Sentenza del 03/02/2023 n. 3425 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

1. Con ricorso alla Commissione tributaria provinciale di Caserta A.A., assumendo di essere venuto a conoscenza, a seguito di un controllo effettuato presso la concessionaria per la riscossione Equitalia Sud Spa , della cartella di pagamento n. (---), recante iscrizioni a ruolo per l'importo di Euro 4.489,35 per sanzioni pecuniarie ed ICIAP del Comune di Caserta per l'anno 1993, impugnava la suddetta cartella di pagamento ed il relativo estratto di ruolo, eccependone l'omessa notifica.

2. La C.T.P. adìta, con sentenza n. 486/3/2013, dichiarava l'inammissibilità del ricorso, ritenendo l'estratto di ruolo atto privo di rilevanza esterna (in quanto non risultava notificato), e come tale non impugnabile.

3. Interposto gravame dal contribuente, la Commissione tributaria regionale della Campania, con sentenza n. 2436/17/2015, pronunciata il 4 luglio 2014 e depositata in segreteria l'11 marzo 2015, accoglieva l'appello, compensando le spese.

4. Avverso tale sentenza propone ricorso per cassazione l'Equitalia Sud Spa , sulla base di un unico motivo.

Resiste con controricorso A.A., mentre l'Agenzia delle Entrate si è costituita ai soli fini della partecipazione all'udienza di discussione, ai sensi dell' art. 370 c.p.c. , comma 1 .

Non si sono costituiti in giudizio l'I.N.P.S. ed il Comune di Caserta.

5. All'udienza pubblica del 13 ottobre 2022 il consigliere relatore ha svolto la relazione ed il P.M. ed i procuratori delle parti hanno rassegnato le proprie conclusioni D.L. 28 ottobre 2020, n. 137 , ex art. 23, comma 8-bis, conv. in L. 18 dicembre 2020, n. 176 .

Motivi della decisione

6. Con l'unico motivo di ricorso l'Equitalia Sud Spa deduce violazione e falsa applicazione dell' art. 100 c.p.c. e D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 19 , in relazione all' art. 360 c.p.c. , comma 1, n. 4) .

Sostiene, in particolare, la ricorrente che l'estratto di ruolo, in quanto atto interno all'amministrazione, non sarebbe autonomamente impugnabile, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe consentito un giudizio di accertamento negativo del credito, che è invece precluso dalla natura del processo tributario, che è di tipo impugnatorio.

7. Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla difesa di A.A. per mancanza del requisito di autosufficienza del ricorso.

L'eccezione è infondata, in quanto dal contenuto del ricorso si evince chiaramente quali sono i fatti di causa e qual è l'oggetto della controversia, che attiene alla possibilità di impugnare autonomamente l'estratto di ruolo e la relativa cartella di pagamento, quand'anche non notificata al contribuente. Peraltro, non era certo necessario che il ricorso riportasse il contenuto della sentenza di secondo grado, essendo questa allegata al ricorso stesso.

8. Nel merito, il ricorso è fondato, nei termini che di seguito si indicheranno.

8.1. La sentenza impugnata ha ritenuto ammissibile l'impugnazione dell'estratto di ruolo e della relativa cartella di pagamento, quand'anche non notificata, con la conseguente declaratoria di avvenuta decadenza del concessionario dal diritto alla riscossione, per intervenuto decorso del termine.

E' noto che questa Corte, con sentenza delle Sezioni unite del 2 ottobre 2015, n. 19704 , ha affermato che "il contribuente può impugnare la cartella di pagamento della quale - a causa dell'invalidità della relativa notifica - sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione; a ciò non osta del D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, comma 3 , u.p., in quanto una lettura costituzionalmente orientata impone di ritenere che l'impugnabilità dell'atto precedente non notificato unitamente all'atto successivo notificato - impugnabilità prevista da tale norma - non costituisca l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente sia comunque venuto legittimamente a conoscenza e quindi non escluda la possibilità di far valere l'invalidità stessa anche prima, giacchè l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale non può essere compresso, ritardato, reso più difficile o gravoso, ove non ricorra la stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo, rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione".

Ciò posto, nelle more del giudizio è intervenuto il D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 , conv. dalla L. 17 dicembre 2021, n. 215, che, all'art. 3-bis , ha modificato del D.P.R. 29 settembre 1973, art. 12 , mediante l'aggiunta, a tale norma, del comma 4-bis, che testualmente dispone: "L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 , oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40 , per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione".

La norma in questione, dunque, ha limitato l'accesso alla tutela immediata avverso il ruolo e la cartella di pagamento non notificata, configurata dalle sezioni unite di questa Corte come alternativa, e rimessa alla facoltà della parte, rispetto alla tutela differita prevista del D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, comma 3 , u.p..

Il problema che si pone, pertanto, in questo caso, è quello di stabilire se la nuova norma si applichi anche ai giudizi pendenti, qual è il presente, e se quindi essa vada ad incidere sull'ammissibilità dei ricorsi già proposti avverso estratti di ruolo e cartelle non notificate, nei quali - come nel caso di specie - non sia allegato un concreto pregiudizio in merito alla partecipazione ad appalti pubblici, ovvero alla riscossione di somme dovute da soggetti pubblici.

Sul punto, sono intervenute nuovamente, di recente, le sezioni unite di questa Corte, le quali, con sentenza n. 26283 del 6 settembre 2022 , hanno affermato il seguente il seguente principio di diritto: "In tema di riscossione coattiva delle entrate pubbliche (anche extratributarie) mediante ruolo, del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 12, comma 4-bis (introdotto del D.L. n. 146 del 2021, art. 3-bis , come convertito dalla L. n. 215 del 2021) trova applicazione nei processi pendenti, poichè specifica, concretizzandolo, l'interesse alla tutela immediata rispetto al ruolo e alla cartella non notificata o invalidamente notificata; sono manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale della predetta norma, in riferimento agli artt. 3 , 24 , 101 , 104 , 113 e 117 Cost. , quest'ultimo con riguardo all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione".

La disciplina in questione - specificano le SS.UU. - non è difatti irragionevole, nè arbitraria. Essa asseconda non soltanto l'esigenza di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante dall'emissione delle cartelle, e al cospetto dell'inattività dell'agente per la riscossione, ma anche quella di pervenire a una riduzione del contenzioso. In particolare le finalità deflattive rispondono alla consapevolezza, già sottolineata dalla Corte costituzionale (in particolare con la sentenza 19 aprile 2018, n. 77), che, "a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera".

Ciò, del resto, è coerente con la natura di atto meramente interno dell'estratto di ruolo, per la cui impugnazione il contribuente non ha uno specifico interesse, trattandosi di atto di per sè non "lesivo", nel mentre, con riferimento alle cartelle di pagamento non notificate o invalidamente notificate, l'interesse sussiste unicamente allorquando tale situazione determina un concreto pregiudizio economico, come specificato dalla stessa norma.

La norma in questione, nel regolamentare le ipotesi di azione diretta (così come la definisce la stessa Corte), stabilisce quando l'invalidità della notificazione della cartella esattoriale provochi di per sè il bisogno di tutela giurisdizionale, dimostrato dalla presenza dell'interesse ad agire che, quale condizione dell'azione, assume diverse configurazioni. Ne deriva che di questo interesse ad agire - che conforma il bisogno di tutela giurisdizionale - è necessario fornire una dimostrazione che si può dare anche nel corso dei giudizi pendenti e che può essere allegato anche nel giudizio di legittimità. Nè, secondo la Corte, possono ritenersi fondati i dubbi di legittimità costituzionale della norma, in relazione agli artt. 3 , 24 , 113 e 117 Cost. , nè la prospettata intrinseca irrazionalità della norma stessa. Tali dubbi devono essere superati considerando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nell'ambito della disciplina del processo, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.

I casi previsti dalla nuova disciplina, peraltro, sono "tassativi" e "non esemplificativi" e, pertanto, insuscettibili di interpretazione e applicazione analogica o anche semplicemente estensiva. Con la conseguenza che la norma in esame non provoca alcuna compressione della effettività della tutela giurisdizionale dato che, almeno rispetto al giudizio tributario, essa ne provoca un ampliamento; in secondo luogo perchè il potere cautelare di cui è fornito il giudice tributario e quello ordinario, anche dell'esecuzione, evita il rischio che si creino zone non coperte dalla tutela giurisdizionale stessa. Infatti, anche laddove la notificazione della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento sia stata omessa o sia invalida, vi è sempre un giudice che può pronunciarsi sulle doglianze avanzate dal contribuente che impugni l'atto successivo, pur se esecutivo, o alternativo all'esecuzione (come, ad esempio, nel caso concreto che ha originato la pronuncia in commento, l'impugnazione dell'iscrizione ipotecaria).

8.2. Ne consegue che, nel caso di specie, il ricorso proposto in primo grado dal contribuente deve essere dichiarato inammissibile, non essendo stato precisato dal contribuente lo specifico interesse all'impugnazione, con riferimento alle ipotesi del sopravvenuto D.P.R. n. 602 del 1973, art. 12, comma 4-bis .

9. Il ricorso proposto dalla Equitalia Sud Spa , quindi, è fondato, sia pure sulla base dello ius superveniens citato. Conseguentemente, la sentenza impugnata deve essere cassata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, e decidendo nel merito, il ricorso proposto in primo grado da A.A. deve essere dichiarato inammissibile.

10. In considerazione dell'accoglimento del ricorso sulla base di una normativa sopravvenuta nelle more del giudizio, sussistono le condizioni per la compensazione, tra le parti, delle spese di tutti i gradi di giudizio.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, dichiara inammissibile il ricorso proposto in primo grado da A.A..

Compensa integralmente tra le parti le spese di tutti i gradi di giudizio.

Così deciso in Roma, il 13 ottobre 2022.

Depositato in Cancelleria il 3 febbraio 2023

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi

- Giurisprudenza