2016, n. 13917), o anche se il messaggio non viene letto essendo onere del destinatario il controllo dei messaggi arrivati.

L'art. 48 sembrerebbe legittimare la modalità "digitale" della notifica, ma di fatto presenta diverse problematiche derivanti sia dalla formulazione del testo sia dal mancato rinvio alla variegata normativa speciale, che regola la materia delle notifiche.

Nello specifico la CTP di Milano, con la sentenza del 24 giugno 2014, n. 6087, ha ritenuto che la notifica a mezzo Pec, se non espressamente prevista da una norma (nel caso di specie si trattava di un avviso di rettifica della dichiarazione doganale), deve ritenersi fuori dal modello legale, derivandone non la semplice nullità, ma l'inesistenza della notifica, uscendo l'atto dallo schema legale della notifica.

## Obbligo della Pec

L'obbligo di dotarsi della Pec viene sancito dal [D.L. 185/2008](#) (art. 16 commi 6, 9 e 10) solo per gli operatori economici. Le imprese costituite in forma societaria devono 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.

La corrispondenza effettuata via Pec tra i suddetti soggetti viene equiparata **alla raccomandata**, in particolare le comunicazioni possono essere inviate attraverso la posta elettronica certificata, senza che il destinatario debba dichiarare la propria disponibilità ad accettarne l'utilizzo.

La consultazione telematica dei singoli indirizzi di posta elettronica certificata nel registro delle imprese o in altri albi o elenchi è libera e senza oneri, la consultazione e l'estrazione di elenchi di indirizzi è consentita alle sole pubbliche amministrazioni per le comunicazioni relative agli adempimenti amministrativi che sono di loro competenza ed è effettuata sulla base delle regole tecniche emanate da DigitPA, sentito il garante per la protezione dei dati personali.

## Pec e cittadini privati

L'utilizzo della notifica via Pec può dunque avvenire solo tra coloro (inclusa la Pubblica Amministrazione) che si sono dotati per obbligo di un indirizzo Pec, i soggetti privati, invece, possono dotarsi di una casella di posta Pec, ma non hanno l'obbligo di consultarla, e non si applica la presunzione di conoscenza dell'atto o della comunicazione trasmessa tramite Pec.

A tal fine non si può nemmeno invocare la disposizione di cui all'art. 16-bis, co. 5-7, D.L. 185/2008 che consentiva ai cittadini privati di dotarsi di una casella di Pec per favorire la

realizzazione degli obiettivi di diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni, previsti dal codice dell'amministrazione digitale.

La posta elettronica certificata è definita dal codice dell'amministrazione digitale (art. 1, lett. v-bis, D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005) come il sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio appunto di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi. La **presunzione** della conoscenza del contenuto della Pec prescinde dall'apertura del messaggio di posta.

Rendendosi conto della scarsa consapevolezza iniziale degli utenti, in merito all'efficacia legale del messaggio di posta certificata, ed alla possibilità di rimanere all'oscuro dei messaggi legalmente ricevuti, l'art. 4, D.P.R. 68/2005 si preoccupò di limitare l'utilizzo di tale sistema di corrispondenza:

- prevedendo che per i privati che intendono utilizzare il servizio di posta elettronica certificata, il solo indirizzo valido, ad ogni effetto giuridico, è quello **espressamente dichiarato** ai fini di ciascun procedimento con le pubbliche amministrazioni o di ogni singolo rapporto intrattenuto tra privati o tra questi e le pubbliche amministrazioni. Tale dichiarazione obbliga solo il dichiarante e può essere revocata nella stessa forma;
- chiarendo che tale volontà espressa non può dedursi dalla mera indicazione dell'indirizzo di posta certificata nella corrispondenza o in altre comunicazioni o pubblicazioni del soggetto;

Viene disposto inoltre, che le imprese nei rapporti tra loro intercorrenti, possono dichiarare la volontà di accettare l'invio di posta elettronica certificata mediante indicazione nell'atto di iscrizione al registro delle imprese. Tale dichiarazione obbliga solo il dichiarante e può essere revocata nella stessa forma.

Ad oggi dunque, nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e il privato cittadino la Pec non può essere utilizzata salvo che quest'ultimo non presti il proprio consenso.

La questione risulta pacifica considerando anche l'art. 14 (Notifica a mezzo di posta elettronica certificata), [D.Lgs. 159/2015](#) che modifica l'art. 26, D.P.R. 602/1973 in tema di notificazione della cartella, prevedendo che la notifica della cartella può essere eseguita, con le modalità di cui al Decreto del Presidente della Repubblica n. 68 dell'11 febbraio 2005, tramite posta elettronica certificata, all'indirizzo risultante dagli elenchi a tal fine previsti dalla legge.

## Notifica atti della riscossione

Anche per la notifica della **cartella di pagamento** è ammesso l'utilizzo della Pec con le modalità di cui al D.P.R. 68/2005, ma non trova applicazione l'art. 149-bis, del codice di procedura civile (che riguarda gli atti processuali).

Secondo l'art. 26, co. 2, D.P.R. 602/1973, come modificato dal sopra menzionato art. 14, D.Lgs. 159/2015, dal 1° giugno 2016, in virtù di quanto previsto originariamente dall'art. 38, co. 4, lett. b), D.L. 31 maggio 2010, n. 78, la notifica degli atti di riscossione destinati alle imprese individuali o costituite in forma societaria e ai professionisti iscritti in albi ed elenchi, deve avvenire esclusivamente via Pec, all'indirizzo risultante dall'indice nazionale degli indirizzi di Posta elettronica certificata **Ini-Pec**.

Come già detto ciò non vale per i soggetti privati il cui uso della Pec è consentito solo a seguito di esplicita richiesta dello stesso cittadino.

Se il tentativo di notifica tramite Pec non va a buon fine, l'atto della riscossione dovrà essere depositato, in formato elettronico, presso la Camera di Commercio territorialmente competente, inoltre sullo stesso sito dell'ente camerale dovrà essere pubblicato un relativo avviso. Al destinatario verrà comunicato un avviso tramite raccomandata con ricevuta di ritorno. Analogamente si procede, quando la casella di posta elettronica risulta satura anche dopo un secondo tentativo di notifica, da effettuarsi decorsi almeno quindici giorni dal primo invio.

Per le persone fisiche intestatarie di una casella di posta elettronica certificata, che ne facciano richiesta, la notifica è eseguita esclusivamente con tali modalità all'indirizzo dichiarato all'atto della richiesta stessa, ovvero a quello successivamente comunicato all'agente della riscossione.

Nonostante le disposizioni di legge, non è affatto pacifica la possibilità di notificare la cartella di pagamento tramite Pec, in quanto vi sono delle questioni di legittimità costituzionale che sono emerse da diverse pronunce di merito.

Diverse sono le sentenze che si sono occupate della questione (CTR Lombardia, Sent. 1711/34/2016, CTR Lazio, Sent. 54/10/2010, CTR Emilia Romagna, Sent. 2065/1/2015), per le quali occorre garantire il diritto di difesa del contribuente, in quanto la posta elettronica certificata non offre le garanzie tipiche della raccomandata tradizionale e in particolare la Pec non contiene nell'allegato l'originale della cartella, ma solo una copia informatica dell'originale, come definita dagli artt. 22 e 23-bis del C.A.D., e una semplice copia non può mai assumere un valore giuridico, poiché è necessaria l'attestazione di un pubblico ufficiale autorizzato per essere ritenuta conforme all'originale.

L'art. 26, co. 2, D.P.R. 602/1973 nell'ammettere la notifica della cartella tramite Pec, dispone anche che in tal caso **non si applica** l'art. 149-bis del codice di procedura civile, e nel primo comma di suddetto articolo si legge che **senon è fatto espresso divieto dalla legge**, la notificazione può eseguirsi a mezzo posta certificata, anche previa estrazione di copia informatica del documento cartaceo.

Per effetto dell'espressa **esclusione** di applicabilità di tale disposizione alla notifica via Pec delle cartelle di pagamento, all'agente della riscossione non è ammesso notificare via Pec una copia informatica del documento cartaceo (ovvero una scansione). In merito, il D.Lgs. 82/2005 distingue tra:

- **copie informatiche** di documenti analogici;
- **documenti informatici**, ossia redatti in originale tramite appositi software.

A seguito di tali considerazioni, qualora il contribuente contesti la notifica di una copia informatica del documento cartaceo, in luogo del documento informatico, sarà onere dell'agente della riscossione notificante dimostrare la natura del documento (cartella di pagamento) notificato via Pec, che si tratta di documento informatico e non anche analogico (si veda la sentenza della CTP di Reggio Emilia, del 4 luglio 2016, n. 197/2/2016).

E' da notare che mentre l'art. 26, co. 2, D.P.R. 602/1973 esclude l'applicabilità dell'art. 149-bis, c.p.c., l'art. 60, [D.P.R. 600/1973](#) non lo esclude espressamente.

Da ciò potrebbe derivare un altro motivo di illegittimità dell'art. 26, in quanto la Corte Costituzionale, (Sentenza 22 novembre 2012, n. 258) ha dichiarato l'illegittimità del suddetto articolo nella parte in cui non equipara le modalità di notifica della cartella con quelle ad esempio dell'accertamento per i casi di irreperibilità relativa.

La semplice disponibilità di un documento nella casella Pec non equivale all'avvenuta consegna del documento al destinatario. Secondo la CTP di Lecce, (Sentenza n. 611 del

25 febbraio 2016), in linea con CTP di Napoli, (Ordinanza 12 maggio 2016, n. 1817), il gestore del sistema garantisce soltanto la disponibilità del documento nella casella di posta elettronica del destinatario e ciò prescinde da ogni possibile verifica dell'effettiva apertura e lettura del messaggio.

Non bisogna dimenticare inoltre che la Pec non offre le stesse garanzie della notifica tramite messo notificatore, quale pubblico ufficiale, mancando l'attestazione di conformità resa da quest'ultimo. Questo spiega perché il soggetto che intende contestare l'attestazione di avvenuta consegna della Pec deve sì dimostrare di quanto affermato, ma non deve farlo con una querela di falso.

Secondo la Cassazione (Sentenza 21 luglio 2016, n. 15035), la ricevuta di avvenuta consegna non ha valore di pubblica fede, essendo emessa e sottoscritta da un soggetto privato (il gestore del servizio di posta elettronica certificata) e non da un pubblico ufficiale, la cui sottoscrizione è invece dotata di fede privilegiata.

Infine a livello costituzionale la notifica tramite Pec non consente al destinatario di scegliere modalità, tempi e dinamica di ricezione, vista la scomparsa dell'irreperibilità relativa e assoluta, né di opporre un legittimo rifiuto. Una considerazione questa certamente da valutare con attenzione, visto che quando il legislatore ha voluto equiparare alla consegna a mani proprie situazioni diverse, le ha disciplinate espressamente.

Il momento di perfezionamento della notificazione telematica a mezzo Pec è individuato nell'avvenuta consegna al server della posta del destinatario, a prescindere dall'apertura dell'email o dalla sua lettura.

Questo aspetto genera problemi di ordine costituzionale, se solo si considera che un atto genera effetti legali laddove sia conosciuto, o legalmente conoscibile, da parte del destinatario. Ma si pensi al caso della mancata possibilità di visione della email a causa dello smarrimento della password di accesso all'account della Pec o a seguito di altre cause impeditive.

## Inesistenza e nullità

L'art. 156, co. 3, c.p.c. sancisce che la nullità non può mai essere pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato, tale principio si può applicare anche in tema di notifiche via Pec. Le Sezioni Unite della Cassazione (18 aprile 2016, n. 7665) hanno statuito che **è valida** la notifica tramite Pec se l'atto ha **raggiunto il suo scopo**.

Secondo i giudici, il risultato dell'effettiva conoscenza dell'atto che consegue alla consegna telematica dello stesso nel luogo virtuale, ovvero l'indirizzo di Pec espressamente a tale fine indicato dalla parte, determina il raggiungimento dello stesso scopo perseguito dalla previsione legale del ricorso alla Pec.

Di conseguenza risulta inammissibile l'eccezione con la quale si lamenti un vizio procedimentale, senza prospettare anche le ragioni per le quali l'erronea applicazione della regola processuale abbia comportato per la parte una lesione del diritto di difesa o possa comportare altro pregiudizio per la decisione finale della Corte.

Si può parlare di **nullità** di un atto quando lo stesso **manchi di alcuni dati oggettivi**, come nel caso di mancanza della relata di notifica tra i file presenti in allegato, o quando non venga riportata la firma digitale.

Ovviamente un caso diverso è quello in cui viene utilizzata una mail normale al posto della Pec, o viene inviata una Pec ad un cittadino che non ha fornito il consenso all'utilizzo della

propria casella di posta elettronica certificata, si parlerà nel caso di specie di inesistenza assoluta per incapacità del mezzo di raggiungere lo scopo.

E' inesistente ad esempio una notifica compiuta da un domiciliatario del notificante in luogo del difensore munito di procura. Sul tema si è pronunciata la Cassazione, sez. III Civile, che con sentenza del 10 ottobre 2014, n. 21414, ha affermato il principio secondo cui la notifica eseguita in proprio dall'avvocato **mero domiciliatario è inesistente** e non semplicemente nulla.

Il limite tra validità e nullità può esser rappresentato anche dalla **qualifica** del soggetto ricevente che può essere un soggetto privo di preparazione giuridica nei confronti del quale deve essere tutelato il suo **legittimo affidamento** di trovarsi innanzi ad un generico messaggio che non comporti rilevanti conseguenze giuridiche o un soggetto privo di strumenti idonei a leggere la firma elettronica.

Si applica alla fattispecie il principio generale dettato dall'art. 6, [L. 212/2000](#), secondo il quale la Pubblica Amministrazione **deve assicurare l'effettiva conoscenza** da parte del destinatario degli atti a lui destinati.

Lo scopo della notifica non è il raggiungimento della piena conoscenza di un atto, bensì della **conoscenza legale**, che viene realizzata solo con l'osservanza delle modalità esecutive prescritte dalla legge.

A seconda del grado di difformità del procedimento notificatorio adottato dallo schema legale, la notificazione può essere irregolare, ovvero viziata da nullità o di inesistenza. La notevole portata di una notificazione inesistente è quella di non poter produrre effetti giuridici e non poter essere sanata.

La Suprema Corte ha infatti stabilito che solo la notificazione nulla, e non quella giuridicamente o materialmente inesistente, è passibile di rinnovazione sanante ai sensi dell'art.291 c.p.c..(Cass. 13 febbraio 1996, n. 1084).

Viene ad esempio considerata inesistente la notificazione:

- effettuata da soggetto non specificamente ed espressamente abilitato dalla legge;
- effettuata con mezzi non previsti dalla legge;
- se manca la relata di notifica.

## Orientamento prevalente

L'orientamento che si va delineando è quello di ammettere l'utilizzo della Pec anche qualora detto strumento non sia ammesso in tutti i particolari tipi di notifiche. Naturalmente è necessario che il notificante sia in grado di produrre la documentazione provante l'avvenuta notifica via Pec, ossia la stampa dell'atto notificato con la relata, il certificato della firma digitale del notificante, il certificato di firma del gestore di Pec, le informazioni richieste dall'art. 18, D.M. 44/2011 per il corpo del messaggio, le ricevute della Pec, nonché gli ulteriori dati di certificazione.

Nella eventualità in cui fossero rilevati vizi di notifica, come la mancanza di alcuni documenti o la stessa impossibilità ad usare lo strumento della posta elettronica certificata per la notifica di un certo tipo di atto, la **proposizione** di tempestivo ricorso permette di **sanare** tali **irregolarità** ai sensi dell'art. 156, co. 3, c.p.c.

Ciò vale limitatamente ed esclusivamente alle notifiche via Pec effettuate nei confronti dei soggetti **tenuti per legge** a dotarsi di un indirizzo di posta certificata (imprese e

professionisti), e per quei soggetti che, anche se facoltativamente, abbiano autorizzato l'ente impositore all'uso dello strumento informatico della posta certificata per l'effettuazione delle notifiche.

### **Quadro normativo**

Circolare Dipartimento delle Finanze n. 2 del 11 maggio 2016

Decreto Legislativo n. 159 del 24 settembre 2015

Decreto Ministeriale n. 44 del 21 febbraio 2011

Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010

Decreto Legge n. 185 del 29 novembre 2008

Decreto Legislativo n. 82 del 7 marzo 2005

Decreto Presidente Repubblica n. 68 dell'11 febbraio 2005

Legge n. 212 del 27 luglio 2000

Legge n.265 del 3 agosto 1999

Decreto Legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992

Legge n. 890 del 20 novembre 1982

Decreto Presidente Repubblica n. 602 del 29 settembre 1973

Decreto Presidente Repubblica n. 600 del 29 settembre 1973