

ROTTAMAZIONE DEI RUOLI: ARRIVA LA PRONUNCIA DI LEGITTIMITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La **Corte Costituzionale**, con **sentenza n.29/2018**, depositata il 14/02/2018, si è pronunciata per la prima volta sulla legittimità costituzionale della definizione agevolata dei ruoli (D.L. n.193/2016), c.d. “rottamazione”.

Più specificamente, la regione Toscana, con ricorso depositato nel febbraio 2017, ha sollevato due questioni di legittimità relative agli artt. 6, commi 1 e 10, e 6-ter, del D.L. n.193/2016 (convertito con modificazioni dalla L. n.225/2016) sostenendo la presunta violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma, e 3 della Costituzione.

In particolare la Giunta regionale ha ritenuto incostituzionali gli articoli 6 e 6-ter della legge fiscale, perché in contrasto con l'autonomia tributaria regionale e responsabili di creare disparità tra le Regioni.

In buona sostanza, **la ricorrente**:

- in primo luogo, **ha rilevato la presunta violazione delle competenze regionali in materia di tributi propri.**

Secondo la regione Toscana (in relazione all'art. 6, commi 1 e 10, del DL n. 193/2016), la rottamazione dei ruoli, includendo la totalità delle entrate affidate all'agente della riscossione, tra cui i tributi regionali, avrebbe comportato la violazione della riserva di competenza in materia di tributi propri (in quanto la definizione agevolata comprende anche tributi regionali rispetto ai quali sussiste la potestà legislativa della Regione). Inoltre, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 119 Cost., primo e secondo comma, lasciando le regioni prive di una entrata, senza prevedere meccanismi di rientro o di compensazione, ed impedendo di esercitare correttamente le attribuzioni regionali, con conseguente violazione della loro autonomia finanziaria. La disciplina in oggetto, sotto l'aspetto dell'incidenza sostanziale sull'autonomia finanziaria dell'ente, avrebbe, quindi, arrecato un pregiudizio alle casse regionali;

- in secondo luogo, **ha impugnato l'articolo 6-ter del DL n.193/2016, nella parte in cui ha rimesso alle decisioni degli enti territoriali, che si fossero avvalsi ai fini della riscossione dell'ingiunzione fiscale¹, la scelta di adottare o meno la**

¹ La riscossione dei tributi e delle altre entrate di spettanza degli enti locali viene effettuata:

normativa sulla rottamazione (l'art. 6 *ter* del D.L. n.193/2016 ha previsto la possibilità per gli enti locali di ricorrere alla procedura di definizione agevolata anche nei casi di entrate tributarie riscosse mediante ingiunzione di pagamento, subordinando l'adesione alla rottamazione ad una libera scelta dell'ente; di converso, nel caso di somme iscritte a ruolo, la rottamazione è stata imposta in via del tutto automatica).

Secondo la regione Toscana, la disposizione avrebbe introdotto un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra le Regioni e gli enti locali che hanno affidato, a suo tempo, la riscossione coattiva all'Agente della riscossione - Equitalia, rispetto agli enti che hanno scelto di avvalersi di concessionari privati: mentre i primi sono stati obbligati a sottostare alla cosiddetta "rottamazione delle cartelle", gli altri hanno avuto la possibilità di regolamentare la suddetta definizione agevolata, compresa la possibilità di non prevederla.

Ciò, a dire della ricorrente, avrebbe determinato un'irragionevole disparità di trattamento tra i vari enti locali e regionali. Sarebbe, quindi, stato violato il principio di uguaglianza di cui all'art.3 della Costituzione.

Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso della regione Toscana, sulla scorta del fatto che le disposizioni impugnate atterrebbero a scelte di fondo e a obiettivi di risanamento finanziario che legittimamente il legislatore ha perseguito nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato, e perequazione delle risorse finanziarie", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost..

-
- con lo strumento del **ruolo** (D.P.R. n.602/1973), se affidata esclusivamente ad un soggetto qualificato, rappresentato dal concessionario del servizio di riscossione tributi (c.d. esattore);
 - ovvero con la procedura dell'**ingiunzione fiscale** (R.D. 639/1910), se svolta in proprio dall'ente locale o affidata alle s.p.a. o s.r.l. a prevalente capitale pubblico locale, alle società miste, ai soggetti iscritti nell'albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali (art.36, D.L. n.248/2007, conv. con modificazioni della L. n.31/2008).

Ebbene, nel caso della "rottamazione" dei ruoli, si è assistito ad uno "sdoppiamento":

- se l'ente locale, per la riscossione, si è avvalso di Equitalia, la rottamazione segue le regole ordinarie dell'art. 6 del D.L. n.193/2016;
- se l'ente si è avvalso invece dello strumento dell'ingiunzione fiscale di pagamento, la rottamazione segue quanto disposto dall'art. 6 *ter* del D.L. n.193/2016, rimettendo all'ente la libera scelta di aderire o meno alla definizione agevolata *de qua*.

In definitiva, mentre nel caso di somme iscritte a ruolo la rottamazione opera in via del tutto automatica, lo stesso non avviene nel caso delle ingiunzioni fiscali dove il tutto è subordinato alla delibera di adesione rilasciata dall'ente.

Ebbene, la Corte Costituzionale, con la sentenza in commento, ha rigettato le eccezioni sollevate dalla ricorrente.

Con riferimento alla prima questione di legittimità, la Consulta ha inteso chiarire che la definizione agevolata dei ruoli prevista dal D.L. n. 193/2016 non ha assorbito in alcun modo le competenze regionali e degli enti locali. Più semplicemente, si è trattato di una riforma di sistema, avente ad oggetto la riscossione mediante ruoli e la soppressione di Equitalia, che ha richiesto la previsione di una disciplina centralizzata e omogenea.

In sentenza si legge: << ... le disposizioni impugnate si inseriscono in un più ampio contesto normativo (art. 1 del d.l. n. 193 del 2016) caratterizzato dallo scioglimento, a decorrere dal 1° luglio 2017, delle società del Gruppo Equitalia (ad eccezione di Equitalia giustizia spa che continua a occuparsi della gestione del Fondo unico giustizia), con la conseguente attribuzione delle relative funzioni ad un apposito ente pubblico economico (Agenzia delle entrate-Riscossione), sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze e al monitoraggio della stessa Agenzia (...) si è in presenza, pertanto, di una riforma di sistema, sia pure limitata nel tempo, avente ad oggetto specificamente la riscossione mediante ruoli; una procedura caratterizzata da esigenze unitarie che impongono una disciplina centralizzata ed omogenea per tutte le Regioni e gli enti interessati. In questa prospettiva, in particolare, non può assumere rilievo il fatto che siano coinvolte anche le imposte "proprie" delle Regioni, come lamenta la ricorrente, atteso che, sul piano formale, non si giustificerebbero modalità diverse di una procedura naturalmente unitaria, e, sul piano sostanziale, ne deriverebbe la necessità di moltiplicare l'emissione dei ruoli in relazione ai differenti tipi di imposte, con un appesantimento operativo incompatibile con la finalità perseguita di migliorare la razionalità e la efficienza del sistema. Ricorrono, dunque, le condizioni che legittimano l'esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato del «coordinamento [...] del sistema tributario» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. nonché dell'art. 119, secondo comma, Cost., e in conseguenza non sussiste la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di autonomia finanziaria>>.

Inoltre, per ciò che attiene all'asserito pregiudizio arrecato alle casse regionali, la Consulta ha chiarito che la Regione ricorrente non ha dimostrato il calo di gettito determinato dalla novella, ancor più se si considera che, secondo le stime statali, la stessa abbia prodotto un incremento di entrate.

Con riferimento alla seconda questione di legittimità costituzionale prospettata dalla regione Toscana, la Consulta ha respinto la censura, specificando che è legittima la disciplina in materia di ingiunzioni di pagamento, atteso che:<< (...) *Come si è già chiarito, la riforma ha un ambito specifico e limitato, che trova la sua ratio giustificatrice nell'affidamento della riscossione delle imposte ad Equitalia, prima, e all'ente ad essa succeduto, poi, tramite la emissione di ruoli. Da questo ambito rimane dunque estraneo il sistema dell'ingiunzione, che è gestito dagli enti impositori, direttamente ovvero tramite affidamento a terzi, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali). Se ciò nonostante il legislatore statale ha ritenuto di prendere in considerazione anche questa procedura esecutiva, appare corretto che sia stata rimessa agli stessi enti la scelta della estensione o meno della definizione agevolata, oltre alla relativa disciplina, nel rispetto dell'ordinario riparto di competenze. Il diverso trattamento tra i due metodi di riscossione, dunque, non comporta la violazione dell'art. 3 Cost., né sotto il profilo della disparità di trattamento, attesa la loro differenza strutturale proprio sul punto qualificante dell'intervento legislativo, né sotto quello della ragionevolezza*>>.

In buona sostanza, con riguardo alla lesione dell'autonomia della Regione, la sentenza della Corte Costituzionale ha ritenuto condivisibile che il legislatore abbia rimesso alla volontà degli enti che si avvalgono dell'ingiunzione fiscale la scelta di aderire o meno alla rottamazione, proprio alla luce del fatto che il sistema dell'ingiunzione è autonomo e gestito dagli enti impositori direttamente o tramite affidamento a terzi.

In definitiva, la Corte Costituzionale ha rigettato le eccezioni sollevate dalla regione Toscana, facendo leva sulla peculiarità della definizione agevolata. A parere della Consulta, la rottamazione non ha travalicato le competenze delle regioni e degli enti locali; si è trattato di una misura volta a evitare che Agenzia delle entrate-Riscossione, ex Equitalia, nascesse già oberata da un pesante fardello di arretrato di carichi pendenti. Pertanto, non vi è stata né alcuna lesione delle prerogative delle regioni in tema di tributi propri, né una disparità di trattamento rispetto alle previsioni in materia di ingiunzione fiscale, secondo le quali la definizione agevolata rappresenta una mera

facoltà dell'ente impositore. **Si è trattato di una riforma di sistema per la quale è stato necessario prevedere una disciplina chiara, omogenea e centralizzata per tutte le regioni e gli enti interessati.**

Lecce, 16/02/2018

Avv. Maurizio Villani

Avv. Federica Attanasi

AVV. MAURIZIO VILLANI
Avvocato Tributarista in Lecce
PATROCINANTE IN CASSAZIONE

www.studiotributariovillani.it - e-mail avvocato@studiotributariovillani.it