



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE**  
**DI MESSINA**

**SEZIONE 1**

riunita con l'intervento dei Signori:

- |                          |                |                  |                   |
|--------------------------|----------------|------------------|-------------------|
| <input type="checkbox"/> | <b>ARIZIA</b>  | <b>ANTONINO</b>  | <b>Presidente</b> |
| <input type="checkbox"/> | <b>VALENTI</b> | <b>MICHELE</b>   | <b>Relatore</b>   |
| <input type="checkbox"/> | <b>CALABRO</b> | <b>SALVATORE</b> | <b>Giudice</b>    |
| <input type="checkbox"/> |                |                  |                   |

ha emesso la seguente

**SENTENZA**



- sul ricorso n. 2563/12  
spedito il 26/04/2012

- avverso CARTELLA DI PAGAMENTO n° 295 2011 00443020 69 IRPEF-ALTRO 2008  
contro: AG.ENTRATE DIREZIONE PROVINCIALE MESSINA

**proposto dal ricorrente:**

DI DIA ANNA  
PIAZZALE EUROPA 9 98057 MILAZZO ME

**difeso da:**

BRANCA MARIANO  
VIA DE GASPERI 30 98051 BARCELLONA POZZO DI GOTTO ME

**terzi chiamati in causa:**

AG.RISCOSS. MESSINA SERIT SICILIA S.P.A.  
VIA UGO BASSI 126 ISOLATO 137 98123 MESSINA ME

**SEZIONE**

**N° 1**

**REG.GENERALE**

**N° 2563/12**

**UDIENZA DEL**

**05/02/2013**

**ore 15:00**

**SENTENZA**

**N°**

128/01/13

**PRONUNCIATA IL:**

05/02/13

**DEPOSITATA IN  
SEGRETARIA IL**

08/02/13

Il Segretario

Con il ricorso in epigrafe la signora DI DIA ANNA si è opposta alla cartella emessa dalla Agenzia di riscossione in seguito ad iscrizione a ruolo di imposte su richiesta della Direttrice Provinciale della Agenzia di Messina; come primo motivo ha eccepito la nullità dell'atto impugnato perché affetto insanabile per difetto di valida sottoscrizione in considerazione del fatto che essendo la responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo la dott. Sanfilippo Margherita, la stessa non aveva il potere all'epoca di sottoscrivere atti in quanto con ordinanza del 20.04.2011 il tribunale di Messina sezione lavoro in accoglimento di istanza cautelare aveva sospeso la efficacia della deliberazione n. 2010/180679 del 27.12.2010 con la quale è stato conferito alla stessa l'incarico di Direttore Provinciale di Messina con ordine alla Agenzia delle Entrate di attivare la procedura per il conferimento di detto incarico ai sensi dell'art. 19 del d.lgs n. 165/2001

In subordine nel merito ha eccepito ulteriori motivi di nullità della cartella

Si è costituita la Serit rilevando la legittimità del proprio operato e chiedendo il rigetto del ricorso.

Si è costituita l' Agenzia delle Entrate eccependo la irregolarità della notifica perché non vi è timbro postale sul ricorso ; in merito alla eccezione preliminare di nullità per carenza di legittimazione alla firma ha rilevato che con provvedimento della Direzione la dott.ssa Sanfilippo era stata posta , anche se non detto espresamente , in *prorogatio*. Ha contestato gli ulteriori motivi del ricorso e ne ha chiesto il rigetto.

In mancanza agli atti del processo dei provvedimenti emessi dal Tribunale di Messina sezione lavoro , la Commissione , ritenendo la necessità di esaminare tutti gli atti relativi alla nomina della dott.ssa Sanfilippo Margherita e dei provvedimenti emessi dal giudice del lavoro quale giudice dell'atto amministrativo per giurisdizione esclusiva concessagli dal T.U.P.I., ha disposto , con ordinanza, che l'Agenzia delle Entrate producesse gli atti.

Con nota del 30.01.2013 l'Ufficio ha prodotto gli atti in essa nota allegati, per cui il ricorso è stato posto in decisione.

Con il primo motivo di ricorso , parte ricorrente ha eccepito la nullità dell'atto amministrativo consistente nel provvedimento di iscrizione a ruolo dell'imposta in quanto, in data 20.04.2011 , con ordinanza del Tribunale di Messina Sezione lavoro, è stata sospesa l'efficacia della deliberazione n. 2010/180679 del 27.12.2010 e con la quale alla dott.ssa Sanfilippo Margherita è stato conferito l'incarico di direttrice dell'Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale di Messina.

Ai fini della decisione vanno richiamati i principi generali di diritto amministrativo in merito al soggetto preposto all'ufficio ed agli atti emessi dallo stesso.

Prima ancora di affrontare l'argomento , va evidenziato che, con la istituzione delle Agenzie delle Entrate , tali enti hanno assunto piena autonomia operativa nell'emanazione di tutti gli atti amministrativi di loro competenza ; la legge ha disposto che l'unico abilitato a formare gli atti è il direttore provinciale che può, per legge , solo delegare i funzionari per singoli atti sia essi sostanziali che processuali, stante che il direttore ha facoltà di patrocinare l'Ente nel processo tributario.

Per dottrina la natura della relazione tra l'ufficio , nella fattispecie la Direzione Provinciale della Agenzia delle Entrate di Messina, ed il soggetto preposto ad esso , si estrinseca in una vera e propria immedesimazione.

L'ufficio senza agenti ad essi preposti non potrebbe né funzionare né esistere; tra gli elementi costitutivi ed essenziali degli enti giuridici , infatti, rientrano gli agenti che non sono qualcosa di estraneo agli enti ,ma operano per l'ente , sono l'ente stesso.

A tale premessa sul requisito soggettivo dell'atto amministrativo , è strettamente connesso il requisito della validità dell'atto amministrativo.

Affinchè un atto amministrativo abbia,oltre che esistenza anche piena vitalità,e quindi non possa essere oggetto di resistenza passiva da parte dei destinatari, di disapplicazione da parte dei giudici e di caducazione per invalidità, non deve mancare di alcuni degli elementi essenziali alla sua esistenza e deve essere immune da difetti : cioè deve essere valido.

L'atto amministrativo , infatti , fino a quando non sarà caducato estrinsecherà di pieno diritto la sua operatività , ma la sua invalidità, e quindi non vitalità,(ossia suscettibilità di essere reso



improduttivo di effetti ) rimane. Conseguentemente quando l'invalidità di un atto amministrativo viene dichiarata in esecuzione di una sentenza , che con effetto ex tunc ha fatto venir meno taluna delle disposizioni in base al quale l'atto era stato emanato, l'atto amministrativo, che era da considerare invalido e quindi disapplicabile fin dal principio, non vi è più fin dal momento della sua emanazione, rendendo privi di effetto tutti gli atti successivi che sono invalidi in conseguenza della invalidazione del primo.

Nella fattispecie il provvedimento del giudice del lavoro del 20.04.2011 non solo ha disposto la sospensione della efficacia della deliberazione n. 180679 del 27.12.2010 , rendendola priva di effetti ex tunc ( e non può essere diversamente) ma ha ordinato alla Agenzia delle Entrate di attivare la procedura per il conferimento di detto incarico ai sensi dell'art. 19 del d.lgs n. 165/2001. In conseguenza di tale provvedimento gli atti successivi , quali atti condizionati dalla efficacia della delibera sopra richiamata , sono a sua volta viziati ab origine. Né vale che gli atti siano stati compiuti da delegati dal soggetto preposto all'ufficio ,perché anche la delega , che nel caso della Agenzia delle Entrate è consentita dalla legge ( il preposto ad un ufficio che sia organo non può delegare ad altri le proprie attribuzioni se non nei casi in cui il diritto positivo espressamente o implicitamente lo consenta) è priva di effetti perchè privo di effetti è l'atto di incarico a presposto. Il provvedimento del giudice del lavoro anche se emesso in via cautelativa, è stato eseguito dalla Direzione Centrale che con atto del 10.06.2011, ha avviato la procedura di interpello per conferire l'incarico di Direttore Provinciale di Messina , conferendo alla ordinanza ex art. 700 cpc natura di provvedimento definitivo.

Né può trovare ingresso nella fattispecie la figura del funzionario di fatto in quanto gli atti posti in essere dai funzionari in servizio , quando l'assunzione in servizio sia stato annullato ,o dichiarato nullo o comunque inefficace non possono essere inquadrati nel fenomeno delle funzioni di fatto.

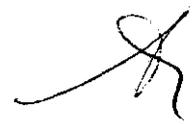
Il rapporto organico di immedesimazione tra soggetto preposto all'ufficio ed ufficio stesso, si diversifica da altri rapporti ( di rappresentanza, di supplenza , di servizio ecc).

In tanto per la figura del funzionario di fatto l'esercizio di fatto di pubbliche funzioni , senza una valida instaurazione del rapporto organico, è limitata alla instaurazione di un rapporto di servizio ed in rapporto solo di tale esercizio; ma ciò non si adatta alla fattispecie ,in quanto il rapporto organico è stato instaurato con atto apparentemente valido , anche se viziato sin dall'inizio della sua formazione e privato poi di effetto da un provvedimento del giudice.

Né si può parlare di esistenza di un rapporto organico in via di mero fatto , in quanto nella fattispecie l'investitura c'è stata una prima volta con un atto che è stato privato da effetti da un provvedimento del giudice ed una seconda volta con un atto che ha inteso prorogare i poteri dell'organo decaduto per il tempo necessario per l'espletamento dell'interpello per la nuova nomina e a sua volta reso inefficace da altro provvedimento del Tribunale di Messina Sezione lavoro.

In altri termini con il provvedimento di riconferma al fine di assicurare il corretto funzionamento dell'Ufficio, non si è fatto altro che applicare l'istituto della *prorogatio* dei poteri ( ossia rendere validi atti di funzionari effettivamente , se pur illegittimamente , investiti dall'ufficio) .

Ma dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 208 del 1992 , con la legge n. 444 del 1994 , che si applica agli organi dello stato ed agli enti pubblici, è stato previsto il generale divieto dell'istituto della *prorogatio* ed il suo ridimensionamento. La legge concede un termine molto stretto e precisamente di quarantacinque giorni per ricostituire l'organo la cui nomina è stata dichiarata inefficace e con la conseguenza che, scaduto detto termine senza che si sia provveduto alla sua ricostituzione , l'organo amministrativo decade e gli atti adottati sono nulli così come nulli sono tutti gli atti emanati nel periodo di proroga. La legge 444 prevede che i titolari della competenza alla ricostituzione sono responsabili dei danni cagionati a seguito della intervenuta decadenza. Come si evince dalla nota depositata unitamente ai documenti dalla Agenzia delle Entrate , il 20-4-2011 il giudice del lavoro ha sospeso l'atto di investitura della Direttrice della Agenzia di Messina ed in data 10-6-2011 la Direzione Centrale del Personale ha avviato la procedura di interpello per la ricostituzione dell'organo preposto alla Direzione Provinciale di Messina.



Sempre dalla documentazione prodotta dall 'Ufficio ( All.6) emerge che in esito all'interpello l'incarico di Direttore Provinciale di Messina è stato conferito sempre alla dott.ssa Sanfilippo Margherita. Ma anche detto provvedimento è stato oggetto di giudizio innanzi al Tribunale Sezione di Lavoro di Messina ed anche questa volta il giudice , con ordinanza del 14-03-2012 , ha sospeso l'efficacia della deliberazione di nomina n. 106083 del 18-7-2011 ed ordinato all'Agenzia delle Entrate di rinnovare la procedura per il conferimento dell'incarico ai sensi dell'art. 19 T.U.P.I. Si è ripresentata la stessa situazione di prima sia con riferimento alla sospensione dell'atto di nomina e ,quindi , con la privazione degli effetti sia del provvedimento ad interim emesso dal Direttore della Agenzia in data 10-05-2012 .Questa volta , però, la *prorogatio* si è protratta per oltre 45 giorni senza che si sia proceduto da parte della Direzione Centrale del personale alla ricostituzione dell'organo. Per espressa disposizione della legge 444 del 1994 la scadenza del termine di *prorogatio*, senza che si sia provveduto alla ricostituzione dell'organo , comporta che l'organo amministrativo decade e tutti gli atti adottati dall'organo decaduto sono nulli così come sono nulli gli atti emanati nel periodo di proroga : non solo quelli emessi successivamente alla nuova investitura dopo l'epletamento dell'interpello ma anche quelli emessi prima , che se avevano trovato una prima sanatoria con l'epletamento dell'interpello entro i 45 giorni dalla declaratoria di inefficacia della nomina, vengono nuovamente travolti dalla sospensione della efficacia del secondo provvedimento di nomina., stante che dal 14-03-2012 ed entro il termine di 45 giorni, non è stata effettuata la procedura di ricostituzione dell'organo preposto alla Direzione Provinciale della Agenzia delle Entrate di Messina.

Per principio sancito dalla Corte di legittimità (sentenza richiamata nelle note dalla stessa Agenzia , n. 4557 del 27.2.2009) il giudice è tenuto ad accertare la riferibilità dell'atto alla autorità legittimata ad emanarlo; si riporta il principio:<<*l'esistenza dell'atto, come quella di ogni atto amministrativo, non dipende dall'apposizione del sigillo o del timbro o di una sottoscrizione leggibile, quanto dal fatto che , al dilà di questi elementi formali, esso sia inequivocabilmente riferibile all'organo amministrativo titolare del potere di emetterlo: pertanto , qualora insorga contestazione tra le parti relativamente alla provenienza ed alla regolarità dell'avviso , il Giudice è tenuto ad accertare , con apprezzamento di fatto insidacabile in cassazione, la riferibilità dell'atto all'autorità legittimata ad emanarlo ( cfr. Cass. 4923/07; Cass.9779/03; Cass. 2390/00)>>.*

E la Commissione , quale giudice tributario , investita della questione dal ricorrente circa la validità dell'atto amministrativo della iscrizione a ruolo ,perché emesso da preposto la cui investitura è stata privata di effetti, non può disattendere un provvedimento del giudice dell'atto che ha giurisdizione esclusiva e che ha il potere di caducarlo o privarlo di effetti.

Non può essere disconosciuto all'atto di iscrizione a ruolo delle imposte emesso dal Direttore dell'Agenzia il carattere recettizio in quanto lo stesso se in prima fase è atto interno , con la notifica della cartella , esso atto è stato portato a conoscenza dei destinatari e quindi in grado di perseguire l'interesse cui essi destinatari sono rivolti.

L'atto di iscrizione a ruolo è infatti un atto il cui risultato pratico non è opera esclusiva dell'autorità che lo ha posto in essere , ma esso risultato è conseguito solo con il concorso della volontà dei destinatari quale , come nella fattispecie, l'intimazione a pagamento di quanto iscritto a ruolo.

L'atto amministrativo opposto deve ritenersi viziato fin dalla sua formazione e senza che possa ritenersi , per i motivi sopra esposti, in qualche modo sanato da atti successivi per cui lo stesso va dichiarato come inesistente fin dal giorno della sua emanazione.

La questione decisa è assorbente di ogni altro motivo di ricorso proposto.

Il ricorso va pertanto accolto; vista la peculiarità della fattispecie si ritiene che ricorrono giusti motivi perché le spese vengano compensate.

P.Q.M.

La Commissione accoglie il ricorso e dichiara l'atto opposto inesistente perchè emesso da organo apicale preposto alla Direzione provinciale della Agenzia delle Entrate di Messina , che non opera per esso Ente ma è l'Ente stesso, ed il cui provvedimento di investitura è stato dichiarato privo di effetti; compensa le spese del giudizio.



Messina li 05-02-2013

Il presidente  
*Antonio Fichera*