

L'EDITORIALE DI MASSIMO BASILAVECCHIA - 06 APRILE 2019 ORE 06:00

Riscossione delle entrate locali. Un “incidente” interpretativo (risolto) riapre i problemi

di Massimo Basilavecchia - Professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Teramo

Una recente sentenza della Consulta ha richiamato l'attenzione sulla riscossione delle entrate locali quando evidenzia “l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati”. Monito ineccepibile, se si considera che le norme applicabili anche alla riscossione delle entrate locali, essendo in larga parte costruite sul decreto riscossione del 1973 che riguarda i “grandi” crediti per tributi erariali, non permettono la concreta soddisfazione dei crediti di piccolo importo. Questa frase della sentenza, però, ha fatto pensare che le più o meno recenti norme sulla rottamazione, sul saldo e stralcio, sull'annullamento delle vecchie partite debitorie potessero essere considerate inapplicabili alle entrate locali. L'incidente si è chiuso, ma resta il problema di un settore abbandonato a se stesso.

La **sentenza n. 51 del 2019 della Corte costituzionale** ha richiamato l'attenzione di molti sulla **riscossione delle entrate locali**, tema di grandissima rilevanza pratica, anche per l'impatto sul gettito degli enti territoriali, ma sostanzialmente abbandonato dal legislatore ad un destino fatto di incertezze - già nel reperire le norme applicabili - di contraddizioni e di inadeguatezze normative. La pronuncia presenta in effetti profili di interesse, che vanno al di là della questione giuridica affrontata, sia per la **diversa lettura delle norme**, tra **Corte costituzionale** e **Corte dei conti** (che, nel caso, era il giudice “a quo”) che emerge, sia per il monito finale che la Corte formula, sia infine per gli equivoci in cui sono caduti i primi commenti della sentenza, che hanno improvvidamente paventato l'impossibilità di considerare ammissibili e validi i provvedimenti di rottamazione dei titoli esecutivi adottati dalle Amministrazioni sulla base della normativa dell'ultimo biennio; così rendendo opportuna, da parte della Corte stessa, la divulgazione di un comunicato stampa che ridimensionava la portata della sentenza rispetto alle rottamazioni in corso.

La vicenda riguardava una società di riscossione di un Comune capoluogo abruzzese, che aveva presentato richiesta di discarico per inesigibilità di una serie di partite piuttosto risalenti (dall'anno 2000), contestando il potere di controllo sulle stesse da parte del Comune, in auspicata applicazione delle norme che dal 2014 avevano differito i tempi per rendere le comunicazioni di inesigibilità. In particolare, come risulta dalla sentenza “definendosi «agente della riscossione», ha impugnato, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del D.Lgs. n. 112 del 1999, i provvedimenti definitivi con

cui l'«ente creditore» Comune di Teramo aveva rifiutato il discarico per inesigibilità di quote iscritte a ruolo ed affidate alla suddetta società per azioni”.

Nel giudizio, il Comune sosteneva la necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, che limitasse il differimento dei termini di verifica delle partite iscritte a ruolo; la società concessionaria riteneva di potersi qualificare agente della riscossione e, comunque, anche in ipotesi negativa, rivendicava l'applicabilità delle norme di differimento delle quote inesigibili; la Corte dei conti, a sua volta, seguendo l'impostazione della società, valutava la normativa da applicare irragionevole e comunque lesiva di una serie di parametri costituzionali, dato che il controllo sull'operato dell'agente della riscossione veniva differito per un periodo che poteva addirittura raggiungerei quarant'anni.

La Consulta smentisce tutti, parti e giudice *a quo*, e dichiara inammissibili le questioni perché la disciplina denunciata non è applicabile: “Nelle ordinanze, infatti, si attribuisce alla SOGET spa la qualità di agente della riscossione del Comune di Teramo, laddove risulta dagli stessi atti dei giudizi, anche di costituzionalità, che tale società è, invece, una cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali; essa pertanto non può annoverarsi tra gli «agenti della riscossione», cui unicamente il legislatore ha inteso riferire la disciplina censurata”.

Sul **piano giuridico**, riveste interesse il fatto che la Corte individui esattamente **due distinte categorie di soggetti incaricati della riscossione delle entrate**, quelli “pubblici”, cui soltanto compete la qualifica di “agenti della riscossione”, ai quali si riferiscono in via esclusiva le norme sulla proroga delle procedure di verifica della riscossione, motivata anche con il fatto che tali soggetti avevano assunto i compiti in questione per necessità (spesso “obtorto collo”, segnala la Corte con linguaggio inconsueto ma efficace), e quelli “privati”, derivati dallo scorporo di “rami d'azienda”, interessati solo da proroghe generiche, ma non da quelle specifiche, come quelle previste dalle disposizioni denunciate davanti alla Corte.

Ma quello che ha attratto maggiormente l'interesse della stampa è stata la **frase finale della sentenza**, là dove la Corte costituzionale si è sentita in dovere di lanciare una sorta di monito: “Resta fermo che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una «lunghissima dilazione temporale» (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati”.

In sostanza, norme come quelle denunciate, pur se non direttamente giudicabili dalla Corte, sono viste come **sintomo di un atteggiamento errato** - e come dare torto alla Corte? - del legislatore, rispetto alla riscossione, che deve essere “ordinata e tempestivamente controllabile”, in quanto funzionale alla tutela di un bene pubblico essenziale quale è un bilancio gestito correttamente.

La Corte costituzionale ha poi aggiunto, con una precisazione significativa perché non indispensabile nell'economia della decisione, che per la **riscossione dei crediti di minore dimensione** è necessario che il legislatore predisponga “sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati”.

Monito ineccepibile e opportuno, se si considera che le **norme applicabili** anche alla **riscossione delle entrate locali**, essendo in larga parte costruite sul decreto riscossione del 1973 che riguarda essenzialmente i “grandi” crediti per tributi erariali, non permettono spesso la concreta soddisfazione dei crediti di piccolo importo.

Proprio questa frase finale della sentenza, però, ha fatto pensare, insieme alla netta diversificazione tra incaricati “agenti” e “altri” incaricati, che le recenti e meno recenti norme sulla **rottamazione**, sul **saldo e stralcio**, sull'**annullamento delle vecchie partite debitorie**, potessero essere considerate inapplicabili alle entrate locali.

Opportuno e ineccepibile dunque il comunicato della Corte costituzionale del 18 marzo, che ha rilevato quanto segue, dopo aver ricordato che una sentenza che dichiara inammissibile le questioni sollevate non può avere effetti normativi: “Inoltre, la motivazione non riguarda affatto gli stralci e le rottamazioni delle cartelle 2000-2006 dei Comuni che si erano affidati a società scorporate, ma esclusivamente l’inapplicabilità alle società scorporate del “meccanismo scalare inverso”, che è cosa ben diversa da stralci e rottamazioni”.

Si chiude così l’incidente, ma resta il problema di un settore nevralgico, sostanzialmente abbandonato a se stesso.