



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 17 APRILE 2025, N. 46

Testo

Materia

Giustizia costituzionale – Tributi

Tipologia di decisione

Sentenza di rigetto

Oggetto della q.l.c.

Art. 17, co. 1, *decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112* (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, co. 1, lett. a), *decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185* (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella *legge 28 gennaio 2009, n. 2*

Parametri

Artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 Cost.

Massima

- Quando pone rimedio ad un'incostituzionalità segnalata dalla Corte costituzionale, il legislatore può legittimamente stabilire che la nuova disciplina si applichi solo *pro futuro*. Per l'effetto, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lett. a), del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, nella parte in cui prevedeva la remunerazione dell'attività di riscossione mediante aggio a carico del contribuente, poiché la relativa illegittimità è stata sanata dall'art. 1, co. 15 legge n. 234/2021, il quale, in recepimento della sentenza-monito della Corte costituzionale n. 120/2021, ha abrogato l'istituto dell'aggio, ponendone i costi a carico della fiscalità generale.

Profili d'interesse

- La Corte “salva” una disposizione normativa di cui essa stessa aveva prospettato l'incostituzionalità, malgrado la sopravvenienza di un *termium comparationis*, proprio in

recepimento di detto monito, avrebbe consentito di argomentare l'esistenza di una discriminazione *ratione temporis*.

- La Corte accoglie la figura dottrinale delle «pronunce di inammissibilità di sistema».

Precedenti connessi

- C. cost., *sentenza 10 giugno 2021, n. 120*
- C. cost., *sentenza 14 aprile 2023, n. 71*

Estratto della motivazione

3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

Questa Corte, con la sentenza n. 120 del 2021, in riferimento alle censure allora sollevate sull'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, come sostituito, ha evidenziato che «il meccanismo di finanziamento della funzione di riscossione degenera nel paradosso di addossare su una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza (tardiva rispetto alla fase dell'accertamento dei tributi), il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole, perché originata, in realtà, dall'ingente costo della “sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti” (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 9) nei confronti dei contribuenti insolventi».

Ha quindi precisato che «questa situazione di inefficienza della riscossione coattiva, che incide negativamente su una fase essenziale della dinamica del prelievo delle entrate pubbliche, non solo si riflette di fatto sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'aggio, ma determina altresì una grave compromissione, in particolare, del dovere tributario».

La Corte, pur avendo riscontrato un vulnus ai suddetti principi costituzionali, ha tuttavia reso una dichiarazione di inammissibilità, affermando che la riforma del meccanismo di finanziamento della funzione della riscossione, sebbene necessaria quanto all'an, è rimessa, quanto al quomodo, «in prima battuta» alla discrezionalità del legislatore, poiché «[l]e modalità con cui ciò potrebbe avvenire – superando i profili di irragionevolezza della censurata disciplina dell'aggio [...] e garantendo risorse adeguate alla funzione pubblica della riscossione – possono però essere molteplici».

Ha altresì evidenziato come i «principali Paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Gran Bretagna) hanno, del resto, da tempo superato l'istituto dell'aggio e posto a carico della fiscalità generale le ingenti risorse necessarie al corretto funzionamento della riscossione».

4.– Il legislatore è stato sollecito nel raccogliere il pressante invito rivolto da questa Corte.

Con l'art. 1, comma 15, della legge n. 234 del 2021 ha, infatti, modificato la disciplina relativa alla copertura degli oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione. Ha realizzato tale obiettivo intervenendo nuovamente sull'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999 e in particolare: a) ha abrogato l'istituto dell'aggio di riscossione; b) ha posto il relativo costo a carico della fiscalità generale e c) ha lasciato a carico del debitore unicamente le quote

derivanti dalle spese per le eventuali attività cautelari ed esecutive per il recupero delle somme insolute, nonché quelle dovute a titolo di spese di notifica della cartella di pagamento e degli eventuali ulteriori atti di riscossione.

Dalla relazione illustrativa alla nuova disposizione emerge che l'intervento legislativo è stato precipuamente diretto a dar seguito alla ricordata pronuncia di questa Corte, in quanto vi si legge che la «sentenza (n. 120 del 2021), ha evidenziato al Legislatore l'opportunità di valutare se l'istituto dell'aggio mantenga ancora “una sua ragion d'essere – posto che rischia di far ricadere su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati – o non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema”», per cui «risulta necessario procedere con un adeguamento del sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione – al pari delle altre Agenzie fiscali – attraverso una dotazione con oneri a carico del bilancio dello Stato che assicuri il funzionamento dell'ente e la copertura dei relativi costi (commi da 2 a 6). Tale sistema, peraltro, risulta anche idoneo a garantire l'equilibrio della gestione finanziaria dell'ente che presenta spesso criticità correlate al ritardato o addirittura mancato pagamento da parte degli Enti Creditori delle spese sostenute per le attività di riscossione svolte (rimborsi spese per procedure di recupero e diritti di notifica) [...]».

5.- È bensì vero che la nuova formulazione dell'art. 17 non è applicabile al giudizio a quo perché l'art. 1, comma 17, della legge n. 234 del 2021 ha espressamente disposto che «[p]er i carichi affidati fino al 31 dicembre 2021 restano fermi, nella misura e secondo la ripartizione previste dalle disposizioni vigenti fino alla data di entrata in vigore della presente legge: a) l'aggio e gli oneri di riscossione dell'agente della riscossione [...]».

La circostanza che il legislatore non abbia conferito efficacia retroattiva a tale modifica non inficia, tuttavia, la legittimità costituzionale della norma censurata dal rimettente (che quindi continua a essere applicabile al giudizio a quo).

La richiamata sentenza n. 120 del 2021 di questa Corte, infatti, appartiene al genus delle pronunce qualificate dalla dottrina di “inammissibilità di sistema”, in quanto, pur riscontrando una dubbia compatibilità con i parametri costituzionali evocati, non si risolvono con una dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma rimettono, in prima battuta, alla discrezionalità del legislatore (così, fra le altre, sentenze n. 130 e n. 71 del 2023 e n. 22 del 2022) il quomodo del necessario intervento – che può realizzarsi secondo un ventaglio di soluzioni plausibili – finalizzato a rimuovere il riscontrato vulnus.

Da questo presupposto deriva che, nel caso di specie, per dare seguito allo specifico invito formulato pro futuro dalla stessa sentenza, il legislatore non era tenuto a intervenire in modo retroattivo, come invece ritiene il giudice rimettente, dal momento che anche la disciplina dell'efficacia temporale rientrava nella sua discrezionalità.