
Le cartelle mute sono valide comunque

di [Francesco Buetto](#)

Pubblicato il 11 Febbraio 2013

La Cassazione conferma che le cartelle esattoriali che non presentano il nome del responsabile del procedimento non sono viziose da nullità.

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza n.1644 del 24 gennaio 2013, in base a reiterato orientamento manifestato, osserva che

“in tema di atti tributari, l'art. 7, comma 2, lett. a) della legge 27 luglio 2000, n. 212, il quale dispone che per qualsiasi atto dell'Amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione – e, quindi, anche per le cartelle esattoriali – si debba “tassativamente” indicare il responsabile del procedimento, non comporta, nel caso di omissione di tale indicazione, la nullità dell'atto, non equivalendo la predetta espressione ad una previsione espressa di nullità, come confermato anche dall'art. 36, comma 4-ter, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31 – norma ritenuta dalla Corte costituzionale, con sent. n. 58 del 2009, non in contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 97 e 111 Cost. – che, nell'introdurre specificamente la sanzione di nullità per le cartelle non indicanti il nome del responsabile del procedimento, essa la decorrenza di tale disciplina dal 1° giugno 2008, precisando, con portata interpretativa, che “la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse” (Cass. S.U. 2010/11722; Cass. 2010/10805; 2011/8613)”.

Inoltre, prosegue la sentenza,

“ la mancanza della sottoscrizione della cartella di pagamento da parte del funzionario competente non comporta l'invalidità dell'atto, la cui esistenza, non dipende tanto dall'apposizione del sigillo o del timbro o di una sottoscrizione leggibile, quanto dal fatto

che, al di là di questi elementi formali, esso sia inequivocabilmente riferibile all'organo amministrativo titolare del potere di emetterlo (Cass. 2009/4757; cfr. Cass. 2010/4283)".

Cartelle mute - Brevi considerazioni

Come è noto, con ordinanza n. 349 del 1° dicembre 2010 (ud. del 29 novembre 2010) la Corte Costituzionale aveva già confermato l'inapplicabilità della sanzione di nullità per le cartelle di pagamento, prive dell'indicazione dei responsabili dei procedimenti di iscrizione a ruolo e di emissione e notificazione della cartella, per i ruoli consegnati agli agenti della riscossione anteriormente al 1° giugno 2008.

La Corte Costituzionale ha osservato che, sulle questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata, la Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 58 del 2009 e, successivamente, con le ordinanze nn. 291 e 221 del 2009, nonché n. 13 del 2010.

Con le richiamate decisioni la Corte ha dichiarato non fondate, e poi manifestamente infondate, le questioni sollevate, chiarendo che la norma censurata «dispone per il futuro, comminando, per le cartelle prive dell'indicazione del responsabile del procedimento, la sanzione della nullità, la quale non era invece prevista in base al diritto anteriore».

In particolare, nella sentenza n. 58 del 2009, la Corte ha stabilito che la norma censurata non viola l'art. 24 Cost., perché «non incide sulla posizione di chi abbia ricevuto una cartella di pagamento anteriormente al termine da essa indicato», né contrasta con l'art. 97 Cost., che «non impone un particolare regime di invalidità per gli atti privi dell'indicazione del responsabile del procedimento»), né, infine, può ritenersi illegittima in quanto confliggente con «le previsioni della legge n. 212 del 2000», le quali non «hanno rango costituzionale», «neppure come norme interposte».



Già prima, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 13 del 15 gennaio 2010 (ud. dell'11 gennaio 2010), aveva ancora una volta confermato la legittimità delle cartelle mute, antecedentemente all'intervento del legislatore del 2007, rilevando altresì che sulle questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata, si era già pronunciata con la sentenza n. 58 del 2009 e, successivamente, con le ordinanze n. 291 e n. 221 del 2009.

A distanza di pochi mesi è stata poi la Corte di Cassazione ad affrontare la questione, con la sentenza n. 10805 del 5 maggio 2010 (ud. del 19 gennaio 2010), che ha pienamente accolto le doglianze del concessionario. Il collegio ha inteso dare continuità all'indirizzo secondo cui "la cartella esattoriale, prevista dal D.P.R. n. 602 del 1973, art. 25, quale documento di riscossione degli importi contenuti nei ruoli, dev'essere predisposta secondo il modello approvato con decreto del Ministero delle finanze che non prevede la sottoscrizione dell'esattore, essendo sufficiente la sua intestazione per verificarne la provenienza nonché l'indicazione, oltre che della somma da pagare, della causale tramite apposito numero di codice" (Cass. n. 14894/2008, e, più di recente, Cass. n. 4757/2009).

Per la Suprema Corte, inoltre, risulta fondata anche l'ulteriore eccezione posta, in ordine all'art. 7, comma 2, lett.a, della L.n.212/2000, secondo cui gli atti di riscossione debbano indicare tassativamente, "l'ufficio presso il quale è possibile informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento". La Corte prende innanzitutto atto che l'individuazione dell'ufficio cui rivolgersi per eventuali informazioni è stata agevole per il contribuente, al punto da consentirgli una tempestiva impugnazione. In ordine al responsabile del procedimento, che pacificamente non era (e solitamente non è, fino al 2008) contenuta nella cartella, la Suprema Corte osserva che

" non può tralasciarsi che ci si trova in presenza di atti esecutivi, in ordine a cui meno pregnante è l'indicazione omessa (cfr., con riguardo alla motivazione, Cass. n. 24928/2008), e che, mentre non appare superabile il criterio ermeneutico volto a limitare al massimo le cause di invalidità o di inammissibilità chiaramente irragionevoli (così, con riguardo alla motivazione per relationem, Cass. n. 18073/2008), non ogni carenza, in relazione all'art. 7, comma 2, lett. a), citato, comporta invalidità dell'atto, restando, l'ufficio che ha emesso l'atto, sempre gravato del dovere d'informazione dei confronti del contribuente"

(così, con riguardo ad un incompleto ordine di esibizione rivolto dall'ufficio al contribuente, Cass. n. 8781/2008).

L'interpretazione restrittiva in tal guisa proposta - che nega l'equivalenza tra la locuzione "tassativamente" contenuta nell'art. 7 citato e la previsione espressa di nullità - riceve, del resto, significativa conferma dall'art. 36, comma 4 ter, del D.L. n. 248 del 2007, come convertito dalla L. n. 31 del 2008, che, oltre a prevedere, in ordine alla cartella di pagamento, "a pena di nullità, l'indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella", fissa la decorrenza di tale disciplina dal 1 giugno 2008, e giunge a precisare, con evidente portata interpretativa, che "la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse". Come abbiamo visto, l'art. 7, comma 2, lett. a), dello Statuto del contribuente prevede che "gli atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione devono tassativamente indicare: a) l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento".

Tale norma – cfr. Corte Costituzionale, ordinanza n. 377/2007 -, "Si applica ai procedimenti tributari (oltre che dell'amministrazione finanziaria) dei concessionari della riscossione, in quanto soggetti privati cui compete l'esercizio di funzioni pubbliche, e che tali procedimenti comprendono sia quelli che il giudice a quo definisce come procedimenti di massa".

Successivamente, con l'ordinanza n. 14791 del 4 settembre 2012 (ud 4 luglio 2012) la Corte di Cassazione ha confermato la validità delle cartelle, prive dell'indicazione del funzionario responsabile, se i ruoli sono stati consegnati all'agente della riscossione prima del 1° giugno 2008. Per la Corte, nel caso di specie, "l'indicazione del responsabile del procedimento negli atti dell'Amministrazione finanziaria non è richiesta, dalla L. 27 luglio 2000, n. 212, art. 7 (c.d. Statuto del contribuente), a pena di nullità, in quanto tale sanzione è stata introdotta per le sole cartelle di pagamento dal D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4-ter, convertito, con modificazioni, nella L. 28 febbraio 2008, n. 31, applicabile soltanto alle cartelle riferite ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1 giugno 2008".

Ed ancora, con la sentenza n. 1425 del 22 gennaio 2013, la Corte di Cassazione, nel confermare i principi sinora espressi, ha rilevato che la mancata indicazione, per i ruoli ante giugno 2008, del responsabile del procedimento, è una invalidità non viziante, atteso che ai sensi dell'art. 21-octies comma 2, della legge n. 241/1990,

“ Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto ... non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”, facendo sempre prevalere la sostanza sulla forma.

Così come l'omessa indicazione del funzionario competente non determina la nullità della cartella, poiché ciò che vale è che l'atto sia “inequivocabilmente riferibile all'organo amministrativo titolare del potere di emetterlo”

e che esso sia

“predisposto secondo il modello ministeriale” ... “che non prevede la sottoscrizione dell'esattore, essendo sufficiente la sua intestazione per verificarne la provenienza nonché l'indicazione, oltre che della somma da pagare, della causale, tramite apposito numero di codice”.

Dal punto vista normativo, ricordiamo che l'art. 36-comma 4-ter, del D.L. n. 248/2007 – cd. Milleproroghe – ha disposto che la cartella di pagamento di cui all'art. 25 del D.P.R. n.602/73, deve contenere, altresì, a pena di nullità, l'indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo, di emissione e di notificazione della cartella. Tali disposizioni, tuttavia, si applicano ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 e di conseguenza “ la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse”.

11 febbraio 2013

Francesco Buetto