

---

## CASELLA PEC DELLA PA PIENA: È GIUSTO CHE NE RISPONDA IL CITTADINO?

ANDREA LISI

*Avvocato, Esperto in diritto dell'informatica e privacy,  
coordinatore di Studio Legale Lisi e Presidente di ANORC Professioni*

ANNA RAHINÒ

*Avvocato, Consulente esperta in diritto applicato all'informatica*

---

SOMMARIO: [1. La questione: casella PEC piena, ne risponde il cittadino? — 2. Il caso.](#) — [3. Il destinatario può accorgersi della mancata consegna? — 4. Mala Gestio della casella: cosa dice la giurisprudenza di Cassazione.](#) — [5. Doveri della PA e diritti dei cittadini.](#) — [6. Conclusioni.](#)

### *1.– La questione: casella PEC piena, ne risponde il cittadino?*

La risposta è e deve rimanere assolutamente no, ma proviamo a comprenderne nel dettaglio le ragioni. La questione, come probabilmente è già noto, nasce a seguito di una recentissima sentenza del TAR per la Sardegna che ha ribaltato quanto stabilito sull'utilizzo del domicilio digitale<sup>1</sup> da una precedente (e più avveduta) giurisprudenza e senz'altro in netta contraddizione con le ragioni del processo di digitalizzazione che investe il nostro Paese.

Il domicilio digitale è infatti uno strumento indispensabile per la semplificazione dei processi comunicativi tra PA e cittadini, ma non sempre il suo utilizzo risulta così lineare. Vediamo nel dettaglio i fatti.

### *2. – Il caso*

Con [la sentenza 7 dicembre 2021 - 14 febbraio 2022, n. 99](#), il TAR per la Sardegna, Sezione I, ha stabilito che se la comunicazione inviata tramite PEC all'Amministrazione non si perfeziona perché la casella istituzionale risulta piena, è onere del cittadino attivarsi per recapitare la missiva con altre modalità, ovvero per mezzo di raccomandata o consegna a mano.

Il TAR ha così respinto il ricorso di un cittadino che impugnava un provvedimento di demolizione del Comune (anche) per non aver preso in considerazione le sue osservazioni, non motivando quindi il loro mancato

---

<sup>1</sup> V. art. 1, *n-ter*), *domicilio digitale*: “un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal regolamento (UE) 23 luglio 2014 n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, di seguito «Regolamento eIDAS», valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale”.

---

---

accoglimento, poiché la trasmissione via PEC non era andata a buon fine in ragione del fatto che la casella di posta elettronica certificata dell'Amministrazione risultasse piena (e pertanto gli Uffici comunali competenti non ne erano venuti effettivamente a conoscenza).

### 3. – Il destinatario può accorgersi della mancata consegna?

La comunicazione via PEC è in grado di tutelare sia il mittente, sia il destinatario. La normativa di cui al dal d.lgs. 7 marzo 2005 recante il "Codice dell'amministrazione digitale" (in particolare articoli 6, 45 e 48)<sup>2</sup> si preoccupa da un lato di tutelare il mittente considerando adempiuto da parte di costui l'onere di trasmissione con decorrenza dalla data e dall'ora dell'avvenuta accettazione del messaggio di posta da parte del proprio gestore (**ricevuta di invio**), dall'altro tutela il destinatario perché la consegna presuppone che il messaggio sia "**reso disponibile**" nella casella di posta elettronica del destinatario (**ricevuta di consegna**).

Il messaggio, quindi, si intende consegnato quando risulta disponibile al domicilio digitale del destinatario, "*fatta salva la prova che la mancata consegna sia dovuta a fatto non imputabile al destinatario*".

Secondo il TAR, però, vi è una differenza sostanziale tra **il sistema di trasmissione telematica e il sistema cartaceo postale**: mentre con l'invio a mezzo raccomandata l'operatore rilascia al destinatario **una ricevuta che lo**

---

<sup>2</sup> Si veda l'art. 6, comma 1, ai sensi del quale "Le comunicazioni tramite i domicili digitali sono effettuate agli indirizzi inseriti negli elenchi di cui agli articoli 6-bis, 6-ter e 6-quater, o a quello eletto come domicilio speciale per determinati atti o affari ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 4-quinquies. Le comunicazioni elettroniche trasmesse ad uno dei domicili digitali di cui all'articolo 3-bis producono, quanto al momento della spedizione e del ricevimento, gli stessi effetti giuridici delle comunicazioni a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno ed equivalgono alla notificazione per mezzo della posta salvo che la legge disponga diversamente. Le suddette comunicazioni si intendono spedite dal mittente se inviate al proprio gestore e si intendono consegnate se rese disponibili al domicilio digitale del destinatario, salva la prova che la mancata consegna sia dovuta a fatto non imputabile al destinatario medesimo. La data e l'ora di trasmissione e ricezione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle Linee guida." Rileva, in secondo luogo, l'art. 45, comma 2, secondo cui "Il documento informatico trasmesso per via telematica si intende spedito dal mittente se inviato al proprio gestore, e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato, nella casella di posta elettronica del destinatario messa a disposizione dal gestore." Si consideri, infine, l'art. 48, che così prevede:

"1. La trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna avviene mediante la posta elettronica certificata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, o mediante altre soluzioni tecnologiche individuate con le Linee guida.

2. La trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata ai sensi del comma 1, equivale, salvo che la legge disponga diversamente, alla notificazione per mezzo della posta.

3. La data e l'ora di trasmissione e di ricezione di un documento informatico trasmesso ai sensi del comma 1 sono opponibili ai terzi se conformi alle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, ed alle relative regole tecniche, ovvero conformi alle Linee guida."

---

**informa dell'esistenza di una comunicazione che è suo onere ritirare**, nella trasmissione via PEC è **solo il mittente che riceve l'avviso di "mancata consegna"**, mentre il destinatario ne resterebbe all'oscuro.

Il TAR ha sottolineato così che la trasmissione di un documento mediante posta elettronica certificata **si realizza in più fasi: la spedizione**, con riferimento alla quale assume rilevanza la ricevuta di accettazione da parte del gestore del mittente (ricevuta di invio) e **la consegna** al destinatario, attestata dalla successiva ricevuta di consegna. La consegna di cui al richiamato art. 6 presuppone, soprattutto nell'attività procedimentale, che il soggetto destinatario della comunicazione sia stato messo nella condizione di conoscerne effettivamente il contenuto, ossia che la stessa gli sia stata resa disponibile.

**Il ricorrente, pertanto, una volta avvisato della mancata consegna, usando l'ordinaria diligenza**, sempre secondo la discutibile interpretazione del TAR, **si sarebbe dovuto attivare per recapitare le osservazioni all'Amministrazione in altro modo**, tramite *raccomandata* o consegna a mano, o provando un successivo invio a mezzo PEC.

#### *4. – Mala gestio della casella: cosa dice la giurisprudenza di Cassazione*

Quanto stabilito dai giudici amministrativi, seppur basato su un ragionamento apparentemente valido e supportato da presupposti normativi specifici, contrasta con altre decisioni della Cassazione, che ha più volte ribadito il principio per **cui anche il messaggio attraverso il quale in modo automatico viene comunicato che la casella PEC del destinatario è piena sia equiparabile alla ricevuta di avvenuta consegna**, poiché il mancato download è causato dalla inadeguata manutenzione della stessa da parte del destinatario/proprietario. Secondo tale giurisprudenza di legittimità, quindi, **la notificazione si deve intendere perfezionata nel momento in cui si ha evidenza della "messa a disposizione del messaggio PEC da parte del gestore del destinatario" e, ciò, deve intendersi come avvenuto, anche qualora sia pervenuta al mittente la semplice ricevuta con cui il provider attesta di avere rinvenuto la cd. casella PEC del destinatario "piena"**, (così da considerarsi tale circostanza equiparabile alla ricevuta di avvenuta consegna).

In sostanza, tale episodio si ritiene non imprevedibile, ma facilmente gestibile, (attraverso una corretta manutenzione, da parte dell'intestatario della casella PEC) e, quindi, imputabile al destinatario, che – appunto - per *mala gestio* dello spazio di archiviazione dei messaggi si è messo nella condizione di non poter ricevere ulteriori comunicazioni (Cass. Civ., Sez. 6, n. 3164 dell'11/02/2020;

---

Cass. Civ., Sez. 5, sent. N. 7029 del 21/3/2018; Cass. Civ., Sez. L, sent. N. 13532 del 20/05/2019)<sup>3</sup>.

Recentemente la Corte di Cassazione con ordinanza n. 5646 del 2 marzo 2021 ha dichiarato l'inammissibilità per tardività del ricorso poiché **il malfunzionamento della PEC non esclude la conoscibilità dell'atto da parte del difensore**, si legge infatti: *“una volta che il sistema genera la ricevuta di accettazione e consegna del messaggio nella casella PEC, la notificazione deve ritenersi regolarmente perfezionata”*.

### 5. – Doveri della PA e diritti dei cittadini

Come accennato, l'iter giuridico del TAR contrasta, altresì, con le norme del CAD, in particolare con gli articoli 3 (diritto all'uso delle nuove tecnologie), 6 (utilizzo del domicilio digitale), 41 (procedimento e fascicolo informatico), oltre che con i già citati 45 (valore giuridico della trasmissione) e 48 (posta elettronica certificata).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Del resto, non si può non ricordare che tutti i gestori di PEC avvisano tempestivamente gli utenti del proprio servizio quando le caselle si stanno per riempire, in modo da evitare proprio questa circostanza.

<sup>4</sup> Il riferimento va anzitutto all'art. 3, comma 1, secondo cui *“Chiunque ha diritto ad usare (in modo accessibile ed efficace), le soluzioni, gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute”*.

Viene poi in rilievo l'Art. 41, che così prevede:

1. *Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro competenza, esse forniscono gli opportuni servizi di interoperabilità ((o integrazione)), ai sensi di quanto previsto ((dagli articoli 12 e 64-bis)).*

2. *La pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241.*

2-bis. *Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento ((e dagli interessati, nei limiti ed alle condizioni previste dalla disciplina vigente, attraverso i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis)). ((Le Linee guida)) per la costituzione, l'identificazione ((, l'accessibilità attraverso i suddetti servizi)) e l'utilizzo del fascicolo ((sono dettate dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 e)) sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e ((dell'integrazione)).*

2-ter. *Il fascicolo informatico reca l'indicazione:*

- a) *dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo;*
- b) *delle altre amministrazioni partecipanti;*
- c) *del responsabile del procedimento;*
- d) *dell'oggetto del procedimento;*
- e) *dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2-quater.*

---

Proprio l'art. 3 del CAD prevede **il diritto dei cittadini all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche Amministrazioni, a fronte del quale vi è dunque un dovere di queste ultime di consentire che tale uso sia effettivamente garantito** adottando tutti i comportamenti necessari, tra cui la cura della casella di posta elettronica, onde evitare che risulti piena.

Anche il **Decreto semplificazioni n. 77/2021** (convertito in Legge n. 108/2021) è intervenuto sull'**attribuzione del domicilio digitale e sull'effettiva valenza della notifica mediante tale strumento**, prevedendo ed ampliando le disposizioni sul diritto a dotarsi di un domicilio digitale ex dall'art. 3 bis del CAD. In altri termini, secondo le disposizioni del CAD, le Amministrazioni e i gestori di servizi pubblici devono dare vita ad una **reingegnerizzazione dei processi interni** tale da garantire effettività ai diritti digitali dei cittadini. La decisione del TAR risulta, inoltre, in netto contrasto con quanto definito anche dal **Piano triennale per l'Informatica 2021-2023 e dal PNRR**, i quali hanno come obiettivo principale un utilizzo centralizzato e di tutti i soggetti pubblici e privati del proprio domicilio digitale e della trasmissione telematica quale canale esclusivo.

È opportuno ricordare l'art. 48 del CAD che disciplina testualmente, al comma 2: *“La trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata ai sensi del comma 1, equivale, salvo che la legge disponga diversamente, **alla notificazione per mezzo della posta**.”*. Nel caso di specie, l'attenzione ricade perciò sugli effetti della notifica con trasmissione via PEC secondo cui la notifica si perfeziona, in favore del notificante, nel momento in cui viene generata dal sistema la **ricevuta di accettazione** (che equivale alla spedizione postale della lettera raccomandata) e, verso il destinatario, nel momento in cui il sistema crea la ricevuta di avvenuta consegna.

## 6. – Conclusioni

Il raggiungimento dello **spazio massimo di capacità della casella Pec** – che varia da gestore a gestore ed in base al tipo di contratto stipulato – preclude in concreto la possibilità di ricevere nuovi messaggi, se non viene periodicamente

---

*e-bis) dell'identificativo del fascicolo medesimo ((apposto con modalità idonee a consentirne l'indicizzazione e la ricerca attraverso il sistema di cui all'articolo 40-ter nel rispetto delle Linee guida)).*

*2-quater. Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, ((dei singoli documenti. Il fascicolo informatico)) è inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990 ((e dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nonché l'immediata conoscibilità anche attraverso i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis, sempre per via telematica, dello stato di avanzamento del procedimento, del nominativo e del recapito elettronico del responsabile del procedimento. AgID detta, ai sensi dell'articolo 71, Linee guida idonee a garantire l'interoperabilità tra i sistemi di gestione dei fascicoli dei procedimenti e i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis)).*

---

---

svuotato dall'ente, (riversando ovviamente i contenuti giuridicamente rilevanti in un affidabile sistema di gestione documentale), ma non elimina **gli effetti di validità della notifica**, che, nonostante ciò, si producono in favore del mittente: quest'ultimo non può essere ritenuto infatti responsabile dell'incuria del destinatario nella gestione della sua casella.

Infine, da un'analisi delle sentenze di Cassazione sopra elencate non si può pensare che si possa applicare il principio di *due pesi due misure*, per cui nei confronti del privato la notifica a mezzo PEC ha valenza, nel pieno rispetto delle norme del CAD, anche qualora vi sia un malfunzionamento della casella e sia avvenuta la consegna, di contro, lo stesso principio finirebbe paradossalmente per decadere dinanzi ad un soggetto diverso quale la PA, nel momento in cui dovesse davvero prendersi in considerazione la lettura interpretativa suggerita da tale pronuncia (un po' troppo creativa) del Tar Sardegna.