

## ***Class action pubblica e condanna della P.A. per mancato utilizzo della PEC***

***Francesco Spada\****

Lo scopo del presente contributo è quello di svolgere alcune osservazioni sull'istituto della c.d. *class action* pubblica, introdotto nell'ordinamento con il decreto legislativo n. 198/2009, prendendo spunto da una recente condanna della P.A. per mancata pubblicazione delle caselle di PEC sul sito istituzionale.

In attuazione della legge n. 15/2009 e nell'ambito della riforma in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza della P.A., il legislatore delegato ha dettato, con il decreto legislativo n. 198/2009, disposizioni “*in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*”.

L'obiettivo dell'intervento normativo è quello di stimolare una elevata *performance* dell'apparato pubblico nei confronti della collettività attraverso la previsione di un controllo esterno sull'osservanza, da parte della P.A., degli *standard* di qualità, economicità e tempestività alla stessa imposti dalle recenti tendenze dell'ordinamento.

Secondo quanto previsto dalle disposizioni adottate in attuazione della legge delega, i principi essenziali dell'istituto in commento sono così sintetizzabili:

- l'azione *de qua*, oltre che dai diretti interessati, può essere proposta anche da parte di associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati;
- il relativo giudizio è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;
- è condizione di ammissibilità dell'azione la previa diffida all'amministrazione o al concessionario ad assumere, entro un determinato termine, le iniziative utili alla soddisfazione degli interessati;
- il relativo giudizio si conclude con l'ordine, impartito all'amministrazione o al concessionario, di adottare le misure idonee a porre rimedio alle violazioni, alle omissioni o ai mancati adempimenti;
- nei casi di perdurante inadempimento, è prevista la nomina di un commissario;
- l'azione *de qua* non consente il risarcimento del danno;
- la sentenza definitiva comporta l'obbligo di attivare le procedure relative

---

(\*) Dirigente di II fascia del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ha svolto la pratica forense presso l'Avvocatura Generale dello Stato.

*Il presente contributo riflette le opinioni dell'Autore e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.*

- all'accertamento di eventuali responsabilità disciplinari o dirigenziali;
- sono, infine, previste forme di idonea pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sua conclusione.

Con riferimento alla natura dell'azione *de qua*, si può senza dubbio escludere, in considerazione dei suoi caratteri essenziali, la riconducibilità alle azioni proprie del processo amministrativo (1).

Allo stesso modo e per le medesime motivazioni, appare difficile configurarla in termini di azione popolare (2), di *class action* in senso stretto (secondo il modello statunitense) o di azione collettiva (secondo il modello introdotto dalla legge finanziaria per il 2008 nel c.d. Codice del consumo) (3).

L'azione *de qua*, a ben vedere, si iscrive nell'ambito del sistema di valutazione delle strutture pubbliche e dei dipendenti pubblici introdotto dalla c.d. riforma Brunetta, in quanto la sua finalità è quella di “*ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio*”.

L'interesse del singolo, di conseguenza, non è oggetto di tutela diretta ed immediata, rappresentando, piuttosto, l'occasione per l'intervento giudiziale su criticità e disfunzioni dell'apparato organizzativo della P.A. (4).

Si tratta, quindi, di una forma di giurisdizione di tipo oggettivo, avente come oggetto di tutela il buon andamento della P.A., in cui la posizione del singolo è tutelata soltanto in via indiretta e mediata (5).

Ciò premesso, in generale, sull'azione in commento, appare opportuno

(1) In questo senso, TAR Lazio, sentenza 20 gennaio 2011, n. 552 “*L'azione fondata sulle norme di cui al d.lgs. n. 198 del 2009, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, costituisce uno strumento di tutela aggiuntivo rispetto a quelli previsti dal codice del processo, azionabile da singoli titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori, ovvero da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, comunque appartenenti alla pluralità citata*”.

(2) In questo senso, BARTOLINI A., *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in *Giustamm.it*, 2009.

(3) In questo senso, Consiglio di Stato, sezione atti normativi 9 giugno 2009, n. 1943: “*la formula “azione collettiva”, pur richiamandola, non si identifica nella cd. «class action» introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 2, comma 446, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008), che inserisce l'articolo 140-bis nel decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo). Ciò non solo e non tanto per la ragione – già individuata nella relazione ministeriale – per cui questa riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale e, per certi ambiti, extra-contrattuale, mentre quella il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni, quanto per la diversa logica sottesa: l'azione contro le imprese private protegge il consumatore dallo squilibrio di posizioni sul mercato, con effetti limitati alla fase del contatto (negoziale o non), quella verso la pubblica amministrazione interviene sullo stesso processo di produzione del servizio. In entrambe le ipotesi si cerca di indurre il soggetto erogatore dell'utilità a comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, onde evitare di scaricare il costo dell'inefficienza sugli utenti; ma questo obiettivo è perseguito in modo indiretto se il produttore è un privato che agisce per scopi egoistici e nell'esercizio della sua libertà di iniziativa economica, mentre nella seconda ipotesi è perseguito direttamente, proprio perché l'organizzazione amministrativa è chiamata dalla legge a realizzare il bene pubblico*”.

(4) In questo senso, ZINGALES U., “Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la *class action*”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 3, 246 e ss.

affrontare, a questo punto, alcuni aspetti problematici ad essa relativi, attraverso l'esame di una recente pronuncia del giudice amministrativo in materia (TAR Basilicata - Potenza, n. 478/2011).

Il fatto da cui trae origine la sentenza in esame può essere così riassunto.

Con atto di diffida, alcuni soggetti, in proprio e nella loro qualità di segretario del movimento "Radicali Italiani" e di segretario dell'associazione "Agorà digitale", premettendo di essere cittadini italiani intenzionati ad utilizzare le tecnologie info-telematiche, in particolare la PEC per le comunicazioni con la Regione Basilicata, invitavano quest'ultima a provvedere alla pubblicazione sulla pagina iniziale del sito *web* dell'indirizzo di PEC, così come previsto dall'art. 54, comma 2 *ter* del decreto legislativo n. 82/2005 e ad adottare tutti gli atti amministrativi necessari a garantire l'effettiva possibilità per gli utenti di comunicare con la Regione attraverso la PEC, nel rispetto del combinato disposto di cui agli articoli 3 e 6 del predetto decreto legislativo.

In mancanza di riscontro, trascorso il termine di novanta giorni previsto dal decreto legislativo n. 198/2009 senza che l'amministrazione avesse provveduto a pubblicare sulla pagina iniziale del proprio sito istituzionale l'indirizzo di PEC, gli istanti hanno proposto ricorso per l'efficienza delle amministrazioni, chiedendo l'accertamento della violazione da parte della Regione Basilicata dell'obbligo di adottare gli atti amministrativi necessari a consentire ai cittadini e agli utenti di comunicare con l'ente stesso mediante la PEC, garantendo idonea pubblicità al proprio indirizzo di PEC attraverso la sua pubblicazione sulla pagina iniziale del sito e, di conseguenza, la condanna della Regione all'esecuzione degli adempimenti necessari ad assicurare l'effettività delle predette disposizioni mediante l'adozione degli atti amministrativi obbligatori per legge.

Ad avviso dei ricorrenti, infatti, l'inadempimento dell'ente intimato all'obbligo di pubblicare almeno un recapito di PEC sulla pagina iniziale del sito istituzionale determinerebbe un disservizio per i cittadini e renderebbe eccessivamente oneroso l'utilizzo di tale forma di comunicazione a causa della

---

(5) Il Consiglio di Stato, sezione atti normativi cit., qualifica espressamente l'interesse tutelato con l'azione *de qua* alla stregua di interesse diffuso. Nello stesso senso, TAR Lazio, sentenza 13 giugno 2011, n. 5220. D'altra parte, osserva ZONNO D., "Class action pubblica: nuove forme di tutela dell'interesse diffuso?", in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che "nell'attributo dell'interesse come imputabile ad una pluralità di soggetti appartenenti alla categoria di utenti e consumatori si coglie la coerenza del testo finale rispetto al parere, sicché può mantenersi ferma la qualificazione nei termini sopra descritti. Depone per la conclusione illustrata anche la finalità dell'azione, rappresentata dalla necessità di ripristinare il corretto svolgimento della funzione pubblica relativa all'adozione di atti generali non normativi o la corretta erogazione di un servizio pubblico. La natura generale degli atti rinvia evidentemente alla pluralità indeterminata dei destinatari, rispetto ai quali, pertanto, non è enucleabile un interesse esclusivo, restando questo, al contrario, a livello di interesse diffuso. Anche dalla natura di servizio pubblico può trarsi analogo argomento perché esso è rivolto ad una pluralità indeterminata di soggetti".

difficoltà di individuazione del recapito elettronico certificato.

Successivamente, con atto notificato alla Regione Basilicata sono intervenuti in giudizio altri istanti, affermando di trovarsi nella medesima situazione giuridica dei ricorrenti e di avere interesse all'accoglimento del ricorso sia in quanto residenti nella Regione Basilicata, sia in quanto titolari di un interesse omogeneo a quello dei ricorrenti consistente nella legittima applicazione dell'impianto normativo vigente in materia di diritti digitali e, segnatamente, del diritto a comunicare con l'amministrazione mediante PEC.

Ciò premesso in punto di fatto, si possono esaminare le questioni di diritto affrontate dal giudice amministrativo nella sentenza in commento, riguardanti due aspetti: le condizioni dell'azione ed il merito della questione.

Sotto il primo profilo, il giudice amministrativo esamina la sussistenza, nel caso di specie, delle tre classiche condizioni dell'azione, ossia: la possibilità giuridica o ammissibilità dell'azione; la legittimazione ad agire; l'interesse ad agire.

Con riferimento alla ammissibilità dell'azione, il TAR ritiene che il requisito sia soddisfatto dall'esistenza della norma costituita dall'art. 1, comma 1 del decreto legislativo n. 198/2009, che contempla la possibilità di proporre un'azione allo scopo di "*ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio*", azionabile sia da singoli "*titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori*", sia da "*associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati*".

Il presupposto di ammissibilità dell'azione passa attraverso la verifica della sussistenza di uno dei seguenti comportamenti tipizzati dal citato decreto legislativo (6): a) la violazione di termini o la mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento (7); b) la violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi; c) la violazione di *standard* qualitativi ed economici stabiliti per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di *performance* contenute nel decreto legislativo n. 150/2009.

In tema di ammissibilità dell'azione, la giurisprudenza (8) ha chiarito che

---

(6) Sulle ipotesi tipizzate dal decreto legislativo, v. AJELLO T., *Ricorso per l'efficienza ed efficienza del ricorso*, in *Gazzetta amministrativa, Pubblico impiego e responsabilità*, 2011, 1, 159 e ss.

(7) In questo senso, Consiglio di Stato, sentenza 9 giugno 2011, n. 3512, ha escluso l'ammissibilità dell'azione *de qua* allorché con la stessa si lamenti la mancata emanazione di atti a contenuto normativo.

(8) TAR Lazio, sentenza 20 gennaio 2011, n. 552, cit.; Consiglio di Stato, sentenza 9 giugno 2011, n. 3512, cit. Infatti, in entrambe le sentenze, si afferma che "*la "class action" contro la pubblica amministrazione per violazione di termini o per mancata emanazione di atti amministrativi generali obbli-*

la disposizione transitoria di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 198/2009, laddove subordina l'applicabilità delle norme in materia di ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni all'adozione di uno o più atti attuativi adottati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri deputati a definire gli obblighi contenuti nelle carte dei servizi (9), non opera nell'ipotesi in cui il legislatore abbia già delineato il comportamento esigibile dall'amministrazione, come nel caso in esame.

L'azione è, quindi, direttamente esperibile nell'ipotesi di omessa o tardiva emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento.

Sotto tale profilo, pertanto, si ravvisa nel caso in esame uno dei presupposti dell'azione, poiché nel ricorso è lamentata proprio l'omessa adozione di atti amministrativi obbligatori, per consentire agli utenti l'effettivo utilizzo della PEC per le comunicazioni con la Regione.

Quanto alla legittimazione ad agire, il TAR precisa che l'art. 1 del decreto legislativo n. 198/2009 riconosce la legittimazione a proporre l'azione per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni sia ai singoli "*titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori*", sia ad "*associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1*" e quindi titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei tra loro.

Per quanto riguarda le associazioni - nel cui novero è certamente riconducibile il movimento politico "Radicali Italiani" - il TAR osserva che la loro legittimazione non può estendersi ad ogni attività di carattere pubblicistico che si ripercuota sugli utenti, dovendo piuttosto essere vagliata alla luce delle finalità statutarie dell'ente.

In altre parole, la legittimazione delle associazioni (riconosciute e non riconosciute) alla proposizione dell'azione *de qua* deve essere sempre verificata in concreto, caso per caso, in relazione alla natura e alla tipologia dell'interesse leso, al fine di accertare se l'ente ricorrente sia statutariamente deputato alla tutela di quello specifico interesse "*omogeneo per una pluralità di utenti e di consumatori*".

Di conseguenza, le associazioni, in tanto possono proporre l'azione in esame, in quanto le stesse dimostrino di possedere sufficienti indici di rappre-

---

*gatori non aventi contenuto normativo, da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, è ammissibile in quanto a tali fattispecie non è applicabile la norma transitoria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 198/2009, che differisce la concreta applicazione del citato decreto dopo l'emanazione di appositi D.P.C.M., in ragione della necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici".*

(9) Per l'esame di un caso in cui, invece, i giudici hanno negato l'ammissibilità dell'azione per mancanza degli atti di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 198/2009, v. TAR Lazio, sentenza 4 novembre 2010, n. 33190.

sentatività degli interessi diffusi di una particolare categoria di utenti; gli interessi diffusi si trasformano, infatti, in interessi collettivi una volta “soggettivizzati” in capo all’ente esponenziale che agisce a tutela di interessi omogenei del gruppo.

Da ciò deriva l’esclusione della legittimazione ad agire da parte di partiti e movimenti politici o, in generale, di associazioni e comitati a tutela oggettiva del ripristino della legalità violata: il movimento politico è espressione, per sua stessa definizione, degli interessi politici dei suoi associati ed in quanto rappresentativo di una classe generale ed eterogenea non è legittimato ad esprimere gli interessi giuridicamente rilevanti di una classe determinata ed omogenea di “*utenti e consumatori*”.

Nel caso di specie, ciò è confermato dallo Statuto del movimento “Radicali Italiani”, nel quale, tra gli scopi da perseguire, non emerge alcun riferimento alla tutela dei diritti e delle libertà digitali né tanto meno, più in generale, alla tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti.

Il citato Statuto si limita ad affermare che il movimento ha “*lo scopo di rafforzare le lotte liberali, liberiste e libertarie per la rivoluzione liberale e per gli Stati uniti d’Europa*”.

Non è, dunque, concepibile la configurazione in capo agli associati del movimento politico “Radicali Italiani” della sussistenza del requisito legittimante alla proposizione dell’azione *de qua*: la rappresentatività di un interesse specifico ed omogeneo, che, nella specie, è affermato come interesse ad ottenere dalla Regione l’adozione degli atti necessari per attuare le disposizioni legislative che impongono la pubblicazione dell’indirizzo di PEC sulla pagina iniziale del sito istituzionale e consentono, di conseguenza, un agevole accesso alla comunicazione telematica con la Regione.

Di contro, il TAR ritiene, invece, sussistente la legittimazione ad agire in capo all’Associazione “Agorà digitale”, poiché la stessa non ha un fine politico generale, ma assume come specifico scopo statutario quello di “*difendere le libertà digitali ... e di sviluppare una comunicazione in rete che sappia coinvolgere ed informare*”.

Detta associazione, quindi, in quanto rappresentativa proprio dello specifico interesse asseritamente leso dalla Regione con la mancata attuazione delle disposizioni del c.d. Codice dell’amministrazione digitale, è legittimata ad agire.

Infine, con riferimento alla sussistenza dell’altra condizione dell’azione, l’interesse al ricorso, il TAR osserva che la proposizione dell’azione è condizionata alla sussistenza di una “*lesione diretta, concreta ed attuale*”, derivante dalle omissioni o dalla gestione inefficiente della P.A.

Con tale precisazione il legislatore intende evidentemente stemperare la portata dell’ampliamento della legittimazione ad agire, al fine di evitare che l’azione in discorso trasmodi sino a diventare uno strumento di controllo og-

gettivo e generalizzato dell'operato della P.A. e, quindi, un modello alternativo alla funzione di controllo politico-amministrativo.

Non è sufficiente, quindi, che il ricorrente si limiti a dedurre l'inefficienza in cui la P.A. sarebbe incorsa (10), in quanto si deve anche dedurre la lesione personale che il ricorrente abbia subito o che possa subire, nell'immediato o a breve, al proprio interesse omogeneo a quello di una determinata classe di utenti o consumatori.

In particolare, nel caso in esame, per alcuni ricorrenti nulla è prospettato specificamente in ordine all'interesse personale di ciascuno, che sarebbe stato leso concretamente dalla mancata indicazione dell'indirizzo di PEC nella pagina iniziale del sito *web* della Regione.

Detti ricorrenti si sono, infatti, limitati a dedurre il disservizio determinato dalla mancata pubblicazione sulla pagina *web* del sito istituzionale dell'indirizzo di PEC, che avrebbe pregiudicato la possibilità per gli utenti di comunicare telematicamente con la Regione.

Né la diffida proposta a norma del decreto legislativo n. 198/2009 può valere a concretizzare l'interesse dei ricorrenti, poiché la rappresentazione della lesione subita o subenda a causa del disservizio lamentato asseritamente derivato dall'impossibilità di conoscere e comunicare agevolmente in via telematica con la Regione avrebbe dovuto esser presente già nell'atto di diffida stesso, in modo da consentire alla P.A. di correggere le disfunzioni lamentate.

Il difetto di prospettazione della sussistenza di una lesione diretta, concreta ed attuale si ravvisa anche in relazione all'intervento in giudizio proposto successivamente da altri istanti, i quali si limitano ad affermare di aver un interesse omogeneo a quello dei ricorrenti e di avere interesse all'accoglimento del ricorso, sia in quanto residenti nella Regione Basilicata, sia in quanto "*utenti di una pluralità di servizi erogati dalla medesima Regione*".

Al riguardo, il TAR ritiene che non possa essere criterio discrezionale in ordine alla sussistenza o meno di un interesse concreto al ricorso la mera circostanza della residenza del ricorrente o dell'interveniente nel territorio della Regione, posto che anche un non residente può evidentemente avere interesse a fruire dei servizi telematici erogati dalla Regione Basilicata ed avere necessità di comunicare telematicamente con l'ente.

Risulta, invece, necessario individuare un criterio di prossimità tra il titolare dell'interesse e l'ente pubblico in relazione ad una specifica funzione pubblica o ad uno specifico servizio pubblico erogato dall'ente, di cui il soggetto ricorrente (cittadino o non cittadino, residente o non residente) prospetti di volere o dovere fruire avvalendosi delle tecnologie telematiche di comunicazione.

---

(10) AJELLO T., *cit.*, osserva però che "*i singoli non saranno incentivati a promuovere un'azione di classe pubblica dove il giudice potrà unicamente disporre, in accoglimento del ricorso, un ordine rivolto all'amministrazione di eliminare la causa dell'inefficienza*".

Occorre, pertanto, che il ricorrente o l'interveniente dimostri di essere effettivo portatore di un interesse omogeneo alla classe di utenti o consumatori di riferimento, nel cui interesse egli pure esercita la propria azione o effettua il proprio intervento.

Per quanto attiene, invece, all'interesse al ricorso dell'associazione "Agorà digitale", il TAR ritiene che questo sia sussistente e che sia implicito negli stessi requisiti di adeguata rappresentatività che ne fondano la legittimazione ad agire, in quanto qualora l'azione sia presentata da un ente a tutela di un interesse collettivo non occorre indagare anche sulla sussistenza dei requisiti di concretezza, attualità e immediatezza della lesione, posto che per tali enti l'accertamento della lesività non può che essere compiuto in astratto in relazione all'effettiva capacità di tutela degli interessi della categoria che si assume lesa dall'inefficienza amministrativa (11).

Se, infatti, in caso di azione per l'efficienza proposta da un singolo, deve apprezzarsi quale sia l'interesse concreto al ricorso, essenzialmente al fine di verificare l'omogeneità dell'interesse del ricorrente rispetto a quello della classe che egli pretende di rappresentare, nel caso, invece, di una analoga azione proposta da un ente esponenziale è la stessa rappresentatività dell'ente associativo rispetto ad un particolare categoria di utenti o consumatori a consentire di verificare l'omogeneità dell'interesse dell'ente ricorrente rispetto a quello della classe che questo assume di rappresentare.

Ed una tale verifica non può che passare attraverso la valutazione del grado di rappresentatività dell'ente e del suo fine statutario, che deve contemplare proprio la garanzia di quei particolari interessi che si intendono tutelare con il ricorso.

Nel merito, il TAR accerta se la mancata pubblicazione da parte della Regione dell'indirizzo di PEC sulla pagina iniziale del proprio sito istituzionale e la non effettiva attivazione della casella di PEC per le comunicazioni con gli utenti integri uno dei presupposti previsti dall'art. 1 del decreto legislativo n. 198/2009 e, segnatamente, quello della "mancata adozione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo".

Al fine di verificare se sussista in capo alla Regione un obbligo rimasto inadempito, il giudice amministrativo effettua una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento, onde verificare se le norme vigenti (12) impongono l'immediata applicazione o frappongano dilazioni all'operatività

---

(11) In questo senso, ZONNO D., *cit.*, afferma che "per la tutela azionata dagli enti esponenziali, la valutazione relativa è parzialmente diversa da quella operata per il singolo, in quanto uno degli elementi essenziali sottoposti al vaglio per evitare di far trasmodare l'azione esercitata in generico controllo dell'operato della P.A. è quello della rappresentatività dell'ente, desunta dall'indicazione, tra i fini statutari, della protezione dell'interesse oggetto di tutela".

(12) Per una ricostruzione del quadro normativo vigente in materia, v. MONEA A., *Un effetto positivo della class action pubblica*, in *Il Sole 24 Ore, Guida agli enti locali*, 29 ottobre 2011, n. 43, 62 e ss.

delle disposizioni in materia di comunicazione tramite PEC.

Una prima imposizione alle Regioni di comunicare in via digitale è rinvenibile nell'art. 2 del decreto legislativo n. 82/2005 che reca: *“Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*.

Il successivo art. 3 del citato decreto legislativo pone in diretta correlazione l'obbligo della P.A. di comunicare in via digitale con il riconoscimento agli utenti del diritto di *“richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni”*.

Tra le modalità di comunicazione tra privato e pubblica amministrazione contemplate dal c.d. Codice dell'amministrazione digitale, l'art. 6 del citato decreto legislativo prevede l'utilizzo da parte della P.A. della PEC per la trasmissione telematica di documenti che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna.

Inoltre, l'attuazione degli adempimenti relativi alla PEC è individuata dall'art. 11, comma 5 del decreto legislativo n. 150/2009 come strumento per rendere effettivi i principi di trasparenza nella P.A. (13).

Lo stesso decreto legislativo n. 150/2009, all'art. 11, comma 1, che per effetto di quanto disposto dal successivo art. 16 trova immediata applicazione anche negli ordinamenti delle Regioni, impone la pubblicazione, sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e, quindi, anche degli indirizzi di PEC fruibili dagli interessati.

Come precisato dall'art. 54, comma 2 *ter* del c.d. Codice dell'amministrazione digitale, le amministrazioni sono tenute a pubblicare nei propri siti un indirizzo istituzionale di PEC *“a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta”* e *“ad assicurare, altresì, un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta”*.

Al riguardo, un ulteriore vincolo, che incide sulle modalità di pubblicazione delle caselle di PEC, è previsto dalla *“Linee guida per i siti web della P.A.- Anno 2010”* dettate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione in attuazione della direttiva n. 8/2009 del Dipartimento della funzione pubblica (14) ed applicabili anche alle Regioni.

Tali Linee guida impongono che l'elenco delle caselle di PEC debba essere:

---

(13) Su cui v. GRANDIS F., *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 1, 23 e ss.

(14) Si tratta della direttiva per la riduzione dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni *on line* al cittadino.

- a) “*costantemente disponibile all'interno della testata*”;
- b) “*collocato in posizione privilegiata in modo da essere visibile nella home page del sito*”.

L'immediata applicabilità per le Regioni delle disposizioni sopra illustrate e la conseguente cogenza dell'obbligo per le amministrazioni di pubblicare sulla propria *home page* l'elenco completo delle caselle di PEC e di rendere effettiva la possibilità per l'utente di comunicare tramite PEC è, infine, confermata anche da alcune disposizioni del decreto legislativo correttivo al c.d. Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 235/2010) ed, in particolare, dall'abrogazione nel corpo dell'art. 3 del Codice della disposizione che, con riferimento alle amministrazioni regionali e locali, subordinava l'attuazione del principio relativo al diritto dell'utente di “*richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche*” alla sussistenza delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e al rispetto della loro autonomia normativa e dall'assenza di una specifica disposizione transitoria che dilazioni l'entrata a regime delle disposizioni in materia di comunicazione tra cittadini e pubblica amministrazione tramite PEC, come invece previsto all'art. 57, rubricato “*Disposizioni transitorie e finali*”, per altre disposizioni del Codice.

Ad avviso del TAR, il quadro normativo sopra tratteggiato delinea in modo chiaro il comportamento esigibile dalla Regione: l'obbligo di soddisfare la richiesta di ogni interessato a comunicare in via informatica tramite PEC e quindi, a monte, l'obbligo di adottare gli atti di carattere tecnico ed organizzativo finalizzati alla pubblicazione sulla pagina iniziale del sito degli indirizzi di PEC e a consentire l'effettiva, concreta ed immediata possibilità di interagire con l'ente attraverso tale modalità di comunicazione elettronica.

La mancata individuazione di almeno un indirizzo istituzionale di PEC sul sito *web*, nonché la mancata attuazione del diritto degli utenti di comunicare elettronicamente tramite l'utilizzo della stessa determina, per il giudice amministrativo, un disservizio (15), in quanto costringe gli interessati a recarsi personalmente presso gli uffici e ad utilizzare lo strumento cartaceo per ricevere ed inoltrare comunicazioni e/o documenti, con riflessi negativi anche sulle modalità di esercizio del diritto del privato di partecipare al procedimento amministrativo attraverso strumenti di comunicazione telematici e sul regime delle notificazioni.

In conclusione, il TAR, in accoglimento delle censure con cui è dedotta la violazione degli articoli 3, 6 e 54 del c.d. Codice dell'amministrazione digitale, accertata la mancata pubblicazione sulla *home page* del sito della Regione dell'indirizzo istituzionale (o degli indirizzi) di PEC a cui il cittadino possa rivolgersi a norma di quanto previsto dall'art. 54, comma 2 *ter* del Codice, ordina alla Regione di porre in essere gli adempimenti necessari alla pub-

---

(15) MONEA A., *cit.*, parla al riguardo di “*disservizio reale*”.

blicazione del predetto indirizzo e a rendere effettivo il diritto degli utenti di comunicare tramite PEC, all'uopo utilizzando le risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (16).

Si tratta di una pronuncia che avrà importanti effetti, sotto il profilo pratico, per le Pubbliche Amministrazioni, in quanto queste ultime sono ormai avvertite delle conseguenze derivanti dal mancato adempimento alle disposizioni del c.d. Codice dell'amministrazione digitale nei rapporti con i cittadini-utenti.

---

(16) AJELLO T., *cit.*, osserva che “la disposizione che evita che la decisione del giudizio comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica appare tale da condizionare l'effettiva eliminazione della situazione antiggiuridica eventualmente accertata, facendo così dipendere l'adempimento delle funzioni pubbliche, che peraltro dovrebbe costituire un obbligo nei confronti dei cittadini-utenti, dalla condizione economica ed organizzativa dell'amministrazione-debitrice”.