
Cartelle senza indicazione del responsabile: è la data a sancire l'invalidità

di [Giovambattista Palumbo](#)

Publicato il 24 Febbraio 2015

la cartella esattoriale che ometta di indicare il responsabile del procedimento, se riferita a ruoli consegnati agli agenti della riscossione in data anteriore all'1 giugno 2008, pur integrando sul piano della regolarità formale una violazione dello Statuto del Contribuente, non è affetta da un vizio tale da determinarne l'invalidità

La Corte di Cassazione, con la recente sentenza n. 699 del 16 gennaio 2015, tra le altre cose, ha in particolare affermato che *“la cartella esattoriale che ometta di indicare il responsabile del procedimento, se riferita a ruoli consegnati agli agenti della riscossione in data anteriore all'1.6.2008, pur integrando - sul piano della regolarità formale - una violazione dell'art. 7, co. 2, lett. a) della I. n. 212 del 2000, non è affetta da un vizio tale da determinarne l'invalidità”*.

Secondo i giudici di legittimità anzitutto deve escludersi la più grave forma di invalidità costituita dalla nullità. La norma suindicata non comporta, infatti, nel caso di omissione di indicazione del responsabile del procedimento, la nullità dell'atto.

Ma la cartella che sia priva di detta indicazione neppure può considerarsi affetta dal meno grave vizio determinante l'annullabilità dell'atto, dal momento che, essendo la succitata disposizione di cui all'art. 7 della I. n. 212 del 2000 priva di sanzione, e non incidendo direttamente la violazione in questione sui diritti costituzionali del destinatario, deve trovare applicazione alla fattispecie in esame l'art. 2 octies, co 2, della L. n. 241 del 1990.

Partendo dunque dalla pronuncia della Cassazione, analizziamo di seguito la questione giuridica e l'eventuale fondatezza dei motivi di impugnazione.

L'articolo 7, comma 2, lettera a), della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente) prevede che gli atti dell'Amministrazione Finanziaria e dei concessionari della riscossione devono indicare *“l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento”*.

L'Agenzia delle Entrate con la Circolare n. 16/E del 6 marzo 2008 ha però già da tempo ribadito che l'omessa indicazione del responsabile del procedimento non determina la nullità dell'atto.

Il tutto nasce da una pronuncia della Consulta.

Con ordinanza n. 377 del 9 novembre 2007, infatti, la Corte Costituzionale, interpellata dalla Commissione Tributaria Regionale di Venezia, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, in ordine alla legittimità costituzionale della previsione dello Statuto del contribuente appena citata, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera a), della L. n. 212/2000, nella parte in cui prevede che gli atti dei concessionari della riscossione devono tassativamente indicare il responsabile del procedimento.

Il giudice remittente aveva in particolare sollevato la questione di legittimità costituzionale sul presupposto che disposizioni come quella censurata *“si attagliano bene all'attività procedimentale che gli uffici della pubblica amministrazione in senso proprio sono tenuti a svolgere al fine di emettere un provvedimento destinato ad incidere nella sfera giuridica del destinatario, mentre, al contrario, l'attività svolta dai concessionari della riscossione al fine di formare la cartella non pare configurabile come un vero e proprio procedimento (tali attività, invero, non sono aperte alla partecipazione; non si mettono a confronto interessi pubblici fra loro, e con quelli privati di cui sono portatori i contribuenti; non vi è alcun margine di apprezzamento da parte degli uffici, etc.)”*.

La Corte Costituzionale ha dunque dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in quanto *“l'obbligo imposto ai concessionari di indicare nelle cartelle di pagamento il responsabile del procedimento, lungi dall'essere un inutile adempimento, ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino (anche ai fini di eventuali azioni nei confronti del responsabile) e la garanzia del diritto di difesa, che sono altrettanti aspetti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione predicati dall'art. 97, primo comma, della Costituzione (si veda, ora, l'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante 'Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa'); che, del resto, fin da epoca precedente l'entrata in vigore della legge n. 212 del 2000, recante lo statuto dei diritti del contribuente, la Corte ha ritenuto l'applicabilità ai procedimenti tributari della legge generale sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 (ordinanza n. 117 del 2000, relativa all'obbligo di motivazione della Cartella di pagamento)”*.

A seguito di tale Ordinanza è quindi intervenuto il legislatore, il quale, con l'art. 36, comma 4-ter, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2008, n. 31, ha introdotto la disposizione in base alla quale *“La cartella di pagamento di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.*

602, e successive modificazioni, contiene, altresì, 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. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008; 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”.

La mancata indicazione del responsabile del procedimento (contenuta nell'articolo 7, comma 2, lett. a) dello Statuto dei diritti del contribuente), prima dell'entrata in vigore dell'articolo 36, comma 4^{ter}, del decreto-legge n. 248 del 2007, non era quindi sanzionata a pena di nullità (cosiddetta norma in bianco), laddove, come noto, le nullità degli atti devono essere tassativamente previste dalla norma.

Per effetto di tale nuova disposizione, dunque, le cartelle di pagamento relative ai ruoli consegnati dal 1 giugno 2008 devono contenere, ora sì a pena di nullità (in quanto espressamente prevista), l'indicazione dei responsabili dei procedimenti di iscrizione a ruolo (ente creditore) nonché di emissione e notificazione della medesima cartella di pagamento (agente della riscossione).

La nuova disposizione conferma dunque, come ribadito anche dalla Suprema Corte, che, prima della sua entrata in vigore, l'irregolarità di cui si tratta non comportava la nullità della cartella di pagamento.

È la Legge, quindi, che, almeno fino al primo giugno 2008, salvo specifiche censure di legittimità costituzionale, sancisce in modo chiaro ed inequivocabile la legittimità della cartella priva dell'indicazione del responsabile del procedimento.

La normativa citata, del resto, (almeno per il passato) non fa che recepire l'indirizzo della giurisprudenza amministrativa e di legittimità che si sono espressi già più volte nel senso che la mancata indicazione del responsabile del procedimento non si configura come vizio invalidante dell'atto, dato che *“la mancata comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento al soggetto interessato rappresenta una mera irregolarità, insuscettibile di determinare l'illegittimità dell'atto, alla quale peraltro è possibile supplire considerando responsabile del procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa competente”* (TAR del Lazio, n. 6998 del 26 luglio 2007; TAR della Campania, n. 6137 del 13 giugno 2007; Consiglio di Stato n. 974 del 1 marzo 2006; Cass. n. 22197 del 24 novembre 2004, Cass., sez. I, n. 9263 del 25 giugno 2002).

Se è vero del resto che, con l'articolo 7, comma 2, lettera a), della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente), il Legislatore ha voluto conformare la disciplina tributaria alle previsioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, non si può allora anche non ricordare che proprio tale legge (articolo 5) prevede che *“Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale”* (comma 1) e che *“Fino a quando non sia effettuata la designazione di cui al comma 1”* (del responsabile del procedimento, n.d.A.) *“è considerato responsabile del procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa”* competente per il procedimento (comma 2).

Quindi il legislatore ha già stabilito che in caso di mancata ottemperanza non segua la sanzione della nullità, ma l'integrazione ex lege, per cui, un responsabile viene automaticamente individuato nel funzionario preposto alla struttura organizzativa competente (e questo sia in caso di mancata designazione del responsabile, sia in caso di mancata comunicazione ai soggetti interessati), come desumibile dalle altre indicazioni che l'atto deve comunque contenere.

In tal senso si è espressa del resto anche la Cassazione, la quale, già con la sentenza n. 4923 del 2 marzo 2007, ha affermato che la cartella non recante la firma dell'autore è ugualmente valida ed efficace se “*inequivocabilmente riferibile all'organo amministrativo titolare del potere di emetterla*”.

Ancora la Cassazione si è poi più volte espressa nel senso che non può accettarsi la censura relativa all'inesistenza dell'avviso di mora privo di sottoscrizione, in quanto l'avviso, e così pure la cartella, quale documento per la riscossione degli importi contenuti nei ruoli, deve essere predisposto secondo il modello approvato con decreto del Ministero delle Finanze, da cui non è richiesta la sottoscrizione dell'esattore, essendo sufficiente l'intestazione per verificarne la provenienza (vedi anche sentenzan. 18972 del 10 settembre 2007 e Cass., n. 3911/1998).

L'indirizzo della giurisprudenza di merito è stato a dire il vero spesso altalenante, contribuendo a far emergere un clima di incertezza, ora però risolto dal recente intervento della Corte di cassazione sopra citato.

24 febbraio 2015

Giovambattista Palumbo