

Pubblicato il 12/04/2018

N. 00216/2018REG.PROV.COLL.
N. 00193/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

in sede giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 193 del 2018, proposto da Ikon Segnali s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Stefanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Bologna, via Azzo Gardino 8/A;

contro

Azienda Sanitaria Provinciale di Ragusa non costituita in giudizio;

nei confronti

Apogeo s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Simone Uliana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Simone Domicilio Digitale Avv. Uliana in Parma, viale Mentana n. 92;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Seconda) n. 02806/2017, resa tra le parti, concernente annullamento, previa sospensione, del provvedimento Prot. 2331/S.T. del 18/09/2017, con cui l'ASP ha deciso d'aggiudicare definitivamente la procedura negoziata effettuata sul Mepa Consip per l'acquisizione della segnaletica esterna ed interna di informazione, comprensiva della posa in opera, da installare presso il P.O. Giovanni Paolo II, dei verbali di gara n. 1 e 2 della Commissione Tecnica del 22/06 e 28/07/2017, nonché di tutte le operazioni e determinazioni della Commissione di Gara (ove occorra), oltre ad ogni altro atto, preordinato, connesso e/o conseguente, anche non cognito, se e per quanto occorrer possa,

e per la dichiarazione d'inefficacia, nullità, annullamento e/o decadenza del contratto (non cognito) eventualmente stipulato fra l'ASP Ragusa e la società Apogeo S.r.l., nonché per la condanna al risarcimento di tutti i danni subiti dalla seconda graduata IKON Segnali s.r.l. in conseguenza del mancato affidamento della fornitura de qua, a causa della mancata esclusione della Apogeo dalla procedura in questione, danno da ristorare in forma specifica nonché, in subordine, per equivalente economico.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Apogeo S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2018 il Cons. Giuseppe Barone e uditi per le parti gli avvocati Stefanelli Andrea per Ikon Segnali Srl e Uliana Simone per Apogeo Srl;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

FATTO

1. La società oggi appellante ha agito in prime cure nei confronti della ASP di Ragusa davanti al competente TAR per annullamento del provvedimento

prot. 2331 del 18.9.2017, con cui l'amministrazione decideva di aggiudicare definitivamente alla società controinteressata la procedura negoziata effettuata sul MEPA Consip per l'acquisizione della segnaletica esterna e interna di informazione comprensiva della posa in opera da installare presso il P.O. Giovanni Paolo nonché dei connessi verbali.

2. Ha affidato il suo ricorso a svariati motivi la cui sintesi si omette venendo la causa decisa in rito.

3. Nella camera di consiglio davanti al Tar, fissata per la trattazione della domanda cautelare, il ricorso veniva trattenuto in decisione con l'esplicita avvertenza che il giudizio poteva essere definito con sentenza in forma semplificata.

Il Collegio di primo grado ha quindi ritenuto che il ricorso dovesse essere dichiarato "manifestamente inammissibile" sulla base delle seguenti considerazioni.

Il TAR pur avendo preso atto dell'ordinanza TAR Molise n. 420/2017, che, con riferimento a una fattispecie analoga, aveva ritenuto sussistente l'ipotesi dell'errore scusabile, assegnando alla parte un termine per provvedere ex novo alla notifica, ritenuto che il ricorso era stato notificato all'amministrazione resistente a un indirizzo PEC, non contenuto nello specifico registro di cui all'art. 16, comma 12, d.l. n. 179/2012 tenuto dal Ministero della giustizia, ha ritenuto nulla la notifica e, considerato che l'amministrazione intimata non si era costituita, ha dichiarato il ricorso inammissibile, rigettando la richiesta che venisse riconosciuto l'errore scusabile e che potesse trovare applicazione l'art. 44, co.4, del c.p.a., pur dicendosi, d'altra parte, consapevole che "il continuo cambiamento (rectius capovolgimento) da parte del legislatore delle regole in punto di notifica via PEC degli atti giudiziari nei vari numerosi processi ... non è certamente di aiuto al piano esercizio della professione forense, soprattutto nei periodi iniziali".

4. Avverso la sentenza ha proposto appello la società interessata, che l'ha affidato ad un unico motivo di violazione di legge ed eccesso di potere, insistendo sulla richiesta che sia riconosciuta la configurabilità dell'errore scusabile.

Ha concluso, quindi, chiedendo l'annullamento della sentenza impugnata, previa sospensione della medesima, nonché "disporsi la rinnovazione della notifica del ricorso nei confronti dell'ASP Ragusa assegnando alla parte appellante un termine per provvedere".

5. Alla camera di consiglio dell'11.4.2018 l'appello è stato trattenuto per la decisione previo avviso alla parte costituita della possibilità di deciderlo con sentenza succintamente motivata.

DIRITTO

6. L'appello è fondato.

7. Ai fini della decisione da adottare il Collegio ritiene che si debbano prendere le mosse dalla lettura degli articoli 24, 113 e 97 della Costituzione, nonché dell'art 6 della CEDU ove sono previsti i diritti inviolabili della difesa in giudizio nonché il principio di buon andamento ovvero il diritto dei cittadini a una buona amministrazione.

Posta la previsione costituzionale dei ricordati diritti inviolabili, può dirsi che incombe su tutti gli operatori pubblici il dovere di comportarsi in maniera da renderne agevole l'esercizio e di rimuovere tutti gli ostacoli che, al contrario, lo rendono difficile.

Ciò a maggior ragione deve avvenire quando il diritto di difesa viene esercitato nell'ambito di un rapporto, in cui una delle parti (nel caso considerato la pubblica amministrazione) gode di un regime privilegiato, che si manifesta (oltre che per l'esecutorietà e l'autotutela) per il fatto che i suoi atti diventano inoppugnabili quando nei loro confronti non si reagisca in un tempo prestabilito, talvolta breve.

Il ricorso all'istituto dell'errore scusabile e quindi la rimessione in termini, appaiono nel caso di specie non una deroga, ma al contrario una scelta

coerente con il doveroso rispetto che si deve all'esercizio dei diritti fondamentali ricordati, che non tollerano subdole compressioni.

8. Tanto premesso e venendo al nocciolo della questione al suo esame, il Consiglio è ben consapevole del contrasto esistente in giurisprudenza in ordine alla notifica a mezzo PEC alle pubbliche amministrazioni, dopo che è stata prevista la notifica solo agli indirizzi PEC inseriti nel registro tenuto dal Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 16, comma 12, d.l. n. 179/2012, e non anche nel registro IPA.

8.1. In particolare, da un lato, l'art. 14, d.m. n. 40/2016, ai commi 1 e 2, dispone che nel processo amministrativo, le notificazioni di atti processuali alle amministrazioni non costituite in giudizio possono essere eseguite, dalle altre parti, a mezzo PEC, e in tal caso la notifica a mezzo PEC è eseguita agli indirizzi PEC di cui all'art. 16, c. 12, d.l. n. 179/2012, ossia gli indirizzi PEC delle p.a., comunicati al Ministero della giustizia.

Dall'altro lato, l'art. 16-ter, d.l. n. 179/2012, nell'indicare i pubblici elenchi di indirizzi PEC, utilizzabili per comunicazioni e notificazioni, non menziona più, dopo la novella del 2014, il registro IPA di cui all'art. 16, comma 8, d.l. n. 185/2008, che era nella versione originaria della norma.

8.2. *Nulla quaestio* se l'indirizzo PEC della pubblica amministrazione è effettivamente contenuto nel registro di cui al citato art. 16, comma 12, e la notifica viene fatta ad un diverso indirizzo PEC: in tal caso, può convenirsi con l'indirizzo assolutamente prevalente che la notifica è sicuramente nulla.

8.3. Il contrasto sorge con riguardo ai casi in cui le pubbliche amministrazioni non hanno comunicato il loro indirizzo PEC al Ministero della giustizia.

Secondo una tesi, in tale ipotesi la notifica va fatta solo nei modi ordinari, e non può essere fatta ad un diverso indirizzo PEC, ad esempio contenuto nel registro IPA.

Secondo una diversa tesi, quando la pubblica amministrazione non ha comunicato un indirizzo PEC al Ministero della giustizia in violazione dell'obbligo di comunicazione e l'interessato fa la notifica a un indirizzo PEC

di un diverso registro, quale l'IPA, all'interessato va riconosciuto l'errore scusabile.

Nella prima prospettiva, si è affermato che è nulla la notifica del ricorso giurisdizionale effettuata ad una pubblica amministrazione presso un indirizzo di posta elettronica non inserito nell'apposito registro, tenuto dal Ministero della giustizia, in quanto:

- l'art. 14, d.m. n. 40/2016 stabilisce che le notificazioni alle amministrazioni non costituite in giudizio sono eseguite agli indirizzi PEC di cui all'art. 16, c. 12, d.l. n. 179/2012;
- ai sensi dell'art. 16-ter, c. 1, d.l. n. 179/2012 si intendono per pubblici elenchi quelli ivi previsti; a sua volta, il c. 1 bis dell'art. 16-ter del medesimo d.l. n. 179/2012 estende alla giustizia amministrativa l'applicazione del c. 1 dello stesso art. 16-ter;
- nell'art. 16-ter, c. 1, non è più espressamente annoverato tra i pubblici elenchi dai quali estrarre gli indirizzi PEC da utilizzare per le notificazioni e comunicazioni degli atti il registro IPA, disciplinato dall'art. 16, c. 8, d.l. n. 185/2008;
- ne discende 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 (Tar Sicilia – Catania, II, 4.12.2017 n. 2806; Tar Sicilia - Catania, III, 13.10.2017 n. 2401; Tar Basilicata 21.9.2017 n. 607; Tar Sicilia – Palermo, III, 13.7.2017 n. 1842);
- la notifica nulla perché effettuata telematicamente a un indirizzo PEC non contenuto nel registro tenuto dal Ministero della giustizia potrebbe essere sanata solo con la costituzione dell'Amministrazione intimata (Tar Lazio – Roma, III-quater, 6.12.2017 n. 12045).

Nella seconda prospettiva si è affermato che nel caso in cui l'Amministrazione non abbia inserito un indirizzo PEC nell'elenco tenuto dal Ministero della giustizia, deve essere riconosciuto l'errore scusabile ex art. 37 c.p.a. se la notifica per via telematica del ricorso - proposto dopo l'entrata in vigore del processo amministrativo telematico (1 gennaio 2017) - è stata effettuata ad un'Amministrazione all'indirizzo PEC tratto dall'elenco pubblico IPA, e per l'effetto va ordinato il rinnovo della notificazione (Cons. St., VI, 13.12.2017 n. 5891; Tar Campania - Napoli, VIII, 15.3.2018 n. 1653, ord.; Tar Sicilia - Palermo, 22.1.2018 n. 179; Tar Sicilia - Palermo, 1.12.2017 n. 2779; Tar Molise, 13.11.2017 n. 420).

8.4. Sulla scorta dei principi costituzionali del rispetto dei diritti fondamentali, più indietro richiamati, è sicuramente da preferire questa seconda opzione perché in regime di PAT obbligatorio e nella sua prima applicazione, che tale deve considerarsi almeno il primo biennio, è scusabile l'errore di chi ritiene che la notifica possa sempre farsi via PEC, e confidi nella validità di un registro ufficiale.

8.5. A tale conclusione il Collegio perviene anche considerando:

- l'evoluzione normativa che ha visto prima la coesistenza di più registri ufficiali di PEC, e poi l'esclusività, ai fini del processo amministrativo, dei registri tenuti dal Ministero della giustizia, in un quadro normativo che resta tuttavia complesso e mal coordinato e dal quale non si evince in modo univoco quali siano le forme di notificazione in caso di mancanza dell'indirizzo PEC nei registri delle pubbliche amministrazioni tenuto dal Ministero della giustizia;
- la condotta colpevole della pubblica amministrazione che era obbligata a comunicare il proprio indirizzo PEC al Ministero della giustizia e che non vi ha a tutt'oggi provveduto, violando le fondamentali regole del buon andamento, anch'esse prima richiamate.

9. La condotta colpevole dalla pubblica amministrazione, che omette di comunicare il proprio indirizzo PEC al Ministero della giustizia, così

rendendo più difficoltosa la notifica, se non determina, per la controparte, nullità insanabile della notifica e ne giustifica la rinnovazione, va tuttavia stigmatizzata, con la segnalazione della condotta agli organi tutori e agli organi preposti al PCT e al PAT.

9.1. Si deve infatti rilevare che:

- ai sensi dell'art. 16, comma 12, d.l. n. 179/2012, le amministrazioni pubbliche dovevano comunicare l'indirizzo PEC al Ministero della giustizia entro il 30 novembre 2014,
- ai sensi del successivo comma 13 del medesimo art. 16, in caso di mancata comunicazione entro il detto termine di cui al comma 12, si applicano i commi 6 e 8 dell'art. 16;
- ai sensi dell'art. 16, comma 6, d.l. n. 179/2012, le notificazioni e comunicazioni ai soggetti per i quali la legge prevede l'obbligo di munirsi di un indirizzo di posta elettronica certificata, che non hanno provveduto ad istituire o comunicare il predetto indirizzo, sono eseguite esclusivamente mediante deposito in cancelleria;
- ai sensi dell'art. 16, comma 17-bis, d.l. n. 179/2012, le disposizioni di cui ai commi 6, 8, 12, 13 dell'art. 16 si applicano anche nel processo amministrativo;
- il combinato disposto dei commi 6, 13 e 17-bis dell'art. 16 sanziona le amministrazioni inadempienti all'obbligo di comunicare l'indirizzo PEC al Ministero della giustizia con la individuazione di un domicilio processuale *ex lege* nella segreteria del giudice;
- tale domicilio *ex lege*, in difetto di ulteriori specificazioni, sembra valere per tutte le comunicazioni e notificazioni, sia d'ufficio che di parte, successive all'inizio del processo;
- se, dunque, in difetto di indirizzo PEC nel registro delle pubbliche amministrazioni tenuto dal Ministero della giustizia, tutte le comunicazioni e notificazioni successive all'inizio del processo vanno fatte nella segreteria del giudice che procede, ne risulta un *vulnus* alla stessa possibilità di difesa dell'amministrazione, che, non costituendosi in giudizio, potrebbe non sapere

nulla dello svolgimento del processo e nemmeno della sentenza conclusiva, con il rischio di danno per l'Erario pubblico;

- ancora, specificamente nel processo amministrativo, per i depositi diretti in giudizio da parte di pubbliche amministrazioni, può essere utilizzato solo un indirizzo PEC contenuto nel registro di cui all'art. 16, comma 12, d.l. n. 179/2012: *“al fine di garantire la sicurezza del sistema informativo della giustizia amministrativa (SIGA) a decorrere dal 1° gennaio 2017 i depositi telematici degli atti processuali e dei documenti sono effettuati dai difensori e dalle pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo esclusivo di un indirizzo di posta elettronica certificata risultante dai pubblici elenchi, gestiti dal Ministero della giustizia”* (art. 7, c. 6, d.l. n. 168/2016).

9.2. Da tale quadro normativo emerge che l'omissione, da parte della pubblica amministrazione, di un adempimento semplice quale è quello di comunicare un indirizzo PEC al Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 16, comma 12, d.l. n. 179/2012, sortisce un effetto di fatto “escludente” di quell'amministrazione dal processo, perché potrà ricevere le comunicazioni e notificazioni successive alla notifica del ricorso introduttivo solo mediante deposito nella segreteria del giudice (sicché potrebbe non venire mai a conoscenza) e perché non è consentito comunicare con il sistema della giustizia amministrativa, per ragioni di sicurezza, se non tramite indirizzi PEC contenuti nei registri tenuti dal Ministero della giustizia.

10. Conclusivamente l'appello va accolto.

10.1. Essendo completamente mancato il giudizio di primo grado, si determina un vizio del contraddittorio, che giustifica l'annullamento della sentenza con rinvio al Tar.

Per l'effetto, la parte va rimessa in termini e dunque va ordinato il rinnovo della notificazione del ricorso di primo grado all'ASP di Ragusa, nei modi ordinari, nel termine di 30 giorni dalla comunicazione della presente sentenza. Tutte le comunicazioni e notificazioni successive alla notifica del ricorso introduttivo nei modi ordinari, seguiranno mediante deposito nella segreteria

del giudice che procede, a meno che l'ASP di Ragusa non si costituisca nel giudizio di primo grado.

11. Inoltre la presente decisione va comunicata al Ministero della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, al Servizio per l'informatica della giustizia amministrativa, alla Procura regionale della Corte dei conti, al Prefetto della Provincia di Raagusa, ciascuno per quanto di propria competenza per por fine alla condotta dell'amministrazione appellata di inadempimento dell'obbligo di cui all'art. 16, comma 12, d.l. n. 179/2012.

12. Sussistono giusti motivi per compensare interamente tra le parti le spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello, e, per l'effetto:

- 1) annulla la sentenza impugnata, con rinvio al Tar;
- 2) dispone la rimessione in termini della parte ordinando il rinnovo della notificazione del ricorso di primo grado all'ASP di Ragusa nel termine di 30 giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

Spese del grado compensate.

Manda alla segreteria per la comunicazione della presente decisione, oltre che alle parti costituite, a:

Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria;

Servizio per l'informatica della giustizia amministrativa;

Procura regionale della Corte dei conti;

Prefetto della Provincia di Ragusa;

Amministrazione resistente, non costituita, mediante comunicazione di cortesia cartacea oltre che telematica.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Silvia La Guardia, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Giuseppe Barone, Consigliere, Estensore

Maria Immordino, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Barone

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO