



LINEE GUIDA AI FINI DELL'ASSEGNAZIONE DEL DOMICILIO DIGITALE (ARTICOLO 37 DECRETO LEGGE 26 LUGLIO 2020 N. 76)

Premessa

L'articolo 37 del decreto legge 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni nella Legge 11 settembre 2020 n. 120, ha aggiunto un comma all'articolo 16 del decreto del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, il quale stabilisce quanto segue: "...i soggetti di cui al comma 6, che non hanno indicato il proprio domicilio digitale entro il 1° ottobre 2020, o il cui domicilio digitale è stato cancellato all'ufficio del registro delle imprese ai sensi del comma 6-ter, sono sottoposti alla sanzione prevista dall'articolo 2630 del codice civile, in misura raddoppiata. L'ufficio del registro delle imprese, contestualmente all'irrogazione della sanzione, assegna d'ufficio un nuovo e diverso domicilio digitale per il ricevimento di comunicazioni e notifiche, attestato presso il cassetto digitale dell'imprenditore, erogato dal gestore del sistema informativo nazionale delle Camere di commercio di cui all'articolo 8, comma 6, della legge 29 dicembre 1993, n. 580".

La norma che contiene "Disposizioni per favorire l'utilizzo della posta elettronica certificata nei rapporti tra pubbliche amministrazioni, imprese e professionisti" ha, quindi, previsto che all'impresa che non abbia dichiarato al registro delle imprese il proprio domicilio digitale venga:

- a) Irrogata una **sanzione amministrativa**;
- b) Contestualmente, attribuito d'ufficio un nuovo **domicilio digitale**.

Approfondimenti

Unioncamere, in collaborazione con InfoCamere, al fine dell'attuazione della normativa sopra citata e per dare agli uffici del registro delle imprese delle indicazioni uniformi valide su tutto il territorio ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di approfondire l'argomento e di studiare le possibili soluzioni amministrative ed informatiche utili all'assegnazione del domicilio digitale alle imprese.

Unioncamere su taluni aspetti ha chiesto ad un legale di fiducia di rispondere ad alcuni quesiti, in particolare:

1. **se sia possibile notificare validamente la sanzione pecuniaria - o meglio, per la precisione, il verbale di contestazione - al rappresentante d'impresa quale persona fisica trasgressore presso il domicilio digitale neo-assegnato all'impresa responsabile in solido in assenza di un domicilio digitale personale iscritto in un pubblico registro;**
2. **se sia legittimo, relativamente alle imprese individuali, comunicare la previa diffida con le modalità dell'art. 8 comma 2 della legge 241/90 sostanzialmente per pubblici proclami sui luoghi virtuali più idonei;**
3. **infine, di dettagliare per grandi linee la procedura da seguire**

Qui di seguito, si riportano le risposte

* * *
— —

Sul quesito n. 1

La questione della domicilio digitale corretto ai fini della valida notifica al rappresentante d'impresa, si pone in quanto, notoriamente, in materia di sanzioni pecuniarie, il trasgressore deve essere una persona fisica e, ai sensi dell'art. 6 del Codice dell'Amministrazione Digitale, CAD, la notifica tramite posta elettronica alla persona fisica deve essere fatta al suo domicilio digitale personale, vale a dire all'indirizzo pec o serc iscritto nei pubblici registri di cui agli art 6bis (INI-PEC) o 6 quater (Elenco delle persone fisiche e degli altri soggetti senza obbligo di iscrizione in INI-PEC) del CAD.

In assenza di tale domicilio digitale personale, alla persona fisica occorre notificare in forma analogica tramite posta cartacea alla residenza anagrafica ovvero al domicilio o alla dimora quali definiti dal codice civile.

Altrimenti la persona fisica potrà eccepire la nullità della notificazione effettuata ad un indirizzo pec o serc non suoi personali ma appartenente ad un distinto soggetto giuridico e, in materia di sanzioni pecuniarie la nullità della notificazione della contestazione dell'illecito nei 90 giorni dall'accertamento equivale a decadenza del diritto di riscuotere la somma dovuta a titolo di sanzione.

Il problema si pone anche per evitare violazioni della tutela della riservatezza per la trasmissione di dati personali del trasgressore ad un indirizzo di posta

elettronica non appartenente al medesimo quale persona fisica.

Tuttavia, siccome le imprese prive di pec/serc attiva sono migliaia, altrettanti sono i rappresentanti d'impresa, trasgressori persone fisiche cui notificare la sanzione in misura raddoppiata.

Di conseguenza, laddove anche solo una parte di tali rappresentanti d'impresa trasgressori persone fisiche non abbiano un domicilio digitale iscritto in pubblico elenco quale INI-PEC, le Camere di Commercio andrebbero incontro a costi di procedura e di spesa significativi. Infatti dovrebbero:

- accertare d'ufficio la residenza anagrafica del trasgressore;
- produrre la copia analogica della contestazione informatica attestandone la conformità ai sensi dell'art. 23 del CAD e redigendo la relata di notificazione;
- sostenere i costi per la spedizione tramite gli uffici postali;
- in caso di irreperibilità affrontare gli ulteriori costi della notificazione agli irreperibili tramite messo comunale e affissione all'albo pretorio del Comune dell'ultima residenza.

Si tratta di un aggravio di spese ma soprattutto di procedure che merita di essere affrontato solo ove non fosse giuridicamente possibile fare altrimenti.

In funzione della migliore soluzione giuridica alla questione posta, sono determinanti alcune premesse.

A. La finalità dell'art. 37 e la tipologia di procedimento sanzionatorio che introduce.

L'art. 1 della legge 241/1990 impone all'attività amministrativa di perseguire i fini determinati dalla legge e di realizzare tali finalità pubbliche *“secondo criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”*.

Ebbene il fine dell'art. 37 non è punire il trasgressore con pena pecuniaria doppia ma assegnare un domicilio digitale a chi abbia violato l'obbligo di dotarsene entro il 1° ottobre 2020 in modo che sia possibile nei rapporti pubblicitari e privatistici trasmettere comunicazioni con valore legale.

L'adempimento degli obblighi dell'amministrazione digitale presuppone che le imprese si dotino di un domicilio digitale funzionante altrimenti è impossibile l'uso degli strumenti informatici e telematici.

La sanzione non ha finalità punitiva ma preventiva: o meglio la finalità preventiva prevale decisamente su quella punitiva perché l'intento è con evidenza, infatti, quello di incoraggiare l'adempimento spontaneo dell'obbligo di dotarsi di un domicilio digitale da parte delle imprese per evitare di pagare sanzioni.

L'art. 37 dunque introduce un procedimento sanzionatorio *sui generis* e speciale perché la sanzione pecuniaria dipende non solo dal comportamento omissivo del trasgressore ma anche da quello attivo della Pubblica Amministrazione: l'obbligo di pagare la sanzione, infatti, sorge quando, data l'omissione, la Pubblica amministrazione assegna un domicilio digitale coattivo.

La sanzione in misura doppia sarebbe illegittima se comminata solo in presenza dell'omissione al 1° ottobre 2020, occorrendo, per la sua legittimità, anche la contestuale assegnazione del domicilio digitale imposto.

Dispone, infatti, letteralmente, l'art. 37 che il Registro delle Imprese contestualmente all'irrogazione della sanzione, assegna d'ufficio un nuovo e diverso domicilio digitale per il ricevimento di comunicazioni e notifiche.

Si tratta di un procedimento amministrativo a se' stante che, pur rientrando nel genere dei procedimenti sanzionatori di cui alla legge 689/90, tuttavia se ne distingue per l'evidente finalità non tanto punitiva ma propulsiva che lo caratterizza, con l'intento di far dotare tutte le imprese iscritte al RI di un domicilio digitale o spontaneamente o altrimenti coattivamente, pena in tale ultimo caso della sanzione in misura doppia.

La specialità del procedimento ex art. 37 rileva ai fini degli obblighi di trasparenza ex art. 12 e 35 del Decreto Trasparenza sia ai fini dell'individuazione del trasgressore come sarà evidenziato.

B. L'autonomia dell'obbligazione del responsabile in solido rispetto a quella del trasgressore principale

In materia di sanzioni pecuniarie, l'obbligazione del corresponsabile solidale vale a dire dell'impresa/ente societario di cui la persona fisica trasgressore è rappresentante d'impresa, è un'obbligazione autonoma rispetto a quella dell'obbligato in via principale, per cui, non dipendendone, essa non viene meno nell'ipotesi in cui quest'ultima, ai sensi dell'art. 14, ult.co. L. n. 689/1981, si estingua per mancata tempestiva notificazione. Tant'è vero che l'obbligato solidale che abbia pagato la sanzione conserva l'azione di regresso per l'intero, ai sensi del citato art. 6 u.c. verso l'autore della violazione, il quale non può eccepire, all'interno di tale ultimo rapporto che è di sola rilevanza privatistica, l'estinzione del suo obbligo verso l'Amministrazione.

E' quanto stabilito dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza n. 22082 depositata in data 22 settembre 2017, confermando definitivamente un orientamento avviato dalla Cassazione sin dalla sentenza n. 4342/13 la quale ribadì appunto che l'effetto estintivo della pretesa sanzionatoria è limitato, ai sensi della legge 689 del 1981, art. 14, u.c., al soggetto nei cui confronti non sia stata eseguita la notifica, con la conseguenza che pertanto, deve riconoscersi l'autonomia della posizione dei due obbligati, nonché delle due obbligazioni.

Se dunque la P.A. deve procedere congiuntamente, entro il termine di decadenza di cui all'art. 14, comma 2, contro tutti i soggetti obbligati che le siano noti, ma poi può sanzionare isolatamente entro il termine di prescrizione fissato dall'art. 28 solo alcuni di loro a sua libera scelta, vuol dire che il rapporto sanzionatorio non è unitario (nel senso di inscindibile), ma è declinabile al plurale come in ogni caso di solidarietà.

Più che rafforzare il credito in funzione recuperatoria della somma dovuta dall'autore del fatto, secondo la Suprema Corte, il meccanismo della solidarietà mostra oggettivamente di irrobustire la capacità reattiva e afflittiva del sistema sanzionatorio, sì da amplificarne l'efficacia deterrente.

La Corte di Cassazione afferma che *“all'interno del sistema dell'illecito amministrativo la solidarietà prevista dalla legge 689 del 1981, art. 6, non si limita ad assolvere una funzione di sola garanzia, ma persegue anche uno scopo pubblicistico di deterrenza generale nei confronti di quanti, persone*

fisiche o enti, abbiano interagito con il trasgressore rendendo possibile la violazione.

Pertanto, l'obbligazione del corresponsabile solidale è autonoma rispetto a quella dell'obbligato in via principale, per cui, non dipendendone, essa non viene meno nell'ipotesi in cui quest'ultima, ai sensi dell'art.14, ult.co. Legge 689 del 1981, si estingue per mancata tempestiva notificazione; con l'ulteriore conseguenza che l'obbligato solidale che abbia pagato la sanzione conserva l'azione di regresso per l'intero, ai sensi del citato art. 6 u.c. verso l'autore della violazione, il quale non può eccepire, all'interno di tale ultimo rapporto che è invece di sola rilevanza privatistica l'estinzione del suo obbligo verso l'Amministrazione".

Se, dunque, all'interno del sistema dell'illecito amministrativo la solidarietà non si limita ad assolvere una funzione di sola garanzia, ma persegue anche e soprattutto uno scopo pubblicistico di deterrenza generale nei confronti di quanti, persone fisiche o enti, abbiano interagito con il trasgressore rendendo possibile la violazione, l'obbligazione del corresponsabile solidale possiede una propria indubbia autonomia e non dipendendo da quella principale, non si estingue con questa.

Ne deriva un'interpretazione della legge 689 del 1981, art. 14 ult. co., del tutto coerente alla sua lettera, che limita l'effetto estintivo alla sola obbligazione del soggetto nei cui confronti sia stata omessa la notificazione tempestiva.

E si conferma la tesi che distingue tra loro, rendendoli non comunicanti, i due livelli di operatività del rapporto, quello pubblicistico necessario tra l'Amministrazione e tutti i soggetti oblati, e quello privatistico eventuale, nel quale attraverso l'azione di regresso si trasferisce l'aggravio economico della sanzione principale sul trasgressore. Con la conseguenza che il regresso a favore del *solvens* già obbligato solidalmente, non inquadrandosi nello schema della surrogazione legale ex art. 1203 c.c., n. 3, ma derivando da un'espressa norma coesistente alla tenuta del sistema della responsabilità amministrativa, opera al riparo dall'eccezione di estinzione per mancata notifica nel termine di legge, rilevante solo nel primo dei suddetti rapporti.

Tale orientamento è confermato dalla recentissima sentenza del 23 febbraio 2021 n. 4830 della Corte di Cassazione, Sezione 2 Civile, che ha avuto occasione anche di precisare che il principio della responsabilità

solidale in tema di sanzioni amministrative risponde all'esigenza di evitare che la violazione resti impunita ogni qual volta non sia possibile identificare con certezza l'autore della stessa come peraltro affermato già nella sentenza Cass. n. 11643/2010.

D'altronde sentenze ancora più risalenti avevano affermato che la responsabilità solidale per il pagamento della somma non viene meno nell'ipotesi in cui l'autore della violazione non sia stato identificato, dal momento che l'identificazione dell'autore della violazione non costituisce requisito di validità dell'ordinanza-ingiunzione che commina la sanzione (Cass. n. 145/2015; n. 18389/2003).

La predetta autonomia delle posizioni dei soggetti a vario titolo responsabili, non implica, tuttavia, che la stessa P.A. non debba procedere nei confronti di tutti gli obbligati, come si desume inequivocabilmente dai primi due commi dello stesso art. 14 della legge 689/81; il che conferma il generale principio di obbligatorietà dell'azione contro tutti i responsabili (direttamente desumibile, a sua volta, dai principi costituzionali di uguaglianza, buon andamento della pubblica amministrazione e doverosità della funzione pubblica).

Entrambe le premesse appena fornite sub A) e sub B), sono necessarie per sostenere la legittimità delle scelte procedurali che si verranno esponendo, funzionali al miglior bilanciamento dei molteplici interessi quali la celerità e l'economicità dell'attività amministrativa, la standardizzazione propria delle procedure telematiche, la doverosità di sanzionare tutti i trasgressori, il dovere di evitare danni erariali.

In merito all'**INDIVIDUAZIONE DEL TRASGRESSORE**, da quanto premesso sub A) circa la specialità del procedimento sanzionatorio dell'art. 37, consegue che **il trasgressore debba essere individuato solo nella persona fisica rappresentante d'impresa in carica al momento dell'assegnazione del domicilio digitale imposto con esclusione degli eventuali precedenti rappresentanti d'impresa** fino alla data del 1° ottobre 2020, entro la quale bisognava dotare l'impresa del domicilio digitale.

Tale scelta è logicamente conseguente alla specialità del procedimento ex art. 37 che si caratterizza, appunto, come procedimento a sé stante nel più ampio *genus* dei procedimenti sanzionatori e da tale specialità della procedura consegue che il trasgressore da sanzionare sia solo la persona fisica

rappresentante d'impresa in carica al momento dell'assegnazione del domicilio digitale imposto

Come ribadito nella premessa sub A), **infatti, in base al tenore letterale dell'art. 37, il registro imprese deve irrogare la sanzione solo contestualmente all'assegnazione di un domicilio digitale per cui senza tale contestuale assegnazione non può esservi sanzione.** A causa della contestualità imposta dalla legge tra sanzione e assegnazione del domicilio, è evidente che la sola omissione dell'iscrizione di un domicilio digitale dal 1° ottobre 2020 è inidonea di per sé sola a perfezionare la fattispecie che legittima la sanzione, la cui irrogazione richiede la contestuale assegnazione d'ufficio del domicilio digitale.

Appare, pertanto, pienamente legittima la scelta di individuare nel rappresentante d'impresa in carica al momento dell'assegnazione del domicilio l'unico trasgressore, riducendo al minimo gli oneri di istruttoria e soprattutto agevolando gli automatismi funzionali alle procedure telematiche.

La necessaria contestualità tra assegnazione del domicilio digitale e sanzione legittima anche la scelta di non sanzionare chi pur tardivamente si sia dotato di un domicilio digitale, perché comunque con il comportamento spontaneo ha evitato l'assegnazione del domicilio coatto e, quindi, la contestuale sanzione, realizzando le finalità dell'art. 37 che ha introdotto una sanzione doppia contestuale all'assegnazione del domicilio digitale proprio per prevenire l'una e l'altra e indurre le imprese a dotarsi spontaneamente del domicilio digitale necessario per le comunicazioni legali nei rapporti tra privati e in quelli con la P.A.

Ai fini dell'individuazione del trasgressore le indagini sulla natura istantanea o permanente dell'omissione sono ininfluenti in quanto data la peculiarità dell'art. 37 le imprese che al momento del controllo non abbiano già spontaneamente adempiuto subiscono contestualmente l'assegnazione del domicilio digitale e la sanzione in capo al proprio rappresentante d'impresa in quel momento in carica.

E' opportuno ulteriormente chiarire come la specialità della sanzione pecuniaria stabilita dall'art. 37 che, dunque, presuppone la concomitanza dell'omissione dell'impresa con l'assegnazione d'ufficio del domicilio digitale, legittima anche l'esclusione della responsabilità concorrente di eventuali altri soggetti con poteri

gestori: infatti, prima dell'assegnazione d'ufficio del domicilio digitale, l'omissione di per sé sola non sarebbe stata sanzionabile mentre detta assegnazione d'ufficio è compiuta a carico dell'impresa in persona del suo rappresentante d'impresa.

Il rappresentante d'impresa è, dunque, l'unica persona fisica cui sia imputabile sia l'omissione del domicilio digitale sia l'assegnazione d'ufficio per cui è l'unica persona fisica cui sia imputabile la contestuale sanzione.

Ciò fermo restando che, comunque, la comunicazione del domicilio digitale presuppone il preventivo rilascio di una casella pec o serc da uno dei gestori certificati iscritti nell'elenco Agid e tale attività di richiesta e rilascio della casella pec o serc può essere compiuta esclusivamente dal rappresentante d'impresa, al quale soltanto vengono rilasciate le credenziali necessarie per la successiva comunicazione al RI, sicché nessuna responsabilità giuridicamente rilevante può essere imputata agli amministratori proprio perché il comportamento attivo era esigibile dal solo rappresentante d'impresa, sia per richiedere sia per comunicare con esclusione di una responsabilità concorrente degli amministratori o di altri soggetti con poteri gestionali.

In sintesi, poiché, l'impresa in persona del rappresentante d'impresa può richiedere il domicilio digitale delle cui credenziali il rappresentante d'impresa ha, poi, l'esclusiva responsabilità e disponibilità e poiché all'impresa in persona del rappresentante d'impresa viene assegnato d'ufficio il domicilio digitale, è evidente che la contestuale sanzione debba essere irrogata esclusivamente in persona di detto rappresentante d'impresa.

Il rappresentante d'impresa al momento dell'assegnazione d'ufficio del domicilio digitale è, dunque, l'obbligato principale mentre il responsabile in solido è l'impresa.

In merito al responsabile in solido, nella premessa sub B), si è richiamato l'insegnamento consolidato della giurisprudenza relativo all'autonomia dell'obbligazione del responsabile in solido, cioè dell'impresa, rispetto a quella del trasgressore principale per evidenziare che la notifica personale al trasgressore non è necessaria per conservare il diritto di riscuotere la sanzione anche nei confronti del responsabile in solido.

Ciò significa che se la notifica al trasgressore principale fosse non valida per qualsiasi motivo si estinguerebbe solo la sua obbligazione ma non anche quella del responsabile in solido tenuto comunque al pagamento della sanzione.

Pertanto le scelte sulle modalità di notificazione al trasgressore principale debbono essere effettuate dando la priorità all'economicità e alla celerità del procedimento amministrativo e alle esigenze di automatizzazione delle procedure telematiche, sgombrando il campo dal timore di danni erariali per l'estinzione del diritto di riscuotere: una è la sanzione riscuotibile indifferentemente dal trasgressore principale ovvero dal responsabile in solido e in caso di estinzione dell'obbligazione principale per tardività della notificazione o per errore nelle ricerche sulla residenza anagrafica, comunque si potrà agire nei confronti del responsabile in solido.

Insomma, data l'autonomia dell'obbligazione principale rispetto al responsabile in solido, la notificazione al trasgressore principale non è necessaria per conservare il diritto di riscuotere la sanzione almeno nei confronti del responsabile in solido; ne consegue che allora è opportuno ridurre al minimo gli oneri economici e procedurali per formalizzarla dando applicazione all'art 1 della legge 241/1990 che impone un'attività efficace ma nel contempo snella ed economica.

Veniamo perciò ad affrontare il problema giuridico della possibile **validità della notifica elettronica al rappresentante d'impresa persona fisica trasgressore presso il domicilio digitale neo-assegnato all'impresa**, vale a dire presso il medesimo domicilio digitale del responsabile in solido.

Tale notificazione può essere considerata valida per le considerazioni giuridiche che seguono.

La notifica cartacea è valida se effettuata alla residenza, al domicilio o alla dimora del destinatario ossia se effettuata in luoghi fisici in qualche modo concretamente ed effettivamente collegati al destinatario della notificazione.

Numerose sono le sentenze che ribadiscono la validità della notificazione in luoghi dotati di un qualche collegamento con la persona fisica destinataria della notificazione.

Ebbene il domicilio digitale dell'impresa di cui una persona fisica sia

rappresentante d'impresa è un luogo virtuale certamente collegato al destinatario della notificazione rispetto al quale può considerarsi equivalente al domicilio fisico in quanto centro degli affari, e ciò soprattutto per questioni inerenti lo svolgimento dell'attività d'impresa.

In sostanza, se il domicilio digitale della persona fisica iscritta nei pubblici registri equivale alla sua residenza anagrafica, allora, il domicilio digitale dell'impresa, per la persona fisica che ne sia il rappresentante d'impresa, equivale ad un suo domicilio fisico.

Pertanto, la notifica al rappresentante d'impresa domiciliato per la carica presso il domicilio digitale della società soprattutto relativamente a questioni inerenti la società di cui è rappresentante d'impresa merita di essere considerata valida e giuridicamente sostenibile.

Ciò trova conferma indiretta nella Circolare del Ministero dell'Interno numero 4027 del 8 giugno 2020 del Dipartimento della Pubblica Sicurezza con la quale, integrando la precedente circolare del 20 febbraio 2018, il Ministero fornisce indicazioni operative in merito all'utilizzo del domicilio digitale per la notifica dei verbali di contestazione di violazione del Codice della Strada, alla luce di quanto ritenuto dal Garante per la protezione dei dati personali nel parere reso a seguito di alcune segnalazioni laddove afferma che, *“nel caso di notifica a mezzo PEC a persona titolare di un'impresa individuale, regolarmente iscritta al registro delle imprese, sia necessario utilizzare particolari accorgimenti quando il veicolo con cui la violazione è stata commessa risulti essere intestato all'interessato, persona fisica, e non all'impresa come persona giuridica; ciò in quanto, in tali casi il veicolo potrebbe essere effettivamente utilizzato da questi a titolo privato e non nell'esercizio di attività imprenditoriale”* ma come ribadito dal medesimo Garante Privacy nella nota DRP/PS/147434 del 27 ottobre 2021 laddove viene considerata illegittima la notifica di multe personali al domicilio digitale di lavoro tratto da INI-PEC per i professionisti.

Da ciò si evince che, laddove la notifica al domicilio digitale societario abbia ad oggetto comportamenti illeciti inerenti le attività imprenditoriali, la notifica a quel domicilio digitale societario, possa ritenersi pienamente valida per la notificazione elettronica al rappresentante d'impresa persona fisica trasgressore pur non essendo sua personale.

Per le medesime ragioni giuridiche, vale a dire perché il domicilio digitale

societario è un luogo virtuale equiparabile al domicilio fisico per il rappresentante d'impresa almeno relativamente agli atti inerente l'esercizio d'impresa, si può decidere - per economia di mezzi e per esigenze di celerità e semplificazione - di notificare a quel domicilio digitale qualsiasi provvedimento sanzionatorio ai rappresentanti d'impresa soprattutto qualora essi siano privi di domicilio digitale personale vero e proprio senza neppure ledere la riservatezza proprio perché la notificazione ha ad oggetto comunque atti inerenti l'attività imprenditoriale.

Pertanto, notificando al domicilio digitale neo-assegnato sia al responsabile in solido sia al trasgressore domiciliato per la carica quale rappresentante d'impresa il diritto di riscuotere l'unica sanzione dovuta non si estingue essendo oggettivamente indiscutibile la validità della notificazione al responsabile in solido e pertanto si può agire nei suoi confronti.

Preme evidenziare che la notifica al trasgressore effettuata al domicilio digitale dell'impresa (da intendersi quale suo domicilio digitale corrispondente al domicilio reale quale centro degli affari tanto più che la notifica riguarda attività dell'impresa di cui egli è rappresentante d'impresa) è fortemente difendibile qualora il rappresentante d'impresa non abbia un domicilio digitale personale; qualora invece ne fosse dotato per obbligo (professionista tenuto ad INI-PEC) o per scelta (persona fisica iscritta nell'elenco del 6 quater del CAD) la medesima scelta potrebbe apparire giuridicamente più debole.

Pertanto, potrebbe essere opportuno, se non eccessivamente oneroso, il preventivo controllo dell'assenza di un domicilio digitale personale in INI- PEC.

In base alle considerazioni che precedono, qualora il rappresentante d'impresa persona fisica abbia un domicilio digitale suo personale iscritto nei pubblici registri ossia in INI-PEC ovvero in 6 quater allora il verbale gli verrà notificato a quel domicilio digitale personale, altrimenti potrà essergli validamente notificato al domicilio virtuale per la carica ricoperta vale a dire alla neo-assegnata pec societaria in ogni caso evitando i costi e le ben note incertezze della notificazione cartacea postale in merito alla data della ricezione in caso di giacenza non ritirata o peggio ancora di irreperibilità. Fermo restando che la notifica cartacea, ove evitabile, configura a sua volta un danno erariale colpevole.

In tal modo, si compie un bilanciamento tra i molteplici interessi in gioco

realizzando il fine pubblico cui sono preordinati gli adempimenti di cui all'art. 37, vale a dire dotare tutte le imprese iscritte nel RI di una pec attiva e valida per le comunicazioni con la pubblica amministrazione tenendo conto dei diritti del trasgressore alla tutela della sua riservatezza e al suo diritto di difesa e di contraddittorio ma tenendo conto anche dei diritti della collettività amministrata ad una concorrenza leale tra imprese e alla legalità nello svolgimento delle attività imprenditoriali evitando danni erariali in quanto la sanzione se non dal trasgressore potrà essere incassata certamente dall'ente societario responsabile in solido.

Ad ulteriore sostegno di quanto sinora argomentato, in merito alla validità della notificazione al trasgressore presso il domicilio digitale dell'impresa di cui è rappresentante d'impresa si richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 63 del 2019 che ha superato un orientamento granitico introducendo il principio del *favor rei* in materia sanzionatoria amministrativa: affermando cioè l'applicabilità al trasgressore della sanzione più favorevole sopravvenuta.

A tale conclusione epocale la Corte Costituzionale è giunta distinguendo tra sanzioni punitive e perciò sostanzialmente penali e sanzioni preventive e perciò sostanzialmente amministrative: alle sanzioni punitive sostanzialmente penali, debbono applicarsi con rigore i principi penalistici come appunto il *favor rei* mentre alle sanzioni preventive di natura sostanzialmente amministrativa i principi penalistici non hanno ragione di essere applicati *“ed anzi appare ragionevole, sul piano sistematico, la pretesa di potenziare l'effetto preventivo della comminatoria, eliminando per il trasgressore ogni aspettativa di evitare la sanzione grazie a possibili mutamenti legislativi”*.

Ispirandosi a questa *ratio*, poiché anche il principio del trasgressore persona fisica, affonda le radici nella natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative che nascono come reati depenalizzati, allora è necessario rispettarlo con tutte le sue conseguenze circa le modalità di notificazione solo in presenza di sanzioni sostanzialmente penali.

Ebbene l'illecito del nostro art. 37 non nasce come reato depenalizzato e persegue finalità preventive più che punitive perché mira sollecitare lo spontaneo dotarsi di domicilia digitali; di conseguenza nel peculiare procedimento sanzionatorio ex art. 37 il dovere di rispettare principi penalistici sfuma rafforzando la legittimità delle scelte procedurali del sistema camerale applicative dell'art. 37 alla luce appunto di tali innovativi orientamenti

additivi della giurisprudenza costituzionale comunitariamente oltre che costituzionalmente orientati.

Merita appena un cenno che proprio sulla scia di tali orientamenti, si va facendo strada *la possibilità di fondare, anche nei confronti della persona giuridica, un addebito 'personale' di colpevolezza proprio perché la 'capacità di colpevolezza della persona giuridica, oltre che rispondere alle moderne esigenze «di politica criminale» (la responsabilità 'amministrativa' degli enti costituisce un indispensabile strumento di enforcement delle norme che disciplinano lo svolgimento di attività economiche complesse), deve ritenersi un corollario della configurazione giuridica dell'ente come soggetto capace di agire: la medesima logica che vale per l'imputazione dell'agire lecito deve cioè valere per l'imputazione del fatto illecito e delle sue conseguenze punitive* (“Le sanzioni amministrative 'punitive' tra diritto costituzionale ed europeo” di Dario Simeoli Consigliere di Stato per la Rivista della Regolazione dei Mercati, fascicolo n. 1 del 2022).

Sul quesito n. 2:

Per quanto riguarda le imprese individuali, si pone, invece, il problema del luogo di comunicazione della previa diffida.

Innanzitutto, è bene precisare che l'obbligo non è di “notificazione” della diffida ma solo di “comunicazione” personale.

La distinzione giuridica tra “notificazione” e “comunicazione” è notevole: la notificazione è una comunicazione con rigori formali molto severi idonei a creare una presunzione *iuris et de iure* di conoscenza di quanto trasmesso, tant'è vero che la notificazione non ammette prova contraria se sono stati rispettati i puntuali oneri formali mentre la comunicazione è una trasmissione informale sorretta dalla presunzione semplice di conoscenza per cui è ammessa la prova contraria della mancata ricezione.

Ebbene, la diffida deve, dunque, essere solo “comunicata” e non anche “notificata”.

Anzi in proposito si rammenta che la pubblica amministrazione non ha normalmente obbligo di “notificare” ma solo di “comunicare” i propri atti come stabilisce l'art. 21 bis della legge 241/90 in base al quale addirittura l'obbligo di “comunicazione” riguarda solo i provvedimenti sfavorevoli.

Si riporta per comodità il disposto dell'art. 21 bis della legge 241/90: *“1. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente sono immediatamente efficaci”*.

La “comunicazione” è dunque giuridicamente il modo ordinario di trasmissione degli atti amministrativi mentre la “notificazione” è obbligatoria solo in caso di espressa previsione di legge come nel caso della contestazione dell'illecito o dell'ordinanza ingiunzione o delle sanzioni del codice della strada o di quelle tributarie le quali, a pena di nullità, debbono essere “notificate” e non semplicemente “comunicate”.

La diffida, dunque, deve essere comunicata e non notificata come pure non ha necessità di formale “notificazione” la comunicazione di avvio del procedimento.

Non avendo domicilio digitale per aver violato l'obbligo di dotarsene, la diffida alle imprese individuali dovrebbe essere comunicata loro tramite posta ordinaria con aggravio di costi e procedure ai danni del pubblico erario e a fronte di un comportamento illecito del trasgressore.

Questa considerazione legittima la facoltà per semplicità, celerità ed economicità, di comunicare la diffida “per pubblici proclami” con pubblicazioni sia sul sito istituzionale sia sull'albo on line nonché mediante informative alle organizzazioni di categoria o con qualsiasi altra modalità ritenuta congrua applicando per analogia l'art 8 della legge 241/90 comma 2 ma anche l'art. 21 bis della legge 241/1990 più sopra citato.

Per legittimare tale scelta anche ai fini del rispetto della riservatezza dei dati personali è necessario adempiere preventivamente agli obblighi di trasparenza di cui al decreto trasparenza 33/2013 applicando l'art. 12 e l'art.35 del medesimo decreto.

L'art. 12 del Decreto Trasparenza dispone che sono altresì pubblicati “le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto ((, previsto dalla legge o comunque adottato.)) che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse” mentre l'art. 35 dispone che *Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate le seguenti informazioni: a) una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili...”*

Di conseguenza, ogni camera di commercio adotterà, con la forma ritenuta più idonea il regolamento applicativo dell'art. 37 spiegando modalità e luogo fisico e/o virtuale di pubblicazione della diffida e dettagliando tutti gli adempimenti successivi; tale regolamentazione sarà pubblicata in amministrazione trasparente anche tra le informazioni per tipologia di procedimento divenendo vincolante per gli uffici e per i destinatari.

Le “comunicazioni” che saranno effettuate in adempimento dell'art. 37 così come interpretato e applicato dai regolamenti pubblicati in amministrazione trasparente, saranno così rispettose della riservatezza anche laddove contengano dati personali fermo restando che ovviamente i dati personali saranno rispondenti al principio di minimizzazione: saranno, cioè, i dati minimi necessari anche se si tratta di dati già dati pubblici essendo le imprese individuali iscritte al Registro delle imprese.

Se per le imprese individuali, la contestuale assegnazione di un domicilio digitale con irrogazione della sanzione deve essere preceduta dalla diffida da comunicare in forma “massiva”, per le imprese societarie tale adempimento non è previsto.

Nei confronti delle imprese societarie, di conseguenza, nel momento in cui si accerta l'omissione dell'obbligo di domicilio digitale, è possibile procedere alla contestuale assegnazione del domicilio digitale con contestazione della sanzione pecuniaria senza necessità neppure della preventiva comunicazione di avvio del procedimento.

Infatti, trattandosi di attività amministrativa del tutto vincolata, la comunicazione di avvio non è necessaria al fine della legittimità della contestuale assegnazione del domicilio digitale ed irrogazione della sanzione.

Ciò ai sensi dell'art. 21 octies 2 comma della legge 241/0 il quale dispone letteralmente che " 2. *Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.*"

Pur non necessaria, una comunicazione di avvio massiva per le imprese societarie potrebbe, però, essere opportuna per agevolare la dotazione spontanea dei domicili digitali; come opportuna per lo stesso fine, potrebbe essere la scelta di far precedere l'avvio della procedura da una informazione capillare tramite gli ordini professionali, le associazioni di categoria ed altri interlocutori.

In sostanza, potrebbe essere opportuno, sulla falsariga della diffida per le imprese individuali, dare un ultimo termine alle imprese societarie per mettersi in regola comunicando loro con le medesime modalità massive l'avvio del procedimento automatizzato di contestuale assegnazione di un domicilio digitale coatto con irrogazione della sanzione.

Ciò consentirebbe anche di ridurre il numero dei domicili digitali imposti d'autorità con risparmio di tempo e oneri procedurali per realizzare la finalità propria dell'art. 37 del decreto semplificazione.

Tale adempimento è una facoltà di cui le Camere che vorranno potranno decidere di porre in essere disciplinando nel preventivo atto regolamentare.

Sul quesito n. 3.

In estrema sintesi, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, la procedura da seguire per applicare in modo giuridicamente corretto l'art. 37 bilanciando i diritti procedurali dei destinatari diretti dell'attività amministrativa con le esigenze di celerità, economicità e standardizzazione delle procedure automatizzate, può essere succintamente dettagliata:

- innanzitutto, è necessario che ciascuna Camera di commercio, con l'atto maggiormente conforme alla propria organizzazione, formalizzi la propria regolamentazione della procedura di applicazione dell'art. 37 distinguendo tra gli adempimenti procedurali per le imprese individuali e quelli per le imprese societarie;
- tale atto di regolamentazione dovrà essere pubblicato in amministrazione trasparente per renderlo vincolante e, pertanto, idoneo a legittimare ogni conseguente trattamento dei dati personali ad esso conforme;
- in adempimento a quanto stabilito nell'atto di regolamentazione, ogni Camera procederà alla pubblicazione all'albo on line o, comunque, sul sito istituzionale della diffida per le imprese individuali risultanti nell'elenco allegato di quelle che abbiano omesso l'obbligo di dotarsi di un domicilio digitale nonché, laddove si sia deciso in tal senso nell'atto regolamentare, alla pubblicazione della comunicazione di avvio del procedimento ex art. 37 nei confronti delle imprese societarie inadempienti all'obbligo di domicilio digitale;
- tale comunicazione massiva della diffida alle imprese individuali e della eventuale comunicazione di avvio della procedura ex art. 37 per le imprese societarie, è legittimata dall'art. 8 e dall'art. 21 bis della legge 241/90 applicati per analogia al procedimento speciale ex art. 37 ma è altresì legittimata da un lato dall'impossibilità di comunicazioni telematiche colpevolmente causata dagli stessi destinatari per l'inadempimento del proprio obbligo di domicilio digitale e dall'altro lato, dagli eccessivi oneri di tempo e denaro per notifiche cartacee alle residenze anagrafiche;
- decorso il termine stabilito nell'atto regolamentare dalla diffida per le imprese individuali e dall'eventuale comunicazione di avvio per le imprese societarie, nei confronti di coloro che siano rimasti inadempienti all'obbligo di dotarsi di un domicilio digitale, si procederà **contestualmente** all'assegnazione del domicilio digitale "coatto" e alla notificazione a quel domicilio digitale neo-assegnato della contestazione dell'illecito;

- al domicilio digitale neo-assegnato all'impresa, sarà notificata la contestazione sia all'impresa nella qualità di responsabile in solido sia al suo rappresentante d'impresa persona fisica individuato quale trasgressore: come ampiamente spiegato nel parere, la validità di tale notificazione fonda principalmente sull'equivalenza di tale luogo virtuale di notificazione al domicilio reale quale centro degli affari del trasgressore anche in considerazione che presso quel domicilio virtuale viene contestato non un illecito attinente alla sfera privata e personale del trasgressore ma un illecito attinente all'attività dell'impresa di cui egli è rappresentante d'impresa (come conferma anche il citato parere del Garante della Privacy che ha ritenuto illegittima la notifica di atti personali e privati al domicilio digitale relativo all'attività lavorativa delle impresa individuali e dei professionisti);
- la validità della notificazione al domicilio digitale neo-assegnato si fonda anche sulla specialità del procedimento sanzionatorio ex art. 37 che impone la **contestualità** tra l'assegnazione del domicilio digitale e l'applicazione della sanzione: contestualità che legittima anche l'individuazione del trasgressore nel rappresentante d'impresa in carica al momento dell'assegnazione del domicilio digitale imposto senza coinvolgimento dei precedenti fino alla data del 1 ottobre 2020 entro la quale bisognava aver adempiuto l'obbligo di domicilio digitale;
- la validità è legittimata anche alla luce delle più recenti interpretazioni comunitariamente orientate in materia di sanzioni pecuniarie quali quelle cui si ispira la sentenza della Corte Costituzionale n. 63 del 2019 in base alle quali i principi tipicamente penalistici quale il principio della personalità del trasgressore sfumano in favore delle esigenze di protezione della collettività dagli illeciti;
- in ogni caso, la notificazione al domicilio digitale dell'impresa oltre a rispondere ad esigenza di economicità, snellezza e standardizzazione delle procedure automatizzate non può determinare alcun danno erariale in quanto, per il fondamentale principio di autonomia tra la responsabilità del trasgressore e quella del responsabile in solido, nei confronti di quest'ultimo e dunque nei confronti dell'ente societario, sarà possibile sempre escutere la sanzione anche ove quella notificata al trasgressore, per assurdo, non fosse ritenuta valida.