LA CONSULTA E LA GIUNGLA RISCOSSIONE

La Corte costituzionale ha dato torto alle pubbliche amministrazioni che contestavano l'impugnazione diretta al contribuente: il diritto di difesa sarebbe compresso dalla norma che impediva di fare ricorso in mancanza di notifica

Con la sentenza 190 depositata in cancelleria il 17 ottobre 2023, la Corte costituzionale ha emesso una prima pronuncia sulla norma che ha fortemente limitato la possibilità di impugnazione diretta della cartella esattoriale conosciuta tramite la consultazione dell'estratto di ruolo. Nello specifico, la Consulta ha dichiarato inammissibili i ricorsi promossi dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli e dal Giudice di pace di Napoli sulla compatibilità rispetto alle norme Costituzionali dell'articolo 12, comma 4-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, come modificato dall'articolo 3 bis del Decreto-legge n. 146 del 2021, come convertito. Sebbene il dispositivo della sentenza salvi la norma, come spesso accade, le indicazioni contenute nel corpo motivazionale della decisione assumono un carattere monitorio che apre la strada all'evoluzione giuridica della questione.

Proprio nelle motivazioni, infatti, i Giudici delle leggi riconoscono che la limitazione dell'impugnazione diretta dell'estratto di ruolo ha "condizionato pesantemente la possibilità di difendersi in giudizio" dei cittadini sebbene "il Legislatore avrebbe potuto adottare soluzioni più snelle e con costi irrisori, che comunque sarebbero state rispettose del diritto di difesa". Rimangono, pertanto, aperti degli spazi per una futura e ulteriore tutela dei contribuenti.


(da www.cortecostituzionale.it)

Per comprendere al meglio la questione è bene ricostruire l'evoluzione giurisprudenziale della questione. Nel 2015, la Corte di Cassazione, formulando un ampio principio di diritto ha dichiarato ammissibile l'impugnazione della cartella, o del ruolo, che non fosse stata validamente notificata e della quale il contribuente fosse venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della Riscossione.

Da quella decisione sono scaturiti numerosi ricorsi che se, da una parte hanno incrementato il numero dei ricorsi tributari, dall'altra hanno avuto il merito di rendere certe le pretese esattoriali a carico dei contribuenti, eliminando debiti prescritti e contribuendo a ridurre il cosiddetto magazzino dei ruoli non riscossi.

Come segnala nella sentenza la stessa Corte costituzionale, in atto la situazione è fortemente patologica. Secondo i dati del documento di economia e finanza 2023 (Sezione III, pag. 24, nota 32) in Italia esiste "un 'magazzino' di entrate non riscosse pari ad oltre mille miliardi di euro e che, secondo gli ultimi dati, 'comprende più di 170 milioni di cartelle, di cui il 60 per cento notificate prima del 2015' dove risultano quindi affastellate cartelle che, seppur in buona parte potenzialmente prescritte, incombono sul contribuente e ne possono compromettere la 'credibilità fiscale'".

A fronte della proliferazione dei ricorsi è arrivato l'intervento legislativo. L'estratto di ruolo è divenuto non impugnabile salvo che in tre ipotesi eccezionali, tutte legate a rapporti con la pubblica amministrazione. Il primo caso è quello che la pendenza esattoriale determini un pregiudizio che potrebbe derivare nella partecipazione a una procedura di appalto, il secondo caso è quello mancata possibilità di procedere alla riscossione di un pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni mentre il terzo coincide con la perdita di un beneficio nei rapporti con un'amministrazione pubblica.

Nel settembre 2022 le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno stabilito che "tale norma si applica anche ai processi pendenti, qualificandola come una condizione dell'azione di natura 'dinamica' e quindi con dimostrazione a carico della parte privata, che deve così dar prova dell'attualità del suo interesse ad agire".

Il percorso normativo giurisprudenziale è giunto infine al Palazzo della Consulta. I Giudici delle Leggi hanno ritenuto di non dichiarare "almeno in prima battuta" incostituzionale la norma perché la soluzione al problema va individuata mediante l'esercizio di discrezionalità da parte del legislatore. La Corte costituzionale d'altro canto, condividendo le questioni sollevate dai giudici tributari partenopei, non ha nascosto le "perplessità" per "il fatto che per risolvere tale problema il Legislatore sia intervenuto condizionando pesantemente la possibilità di difendersi in giudizio", censurando quindi la norma in riferimento agli articoli 3, 24 e 113 Cost.

Quello italiano è un 'magazzino' strapieno di ingiunzioni, e ora i Giudici delle leggi mandano l'ultimatum al governo: ci vuole un cambio normativo per esigere le imposte non pagate senza frustrare la possibilità di difendersi in giudizio

In conclusione, la Corte rileva che il Legislatore avrebbe potuto adottare diverse soluzioni più snelle e dai costi bassi e tuttavia rispettose del diritto di difesa. Permangono inoltre significativi dubbi circa la completezza delle eccezioni oggi previste, tutte limitate al settore pubblico, laddove invece l'esistenza di carichi di ruolo non dovuti potrebbe anche diventare ostativa alla conclusione di contratti di appalto tra privati ove l'appaltante dovesse chiedere una verifica della regolarità fiscale. A fronte di crediti inesigibili conservati nelle banche dati dei contribuenti potrebbero verificarsi mancate concessioni o riduzioni di finanziamenti bancari. Infine, la possibilità di non attivare la tutela anticipata con l'impugnazione diretta dell'estratto di ruolo potrebbe complicare le attività di circolazione delle aziende. Infatti, la presenza di crediti pure inesigibili nell'estratto di ruolo di un'azienda potrebbe diventare un ostacolo alle attività di vendita che risulterebbero negativamente influenzate, in termini di prezzo e di garanzie.

A fronte di questo scenario risulta evidente come la sentenza della Corte costituzionale abbia una natura sostanzialmente monitoria. Al governo incaricato di attuare la Delega fiscale spetta il compito di superare le fragilità del sistema della riscossione italiano. Se non accadrà, pare ragionevole attendersi che la Consulta non continuerà ad ammettere una così marcata compressione del diritto di difesa in ambito fiscale. Potrebbero così prospettarsi nuovi rinvii alla Consulta finalizzati a ottenere decisioni "additive", nelle quali la declaratoria di incostituzionalità colpisce la disposizione nella parte in cui non prevede una norma, con conseguente introduzione nell'ordinamento giuridico della norma mancante.

La strada per la tutela dei contribuenti rimane, quindi, aperta. ●