

Pubblicato il 12/12/2018

N. 07026/2018REG.PROV.COLL.
N. 03772/2018 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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 3772 del 2018, proposto da Comune di Civitavecchia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Occagna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonino Galletti in Roma, P.Le Don G. Minzoni, n. 9;

contro

Porto Turistico Riva di Traiano S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Segatori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. II *bis*, n. 12384/2017, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Porto Turistico Riva di Traiano S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2018 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Domenico Occagna e, su delega dell'avv. Segatori, Cristiano Castrogiovanni.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sez. II *bis*, con la sentenza 15 dicembre 2017, n. 12384, ha accolto il ricorso proposto dalla Porto Turistico Riva di Traiano S.p.A. e, per l'effetto, ha annullato i provvedimenti impugnati (ordinanza sindacale n. 328 del 15 luglio 2017; delibere della Giunta comunale n. 102 del 15 giugno 2017, n. 302 e n. 303 del 18 ottobre 2012), nei limiti in cui il contenuto degli stessi incidevano negativamente sulla posizione giuridica della ricorrente, ossia nella parte in cui era stata modificata una zona a traffico limitato ed interessata un'area di cui la ricorrente era proprietaria, prevedendosi l'istituzione di “due stalli di sosta breve (...) a servizio degli autobus con più di nove posti compreso il conducente”.

Secondo il TAR, in sintesi:

- benché i provvedimenti gravati incidessero sulla posizione della ricorrente, essi non contenevano alcuna indicazione atta a dare conto che ai fini della loro adozione l'amministrazione avesse comunicato alla predetta ricorrente l'avvio del relativo procedimento ovvero che la stessa fosse stata comunque coinvolta in tal procedimento o ne fosse stata a conoscenza; né vi era indicazione delle eventuali ragioni che potessero giustificare l'esonero dal rispetto delle garanzie procedurali;
- non erano ravvisabili elementi che potessero fondare l'operatività dell'art. 21-*octies*, comma 2, della L. n. 241 del 1990, non risultando dimostrato che il contenuto dispositivo dei provvedimenti gravati “non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”.

2. Il Comune di Civitavecchia ha contestato la correttezza di tale sentenza, chiedendone la riforma per i seguenti motivi:

- nullità della notificazione del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, eseguita mediante invio dello stesso ad indirizzo PEC non estrapolato da elenco menzionato dall'art. 16-*ter*, comma 1, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179;
- irricevibilità e/o inammissibilità del ricorso di primo grado - mancata o intempestiva impugnazione di atti presupposti;
- infondatezza nel merito del ricorso introduttivo del giudizio.

3. La soc. Porto Turistico Riva di Traiano S.p.A. ha resistito al gravame, chiedendone il rigetto.

All'udienza pubblica del 18 ottobre 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è fondato alla stregua delle osservazioni che seguono.

2. Con il primo motivo di gravame l'appellante deduce la nullità della notificazione del ricorso di primo grado, in quanto effettuata ad un indirizzo PEC estrapolato dall'IndicePA.

2.1. Al riguardo si deve rilevare in linea generale che dall'entrata in vigore (19 agosto 2014) dell'art.16-*sexies* del D.L. n. 179 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, come introdotto dall'art. 52 del D.L. 25 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, si impone certamente nell'ambito della giurisdizione civile (e fatto salvo quanto disposto dall'art. 366 cod. proc. civ., per il giudizio di cassazione) alle parti la notificazione dei propri atti presso l'indirizzo PEC risultante dagli elenchi INI PEC di cui all'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 82-2005 (Codice dell'amministrazione digitale) ovvero presso il ReGIndE, di cui al D.M. n. 44-2011, gestito dal Ministero della Giustizia, escludendosi che la notificazione possa avvenire presso la cancelleria dell'ufficio giudiziario, salvo nei casi di impossibilità a procedersi a mezzo PEC, per causa da addebitarsi al destinatario della notificazione e, in tal senso, la prescrizione dell'art. 16-*sexies* prescinde dalla stessa indicazione dell'indirizzo di posta elettronica ad opera del difensore, trovando applicazione direttamente in forza dell'indicazione

normativa degli elenchi/registri da cui è dato attingere l'indirizzo PEC del difensore, stante l'obbligo in capo a quest'ultimo di comunicarlo al proprio ordine e dell'ordine di inserirlo sia nel registro INI PEC, che nel ReGIndE (cfr., in particolare, Cass. civ., sez. VI, 14 dicembre 2017, n.30139, ord., che richiama Cass. n.17048/2017).

La norma citata non solo depotenzia la portata dell'elezione di domicilio fisico, la cui eventuale inefficacia (ad es., per mutamento di indirizzo non comunicato) non consente pertanto la notificazione dell'atto in cancelleria ma sempre e necessariamente alla PEC del difensore domiciliatario (salvo l'impossibilità per causa al medesimo imputabile), ma al contempo svuota di efficacia prescrittiva anche l'art. 82 del r.d. n. 37 del 1934, posto che, stante l'obbligo di notificazione tramite PEC presso gli elenchi/registri normativamente indicati, può avere rilievo unicamente in caso di mancata notificazione via PEC per causa imputabile al destinatario della stessa, quale localizzazione dell'ufficio giudiziario presso il quale operare la notificazione in cancelleria.

2.2. Nel processo amministrativo in regime PAT, in relazione al citato art. 16-*sexies*, richiamato dal comma 1-*ter* dell'art. 25 c.p.a., le conclusioni non possono che essere le stesse, in considerazione della *ratio legis* appena indicata e della necessità di assicurare lo svolgimento telematico del processo in ognuna delle sue fasi, senza alcuna soluzione di continuità che potrebbe pregiudicare l'efficienza e l'efficacia del sistema complessivamente considerato.

Ciò pur con alcuni adattamenti derivanti dall'attuale stadio evolutivo del PAT sotto il profilo tecnico e del suo essere sistema "ospite" di altre amministrazioni per la consultazione dei pubblici registri, nonché della mancata abrogazione o novella di alcune norme regolanti il processo amministrativo, di cui, tuttavia, deve essere accolta un'interpretazione adeguatrice per renderle compatibili con il nuovo sistema.

Residuano infatti alcune disposizioni che fanno riferimento o danno per presupposta l'elezione di domicilio in senso esclusivamente fisico: è il caso dell'art. 93 c.p.a., il cui contenuto applicativo deve tuttavia ritenersi "svuotato" nel nuovo assetto regolativo del domicilio eletto, posto che esso regola una situazione che non dovrebbe più esistere (domicilio eletto o indicato in sentenza al quale far riferimento per la notificazione dell'impugnazione), salvo il caso in cui, per analogia con l'art. 16-*sexies* citato (e richiamato dall'art.25, comma 1-*bis* c.p.a.), sia impossibile effettuare la notifica via PEC, per causa imputabile al destinatario.

2.3. Con riferimento al caso di specie, si deve rilevare che la notificazione del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, spedito per via telematica all'indirizzo PEC comune.civitavecchia@legalmail.it, è effettivamente avvenuta, né del resto ciò è disconosciuto dall'amministrazione, che peraltro non indica nemmeno quale sarebbe stato il domicilio telematico alternativo cui notificare a mezzo PEC il ricorso introduttivo.

E' da aggiungere poi che l'indirizzo PEC comune.civitavecchia@legalmail.it risulta regolarmente pubblicizzato sulla *homepage* del sito istituzionale del Comune di Civitavecchia, come dimostrato in giudizio dall'appellata.

Occorre precisare poi che l'Indice PA è stato il primo indirizzario PEC di tutte le pubbliche amministrazioni, come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale (art. 47).

Il D.L. n. 185 del 2008 prevedeva che le P.A., qualora non avessero provveduto ai sensi dell'art. 47 del CAD, avrebbero dovuto istituire una casella PEC, o analogo indirizzo di PEC, dandone comunicazione al CNIPA, che avrebbe provveduto alla pubblicazione di tali caselle in un elenco consultabile per via telematica (art. 16, comma 8).

La legge n. 228 del 2012 ha incluso tale indice tra i pubblici elenchi, come tale utilizzabile per tutte le notifiche, e l'art. 6-*ter* d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, lo ha inserito nel Codice dell'amministrazione digitale e ridenominato come Indice dei domicili digitali delle P.A. e dei gestori di pubblici servizi, ex d.lgs.

13 dicembre 2017, n. 217, affidandone la realizzazione e gestione all'AGID, e definendolo pubblico elenco di fiducia, da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio e l'invio di documenti a tutti gli effetti di legge (art. 9, comma 1). Inoltre risulta confluito al suo interno l'elenco di cui all'art. 16, comma 12, D.L. n. 179-2012, in apposita sezione espressamente definita come pubblico elenco, ai fini delle notificazioni.

Alla stregua di tali osservazioni la notificazione del ricorso di primo grado, comunque effettuata presso un domicilio telematico PEC contenuto in un elenco pubblico a tutti gli effetti, è da ritenersi evidentemente pienamente valida ed efficace.

Si deve, infatti, ribadire che il comma 1-*bis* dell'art. 16-ter del citato D.L. n. 179 (comma aggiunto dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in L. 11 agosto 2014, n. 114) ha reso applicabile alla giustizia amministrativa il comma 1 dello stesso art. 16-ter, ai sensi del quale (secondo l'attuale formulazione) ai fini della notificazione degli atti in materia civile, penale, amministrativa 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.

D'altra parte, l'amministrazione, secondo i canoni di autoresponsabilità e legittimo affidamento cui deve ispirarsi il suo leale comportamento, non può trincerarsi – a fronte di un suo inadempimento – dietro il disposto normativo che prevede uno specifico elenco da cui trarre gli indirizzi PEC ai fini della notifica degli atti giudiziari, per trarne benefici in termini processuali, così impedendo di fatto alla controparte di effettuare la notifica nei suoi confronti con modalità telematiche.

Pertanto, deve ritenersi che l'Indice PA sia un pubblico elenco in via generale e, come tale, utilizzabile ancora per le notificazioni alle P.A., soprattutto se,

come nel caso in esame, l'amministrazione pubblica destinataria della notificazione telematica è rimasta inadempiente all'obbligo di comunicare altro e diverso indirizzo PEC da inserire nell'elenco pubblico tenuto dal Ministero della Giustizia.

2.4. Il primo motivo di gravame deve essere pertanto respinto.

3. Con il secondo motivo l'appellante amministrazione comunale ha dedotto l'irricevibilità e/o l'inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata o intempestiva impugnazione degli atti presupposti.

3.1. A suo avviso, infatti, anche a prescindere dalla pur decisiva considerazione che gli atti impugnati erano stati regolarmente pubblicati e che, in quanto atti generali, tale pubblicazione doveva ritenersi idonea a far decorrere il termine per l'impugnazione, la ricorrente comunque avrebbe conseguito la piena conoscenza della deliberazione G.C. n. 102/2017 già in data 15.9.2017, come attestato dalla relazione di servizio redatta in pari data (doc. n. 9 appellante) e non in data 16.9.2017.

La parte appellata ha opposto l'inammissibilità di tale eccezione di irricevibilità, sostenendo che la stessa avrebbe dovuto essere sollevata al momento della costituzione nel giudizio di primo grado.

3.2. Deve osservarsi che l'eccezione spiegata al riguardo dall'appellata non può essere accolta perché, ai sensi dell'art. 104, comma 1, c.p.a. sono inammissibili le sole eccezioni non rilevabili d'ufficio e, tra queste ultime, ammissibili, sono certamente incluse le eccezioni di inammissibilità ed irricevibilità del ricorso le quali, pertanto, possono essere formulate anche in appello.

Quanto poi all'eccezione di inammissibilità della produzione documentale volta a dimostrare della tardività, se non può accogliere la tesi difensiva dell'appellante, secondo cui l'impossibilità del tempestivo depositato sarebbe da ricollegare alla nullità della notificazione del ricorso introduttivo del giudizio, ciò in ragione di quanto esposto al precedente paragrafo 2, deve essere invece accolta la tesi che ricollega tale impossibilità all'avvenuta

definizione del ricorso con sentenza in forma semplificata in occasione di una camera di consiglio fissata dopo 28 giorni dall'inoltro del ricorso alla PEC del protocollo, prima che fossero scaduti gli stessi termini di costituzione delle parti, pur nel rispetto del potere attribuito al giudice dall'art. 60 c.p.a., che richiede soltanto che “siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso”. Sul punto deve infatti osservarsi che il rispetto dei principi del giusto processo impone di interpretare gli artt. 60 e 104 c.p.a. nel senso che, in caso di ricorso incamerato in decisione prima della scadenza del termine di costituzione delle parti intimate, deve essere consentito a queste ultime di svolgere ed integrare le proprie difese in appello anche mediante produzioni documentali che altrimenti sarebbero precluse, al fine di espletare il pieno esercizio del diritto di difesa.

3.3. Ritenuto così ammissibile il secondo motivo di appello e la produzione documentale ad essa sottesa, nel merito la censura è da accogliere.

3.3.1. Come più volte rilevato dalla giurisprudenza (per tutte, Cons. Stato 28 maggio 2012, n. 3159), il concetto di “piena conoscenza” dell'atto lesivo non deve essere inteso quale “conoscenza piena ed integrale” dei provvedimenti che si intendono impugnare ovvero conoscenza di tutti gli eventuali atti endoprocedimentali, la cui illegittimità infici, in via derivata, il provvedimento finale.

Ciò che è invece sufficiente ad integrare il concetto di “piena conoscenza”, il verificarsi della quale determina il *dies a quo* per il computo del termine decadenziale per la proposizione del ricorso giurisdizionale, è la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in modo da rendere percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso.

Infatti, mentre la consapevolezza dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività integra la sussistenza di una condizione dell'azione, rimuovendo in tal modo ogni ostacolo all'impugnazione dell'atto (così determinando quella “piena conoscenza” indicata dalla norma), la conoscenza “integrale” del

provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione, e quindi sulla *causa petendi*.

In tali sensi è rilevante osservare che l'ordinamento prevede l'istituto dei "motivi aggiunti", per il tramite dei quali il ricorrente può proporre ulteriori motivi di ricorso derivanti dalla conoscenza di ulteriori atti (già esistenti al momento di proposizione del ricorso ma ignoti) o dalla conoscenza integrale di atti prima non pienamente conosciuti, e ciò entro il (nuovo) termine decadenziale di sessanta giorni decorrente da tale conoscenza sopravvenuta.

Ciò comprova la fondatezza dell'interpretazione resa della "piena conoscenza" dell'atto oggetto di impugnazione.

Ed infatti, se tale "piena conoscenza" dovesse essere intesa come "conoscenza integrale", lo strumento dei motivi aggiunti non avrebbe ragion d'essere o dovrebbe essere considerato residuale. In altre parole, solo l'assenza dell'istituto dei motivi aggiunti consentirebbe di interpretare la "piena conoscenza" come conoscenza integrale dell'atto impugnabile e degli atti endoprocedimentali ad esso preordinati, poiché in questo (ipotetico) caso si produrrebbe – diversamente opinando - un *vulnus* per il diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto il soggetto che si reputa leso dall'atto si troverebbe compresso tra un termine decadenziale che corre ed una impossibilità di conoscenza integrale dell'atto, e quindi di completa e consapevole articolazione di una linea difensiva. Al contrario, la previsione dei cd. motivi aggiunti comprova *ex se* che la "piena conoscenza" indicata dal legislatore come determinatrice del *dies a quo* della decorrenza del termine di proposizione del ricorso giurisdizionale, non può che essere intesa se non come quella che consenta all'interessato di percepire la lesività dell'atto emanato dall'amministrazione e che quindi rende pienamente ammissibile – quanto alla sussistenza dell'interesse ad agire - l'azione in sede giurisdizionale. Ogni aspetto attinente al contenuto del provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo, ritenuto lesivo, ovvero di atti

endoprocedimentali ritenuti illegittimi, incide su profili di legittimità dell'esercizio del potere amministrativo, e quindi sui presupposti argomentativi della domanda di annullamento. Ma, come si è detto, la possibilità di sottoporre al giudice ulteriori motivi di doglianza, sui quali fondare e/o rafforzare la domanda di annullamento, non è preclusa dall'ordinamento, proprio per il tramite della previsione dei citati motivi aggiunti.

3.3.2. Nel caso di specie il contenuto della relazione di servizio del 15.9.2017 certamente non è idonea ad attestare la formale notificazione alla società appellata della deliberazione G.C. n. 102/2017, ma è tuttavia idonea ad attestare il conseguimento, da parte del legale rappresentante della stessa, della piena conoscenza del provvedimento ed, in particolare, della sua lesività.

Risulta infatti da detta relazione attestato che “Giunti sul posto, gli operatori conferivano con il sig. Valerio Montanaro (...) in qualità di legale rappresentante della società Porto Turistico Riva Di Traiano Spa, il quale riferiva alle scriventi di non aver mai negato l'accesso all'area di parcheggio e che lo stesso, presente nella mattinata presso l'area in parola, avrebbe soltanto chiesto a che titolo tali autobus turistici utilizzassero il parcheggio. Reso edotto della Del G.C. n. 102 del 15.6.2017, con cui il parcheggio del Porto Riva di Traiano veniva indicato quale area di scambio di 1a fascia, il signor Montanaro asseriva che quel parcheggio era di proprietà della società di cui sopra e adibito alla sola sosta di n. 300 autovetture, mostrando lo stralcio di un atto tra la società e il Comune di Civitavecchia nella quale compariva tale destinazione d'uso”.

Il legale rappresentante della società, pertanto, non solo era stato informato dell'esistenza della deliberazione n. 102/2017, peraltro, atto generale regolarmente pubblicato all'Albo Pretorio, ma anche del suo contenuto essenziale: individuazione dell'area, quale parcheggio di scambio, con conseguente onere di impugnazione decorrente dalla predetta data.

4. Alla luce delle predette osservazione l'appello deve essere accolto in relazione al secondo motivo di appello, evidentemente assorbente rispetto al terzo motivo, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere dichiarato irricevibile il ricorso di primo grado.

Le spese di lite del doppio grado di giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe indicato, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara irricevibile il ricorso di primo grado.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Raffaele Prosperi, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

L'ESTENSORE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL PRESIDENTE

Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO