

La Corte Costituzionale chiarisce l'ambito applicativo del meccanismo di proroghe "scalare inverso" per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità

Di Edgardo Marco Bartolazzi Menchetti, 3 maggio 2019

1

(Corte Costituzionale, sentenza 15 marzo 2019, n. 51)

Nella sentenza n. 51, depositata il 15.03.2019, la Corte Costituzionale ha chiarito l'ambito applicativo del meccanismo di proroghe c.d. "scalare inverso" disposto dalla L. n. 190/2014 per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dei soggetti incaricati della riscossione, e per i connessi controlli.

La predetta normativa era stata invocata, davanti alla sezione regionale per l'Abruzzo della Corte dei Conti, da una società privata, cessionaria del ramo di azienda inerente la riscossione dei tributi locali per il Comune di Teramo, che si era rivolta al Giudice contabile per contestare, ai sensi dell'art. 20, D.Lgs. n. 112/1999, il rifiuto opposto da detto Ente locale alla richiesta di discarico per inesigibilità per alcune partite iscritte a ruolo e affidate a tale stessa società, relative ad annualità comprese tra il 2000 ed il 2014, riguardanti anche partite di importo unitariamente inferiore a trecento euro.

Come noto, con la L. n. 190/2014, il termine per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014 venne differito al 31 dicembre 2017 mentre, per le quote consegnate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015, fu prevista una scadenza, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, al 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017 (art. 1, comma 684, L. n. 190/2014).

Con lo stesso intervento, si stabilì inoltre che i controlli sulle predette comunicazioni di inesigibilità, ove integrate entro le scadenze di cui sopra, fossero rinviati fino al decorso dei termini per l'invio o l'integrazione delle comunicazioni (art. 1, co. 687, L. n. 190/2014), restando invece del tutto esclusi per le quote inesigibili di valore inferiore o pari a trecento euro.

Venne così introdotto il c.d. "meccanismo scalare inverso", con cui si prevedeva che la scadenza per l'invio delle comunicazioni, pur differita rispetto a quella, introdotta come ordinaria dalla legge n. 190/2014, del terzo anno successivo alla consegna del ruolo, intervenisse dapprima per le comunicazioni inerenti le annualità più recenti, e solo in seguito per quelle relative ai crediti più risalenti.

Sulla base del ricordato meccanismo di proroghe e differimento dei controlli di cui alla L. n. 190/2014, la società di riscossione riteneva pertanto che il Comune di Teramo non potesse procedere alla verifica delle comunicazioni di inesigibilità fino al momento indicato nella richiamata legge, mentre l'Ente locale considerava tale normativa dettata unicamente a favore dei creditori pubblici, i quali restavano pertanto in diritto di procedere comunque ai controlli previsti dalla legge, interpretazione, questa, che il Comune riteneva l'unica conforme a Costituzione.

Ritenendo di dover fare applicazione della disciplina di cui alla L. n. 190/2014 per decidere sul giudizio come sopra incardinato, la sezione regionale per l'Abruzzo della Corte dei Conti ha quindi rimesso la questione alla Corte Costituzionale, sospettando i commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 di illegittimità costituzionale sotto molteplici profili.

È stata, in particolare, paventata la violazione dell'art. 3 Cost. in relazione al principio di ragionevolezza, posto che il differimento della definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione, e la generale sottrazione delle poste minori al controllo determinerebbero una sostanziale abdicazione *“alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo”*.

Il contrasto è stato ravvisato anche in ordine agli artt. 24 e 103 Cost. e 111 Cost. e *“6 CEDU come ripreso dall'art. 47 carta UE”*, risultando impedito, *“per un tempo incongruamente lungo”*, e totalmente per le quote inferiori a trecento euro, l'accesso alla tutela giurisdizionale davanti al Giudice contabile, ma anche in ordine all'art. 81 Cost., per contrasto di tale differimento con il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, e all'art. 97 Cost., essendo in tal modo introdotto un ostacolo alla migliore organizzazione pubblica per il conseguimento di una sana gestione finanziaria.

Ulteriore conflitto è stato configurato in ordine all'art. 53 Cost. in quanto la sospensione dei controlli e la loro esclusione per le poste minori avrebbero ostacolato lo svolgimento dell'attività di riscossione in condizioni di effettiva parità tra i contribuenti, determinando situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione.

Infine, la Corte dei Conti ha sollevato la violazione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., poiché le disposizioni sospettate di incostituzionalità avrebbero precluso all'Ente locale creditore *“di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili”*.

La Corte Costituzionale ha quindi preliminarmente ritenuto di accertare l'ambito applicativo della L. n. 190/2014, evidenziando come tale normativa non abbia introdotto una riapertura di termini *ex novo*, per la quale quindi sarebbe stato ragionevole ipotizzare un'applicazione generalizzata, bensì sia intervenuta a disporre l'ennesima proroga di termini già differiti a partire dal D.L. n. 203/2005, decreto con il quale si era organicamente regolamentato il passaggio della riscossione dei tributi erariali dai concessionari privati alla società di nuova costituzione *“Riscossione S.p.a.”* e alle sue partecipate, alla cui *ratio* risulta pertanto intimamente connessa.

In quell'occasione (art. 3, comma 12, D.L. n. 203/2005), era stata infatti disposta una prima proroga, poi reiterata anche con la L. n. 190/2014, dei termini per la trasmissione delle sole comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli che, per effetto dello stesso decreto, passavano dalla gestione privata, giudicata poco efficiente, alle nuove società di riscossione a partecipazione pubblica.

Si trattava pertanto di una proroga *“specificata”*, dettata dalla precipua finalità di evitare ulteriori danni alle casse erariali, rinviando il termine entro cui l'attività di riscossione passata ai soggetti pubblici avrebbe dovuto essere considerata giunta a un esito negativo, differendo la liquidazione delle spese di recupero.

Nel D.L. n. 203/2005 veniva inoltre disposta una proroga *“generale”*, operativa anche in favore dei soggetti privati della riscossione, che tuttavia non venne poi reiterata, e quindi si concluse con lo spirare del termine ultimo fissato al 30 giugno 2006 dall'art. 3, co. 36, D.L. n. 203/2005.

Proprio il fatto che la continuità di proroghe sia stata disposta solo in favore degli incaricati della riscossione pubblici, e il nesso diretto riscontrato tra la proroga “specificata” di cui all’art. 3, comma 12, D.L. n. 203/2005 e quelle intervenute fino alla L. n. 190/2014 compresa, è stato quindi valorizzato dalla Corte Costituzionale al fine di escludere l’applicabilità della normativa da ultimo richiamata in favore anche delle società private esercenti la riscossione dei tributi locali quali cessionarie del relativo ramo dai precedenti concessionari privati.

3 La Corte ha infatti osservato che, nell’ambito dell’intervento di riorganizzazione del servizio di riscossione nazionale, il legislatore ha inteso coordinare i riferimenti normativi esistenti, facendo sì che la disciplina che già precedentemente regolava l’azione dei concessionari della riscossione divenisse applicabile anche alla nuova Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa partecipate, in seguito “*complessivamente denominate agenti della riscossione*” ad opera dell’art. 2, comma 12, D.L. 3 ottobre 2006, n. 262.

Tale formulazione, stante l’impiego del femminile “denominate”, varrebbe quindi a escludere dalla qualifica di “agenti della riscossione”, ai fini dell’applicazione della proroga “specificata”, di cui alla disciplina esaminata dalla Corte, riferita appunto alle “*quote affidate agli agenti della riscossione*” (art. 1, comma 684, L. n. 190/2014), i vecchi concessionari nazionali, come pure i soggetti da essi scaturiti, quali le società “scorporate”, cessionarie del ramo di azienda relativo alle attività concernenti i tributi locali e altre entrate di enti locali ai sensi dell’art. 3, comma 24, primo periodo, D.L. n. 203/2005.

A supporto di tale tesi, la Corte ha fornito numerosi elementi testuali, tra cui la menzione parallela degli agenti della riscossione e dei soggetti privati deputati alla riscossione, nell’art. 3, comma 25-bis, D.L. n. 203/2005 e nell’attuale formulazione dell’art. 4, comma 1, D.Lgs. n. 546/1992, in tema di competenza territoriale del giudice tributario.

In termini sistematici, peraltro, è stato osservato che se, nei confronti degli agenti (pubblici) della riscossione, la misura di cui alla L. n. 190/2014 disponeva un ulteriore slittamento per la trasmissione delle comunicazioni di inesigibilità, consentendo un differimento nella restituzione delle spese di riscossione da parte dell’Erario e un più ordinato passaggio delle consegne tra concessionari privati e pubblici, l’applicazione della stessa normativa in favore delle società di riscossione private avrebbe invece determinato, proprio per l’assenza della continuità nelle proroghe, la sostanziale e del tutto irragionevole riapertura di termini già scaduti diversi anni prima.

La Corte Costituzionale, sancendo l’inapplicabilità della proroga di cui alla L. n. 190/2014 ai carichi affidati alla società di riscossione privata - che non risultava, infatti, agente della riscossione del Comune in questione, bensì mera cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali - non ha potuto pertanto che dichiarare inammissibili le questioni di incostituzionalità sollevate, sul presupposto dell’irrelevanza nel giudizio *a quo* della normativa censurata, stante l’erronea individuazione dei suoi soggetti destinatari.

La Consulta ha comunque colto l’occasione per formulare un monito al legislatore, affinché siano predisposti, per i crediti di minor peso, “*sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati*”.

Deve infine essere notato, come la stessa Corte Costituzionale ha evidenziato anche con apposito comunicato del 18 marzo 2019, che la decisione in oggetto, per la specificità del suo tema, non si presta ad applicazioni estranee all’ambito esaminato, e che, trattandosi di una sentenza di inammissibilità, resta priva di effetti normativi sulle disposizioni contestate.

La dichiarazione della Corte Costituzionale per cui alle società private di riscossione dei tributi locali non spetterebbe la qualifica di “Agente della riscossione”, semplicemente estrapolata dal testo e non collocata nel contesto della normativa esaminata, aveva infatti portato a ipotizzare che la sentenza in commento sancisse l’inapplicabilità, ai tributi locali la cui riscossione è affidata a soggetti privati, delle disposizioni di cui al D.L. n. 119/2018 in ordine allo stralcio dei debiti fino a mille euro (art. 4), ed alla c.d. “rottamazione-ter” (art. 3), procedure sulle quali, come anche il citato comunicato ha inteso chiarire, la sentenza non esplica invece effetti.

4

In proposito, è comunque opportuno fare presente che nel corso di interrogazione a risposta immediata n. 5-01133 del 19 dicembre 2018 alla Camera dei Deputati, Commissione Finanze, il Ministero dell’Economia e delle Finanze aveva già indicato che l’art. 3, D.L. n. 119/2018, e quindi la disciplina inerente l’ultima “rottamazione”, si applica ai tributi locali soltanto ove l’attività di riscossione sia stata affidata “agli Agenti della riscossione, quali l’Agenzia entrate riscossione”, e “non anche ai soggetti privati iscritti all’Albo di cui all’articolo 53 del decreto legislativo n. 446/1997”.

In chiusura, si segnala infine che il testo del decreto “Crescita” sottoposto al Consiglio dei Ministri nella seduta del 4 aprile 2019 prevede all’art. 14-bis la possibilità, per gli Enti locali, di consentire la definizione agevolata, escludendo il pagamento di sanzioni, delle proprie entrate, anche tributarie, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale. A conferma della confusione che in materia, nonostante il monito formulato dalla Corte Costituzionale, continua ad esistere, si può rilevare che la disposizione in cui tale previsione è contenuta fa riferimento appunto ai “*provvedimenti di ingiunzione fiscale [...] notificati, negli anni dal 2000 al 2017 dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all’art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446*”, non considerando quindi che fino all’anno 2005, ossia all’intervento di cui all’art. 3, D.Lgs. n. 203/2005, anche i concessionari privati della riscossione potevano agire mediante ruolo.

L’auspicio per un intervento legislativo organico a chiarimento della materia risulta pertanto quantomai vivo e intenso.