

La Corte costituzionale dichiara illegittima l'estensione retroattiva del meccanismo "scalare inverso" alle società private scorporate

(Corte cost., sent. 8 febbraio 2022 – 11 marzo 2022, n. 66)

La Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'estensione retroattiva alle società private scorporate del meccanismo di riscossione c.d. *scalare inverso*, non rinvenendone alcuna ragionevole giustificazione. La disposizione d'interpretazione autentica censurata (art. 1, comma 815, l. n.160/2019), infatti, assume il carattere di una norma dalla natura innovativa e dall'efficacia retroattiva, poiché "impone" una scelta che non è ascrivibile in alcun modo alle possibili varianti di senso delle norme che hanno introdotto il meccanismo "scalare inverso". La Corte rileva, inoltre, che l'equivoco utilizzo della terminologia tipica delle leggi di interpretazione autentica, sebbene non sfociato in un'autoqualificazione, porta in ogni caso a identificare, quanto alla retroattività del *novum* introdotto dal suddetto comma 815, un primo indice di irragionevolezza. Il meccanismo *de quo*, infatti, era stato introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti "pubblici" della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private "scorporate", che erano, invece, ormai scaduti. Non è dato, perciò, rinvenire alcuna ragionevole giustificazione della disposizione censurata, che anzi, rispetto alla «linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore» (sentenza n. 39 del 2021), si presenta irrimediabilmente contraddittoria, nonché inidonea a radicare alcun affidamento tutelabile. Per i giudici costituzionali, dunque, il citato art. 1, comma 815, nella misura in cui si salda alle disposizioni che disciplinano il meccanismo "scalare inverso" ampliandone retroattivamente la portata, non riesce a superare il controllo di ragionevolezza che, pertanto, ne hanno dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. Conclude la Corte con il monito al legislatore di evitare nel futuro interventi di "rottamazione" o "stralcio" contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 288 del 2019).

SENTENZA N. 66

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come interpretati dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con tre ordinanze del 31 maggio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 126, 127 e 128 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa e del Comune di Teramo, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Alfonso Celotto per SOGET spa, Cosima Cafforio per il Comune di Teramo e gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze di analogo tenore del 31 maggio 2021 (reg. ord. numeri 126, 127 e 128 del 2021), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, ha sollevato distinte questioni di legittimità costituzionale.

1.1.- Innanzitutto i rimettenti dubitano, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (quest'ultimo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE») e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», «come interpretati autenticamente» dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), ovvero sia nel presupposto interpretativo che essi avrebbero «effetto anche per le società private “scorporate”».

Più precisamente, il citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, dispone che «[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b)», del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248 (cioè alle cosiddette società "private scorporate").

Quanto poi ai censurati commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, essi, in sintesi, stabiliscono che: a) il controllo delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684 del medesimo art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (ovverosia quelle affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dallo stesso comma 684 (secondo il cosiddetto meccanismo dello "scalare inverso"), anche con riguardo alle comunicazioni presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge, poiché integrabili entro i medesimi termini previsti per la loro presentazione; b) le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro – con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom, del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee e 2014/335/UE, Euratom, del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea – non sono assoggettate al controllo di cui all'art. 19 del 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).

La Corte dei conti ha inoltre sollevato – in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE»), 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, in quanto prevederebbe l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», l'inapplicabilità degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativo e contabile, «anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private "scorporate" (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160)».

Più precisamente, il censurato art. 4 dispone che i debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del decreto-legge (24 ottobre 2018), fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché riferiti alle cartelle per le quali è già intervenuta la richiesta definizione agevolata, sono automaticamente annullati.

2.- La sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo della Corte dei conti riferisce: a) di essere stata chiamata a decidere tre distinti giudizi instaurati dalla Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa che, definendosi «agente della riscossione», aveva impugnato, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 1999, i provvedimenti definitivi (prot. n. 8931 del 13 febbraio 2017) con cui l'«ente creditore» Comune di Teramo aveva rifiutato il discarico per inesigibilità di quote iscritte a ruolo e affidate per la riscossione alla suddetta società per azioni; b) di avere già sollevato, in relazione all'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014 le questioni di legittimità costituzionale di cui alle ordinanze iscritte al reg. ord. numeri 83, 84 e 120 del 2018, dichiarate inammissibili da questa Corte con la sentenza n. 51 del

2019, nel presupposto che le società cessionarie di ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali (cosiddette scorporate), come la SOGET, non potessero essere annoverate tra gli «agenti della riscossione»; c) che all'indomani della citata sentenza sarebbe intervenuta «l'interpretazione autentica» di cui al citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, a suo avviso, «volta a superare l'opzione ermeneutica indicata dalla Corte costituzionale medesima, con l'effetto di far riprendere valenza alle considerazioni a suo tempo svolte» dalla medesima sezione giurisdizionale.

Ciò premesso, la suddetta sezione rimettente rievoca l'intera vicenda processuale e integra le correlate questioni di legittimità con i riferimenti agli interventi normativi e giurisprudenziali medio tempore intervenuti.

3.- Quanto alla rilevanza delle censure afferenti ai menzionati commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, i giudici a quibus precisano che: a) le controversie riguardano quote relative a «partite di somme iscritte a ruolo, a vario titolo», concernenti annualità dal 2000 al 2014 (relativamente al giudizio di cui al reg. ord. n. 83 del 2018) ovvero dal 2000 al 2008 (relativamente ai giudizi di cui al reg. ord. n. 84 e n. 120 del 2018), e comprendono anche quote di valore non superiore a 300 euro; b) le questioni sollevate rivestono pregiudizialità logica e giuridica rispetto all'esame del merito sull'effettiva inesigibilità delle singole quote e sulle relative cause.

Ad avviso dei rimettenti la rilevanza sarebbe confermata dal citato art. 1, comma 815, di «interpretazione autentica», poiché, «anche a voler accedere all'interpretazione restrittiva» che ne limita gli effetti «ai soli crediti “ante scorporo”» (in questo caso avvenuto il 25 settembre 2006) e non indistintamente a tutti i ruoli, tale disposizione avrebbe chiarito che la SOGET, nei rapporti con il Comune di Teramo, dovrebbe essere considerata agente della riscossione appunto «quanto meno per le attività oggetto di scorporo» che costituirebbero comunque una parte delle quote sottoposte a giudizio.

Né la rilevanza sarebbe pregiudicata dal sopravvenire del censurato art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, poiché, anche laddove fosse ritenuto applicabile ai rapporti per cui è causa, residuerebbero «comunque partite di importo superiore a mille euro, non soggette a stralcio, come incontestato tra le parti». Precisano al riguardo i giudici a quibus che, se per i carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010 tale norma potrebbe avere portata assorbente delle questioni prospettate in relazione alle quote di importo fino a 300 euro, in ogni caso tali censure manterrebbero la loro rilevanza quanto meno per i carichi affidati dopo il 2010 fino a tutto il 2014.

La rilevanza non sarebbe parimenti pregiudicata dall'entrata in vigore – nelle more del giudizio – dell'art. 4, comma 4, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, ai sensi del quale «[s]ono automaticamente annullati i debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto [23 marzo 2021], fino a 5.000 euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010 [...]». Rilevano, infatti, innanzitutto i rimettenti che «alla data di deposito della presente ordinanza» non era ancora stato emanato il decreto ministeriale (di cui al comma 5 della medesima disposizione) recante le modalità e le date di annullamento, cosicché non si sarebbe ancora perfezionato, né formalizzato l'annullamento parziale dei relativi carichi. In ogni caso – precisano i giudici a quibus – relativamente alle vicende per cui è causa residuerebbero carichi: a) di importo anche superiore a cinquemila euro; b) affidati successivamente al 2010; c) riguardanti soggetti «con reddito imponibile al 2019 non compreso nel tetto di 30.000 euro» prescritto dalla disciplina per l'accesso all'istituto.

3.1.– I rimettenti affermano poi che «[l]a normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190», per cui i termini previsti dal primo periodo del comma 684 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (richiamati dal secondo periodo del comma 687 dello stesso art. 1) e modificati, in corso di causa, prima dall'art. 1, comma 10-quinquies, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, poi dall'art. 3, comma 20, del d.l. n. 119 del 2018 (in vigore dal 24 ottobre 2018) si applicano alle fattispecie oggetto dei giudizi a quibus.

La Corte dei conti rimettente precisa infine che agli effetti dei giudizi sottoposti al suo esame – concernenti come già ricordato i carichi affidati dal 2000 al 2014 – non inciderebbero le ulteriori proroghe dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità disposte dall'art. 68, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e dall'art. 4, comma 1, lettera c), del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, poiché hanno riguardato comunicazioni relative ad annualità successive, ovverosia dal 2018.

3.2.– I rimettenti, inoltre, stante il tenore delle norme, affermano non essere praticabile l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate propugnata dal Comune di Teramo, per cui, da un lato, il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico non impedirebbe all'ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, dall'altro, l'esclusione delle quote fino a 300 euro dall'assoggettamento al controllo sarebbe esclusivamente funzionale a esentare da responsabilità amministrativa e contabile l'ente creditore che non lo esercitasse.

3.3.– Quanto alla non manifesta infondatezza, i giudici a quibus, nel presupposto interpretativo che il citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 abbia valenza di interpretazione autentica, nel senso di considerare agenti della riscossione, agli effetti delle norme censurate, anche le società "scorporate", ritengono che i menzionati periodi dei commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684, lederebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza, poiché, per le ragioni di ordine sistematico ritraibili dalla motivazione della sentenza di questa Corte n. 51 del 2019 (punto 4.3.4. del Considerato in diritto), sarebbe irragionevole l'«opzione interpretativa» che conseguirebbe alla «scelta legislativa di aver esteso (ab origine, o comunque con interpretazione autentica) il meccanismo dello "scalare inverso" anche alle società private "scorporate", "prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori"».

3.4.– Sulla base di queste premesse interpretative, i giudici rimettenti ripropongono in termini identici le medesime censure a suo tempo prospettate nelle già menzionate ordinanze n. 81, n. 84 e n. 120 del 2018 con le quali erano state sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014, poi decise da questa Corte con la citata sentenza n. 51 del 2019.

Più precisamente osservano che, con le citate disposizioni dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684 (che prevede appunto il meccanismo "scalare inverso"), «il legislatore sembr[erebbe] aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo» e conseguentemente ritengono che le norme censurate violerebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza. Ciò in quanto, da un lato, nel regolare la procedura di discarico per inesigibilità dei crediti (sia nella fase amministrativa del procedimento che in quella successiva giurisdizionale), esse prevederebbero (con l'art. 1, comma 687, secondo periodo) un periodo di sospensione della definizione dei rapporti

tra ente creditore e agente della riscossione di durata oggettivamente abnorme (tale da sfiorare i quaranta anni, per i ruoli del 2000, i venti anni, per i ruoli del 2008 e i dieci anni, per i ruoli del 2014), rendendo l'agente della riscossione non interessato a presentare la comunicazione di inesigibilità. Dall'altro, sottrarrebbero al controllo dell'ente creditore le quote affidate di valore unitario non superiore a 300 euro (art. 1, comma 688, secondo periodo), anche nelle ipotesi in cui tali quote abbiano un ingente valore cumulativo, impedendo così all'ente creditore ogni sindacato sull'operato del proprio agente.

Secondo i giudici rimettenti, le censurate disposizioni della legge n. 190 del 2014 si porrebbero in contrasto altresì con gli artt. 24 e 103 Cost., perché impedirebbero di fatto, per un tempo incongruamente lungo, di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per definire la posizione patrimoniale dell'ente creditore e, per le quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, addirittura precluderebbero in via definitiva e non solo temporanea la possibilità di accesso a detta tutela.

Rispetto poi agli artt. 111 Cost. e «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE», i rimettenti ne assumono la lesione perché la disciplina censurata, posticipando di venti o quaranta anni l'eventuale processo davanti al giudice contabile, non garantirebbe l'effettività della tutela giurisdizionale.

Essi ritengono, inoltre, che le indubiate disposizioni violerebbero sia l'art. 81 Cost., in quanto il rinvio «ad un momento futuro eccessivamente lontano» dell'accertamento dell'effettiva riscuotibilità di un credito contrasterebbe con il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, sia l'art. 97 Cost., perché rappresenterebbero «un ostacolo a che l'organizzazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria».

Quanto all'art. 53 Cost., i giudici a quibus affermano che la disciplina censurata, disponendo la sospensione per lungo tempo dei controlli dell'attività di riscossione ovvero addirittura la loro esclusione (per le quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro), contrasterebbe con il principio di effettività della capacità contributiva, perché consentirebbe che l'attività di riscossione si svolga in condizioni di non effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, tollerando situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione.

Infine, i giudici rimettenti denunciano la lesione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., in quanto l'applicazione delle due disposizioni impedirebbe all'ente locale creditore di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

4.- Riguardo alla distinta censura formulata in riferimento all'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, i rimettenti precisano, in punto di rilevanza, che l'annullamento dei crediti da esso disposto «sicuramente travolgerebbe, come incontestato, almeno una parte dei carichi in giudizio». Ciò sia a voler accedere alla già accennata «interpretazione restrittiva della norma di interpretazione autentica sulla nozione di "agenti della riscossione"», cioè limitandola ai soli crediti ante scorporo del 2006, sia prediligendo quella più ampia per cui sarebbero interessati tutti quei carichi di importo fino a mille euro affidati tra il 2000 e il 2010. Del resto – precisa la Corte dei conti rimettente – secondo quanto riferito dal Comune di Teramo e non contestato, la SOGET, in forza di tale disposizione, avrebbe effettivamente annullato crediti del Comune per complessivi euro 2.053.290,72.

Aggiungono inoltre i giudici a quibus che sia il tenore letterale, sia la ratio della norma, sia l'espresso rinvio all'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012 (idoneo ad escludere l'applicabilità delle procedure di discarico per inesigibilità, i correlati controlli e la responsabilità dell'agente, ad eccezione delle sole fattispecie di dolo) renderebbero la norma stessa applicabile «anche ai rapporti pendenti e in particolare a quelli sub iudice», tra cui rientrerebbero quelli per i quali è causa.

4.1.– Quanto alla non manifesta infondatezza i rimettenti ripropongono le medesime questioni di legittimità costituzionale «già dinanzi illustrate con riferimento alle quote di importo fino a trecento euro» prospettate in relazione agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., individuandole per rinvio ai paragrafi VI.1 e seguenti di ciascuna ordinanza di rimessione.

«In aggiunta» ai predetti parametri, i rimettenti argomentano le loro doglianze pure in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., poiché tale disciplina lederebbe l'autonomia, anche finanziaria, dell'ente locale interessato, «prescinde[ndo] totalmente non solo dalle valutazioni ed ipotetiche determinazioni dell'ente medesimo [...], ma anche dalle caratteristiche concrete del magazzino di crediti oggetto di “stralcio” (essendovi intuitive, rilevanti differenze tra i crediti statali e quelli degli enti locali), nonché dallo stato del relativo contenzioso, senza peraltro prevedere alcun meccanismo compensativo».

Ad avviso della Corte dei conti rimettente sarebbe inoltre «[d]el tutto eccentrico» il correlato meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile, mediante espressa improcedibilità nei relativi giudizi, ancorché si tratti di crediti «ricadenti in epoca anteriore alla disposizione legislativa di “stralcio”». Ciò aggraverebbe le già prospettate censure in riferimento: a) all'art. 3 Cost., per irragionevolezza e arbitrarietà dell'annullamento indiscriminato di crediti «sulla sola base del relativo importo e dell'anno di affidamento in riscossione»; b) all'art. 24 Cost., poiché il Comune sarebbe privato del diritto ad attivare o proseguire la difesa giudiziale delle proprie ragioni e del proprio patrimonio «tanto nei confronti del debitore, quanto nei confronti dell'agente, pur a fronte di pregressi comportamenti gravemente colposi di quest'ultimo»; c) all'art. 53 Cost., in quanto la norma denunciata si risolverebbe «in una impropria esenzione d'imposta, con effetto retroattivo».

Inoltre la disciplina censurata priverebbe arbitrariamente la società scorporata della possibilità di beneficiare dell'aggio della riscossione, seppure in relazione a crediti di modesto importo – solitamente di più agevole realizzo – e a prescindere dallo stato della procedura di riscossione.

Infine, secondo i giudici a quibus, sulla base della menzionata sentenza n. 51 del 2019 di questa Corte, che ha distinto le società pubbliche (subentrate ai precedenti concessionari nazionali) dalle società private “scorporate” operanti per gli enti territoriali, potrebbe «seriamente dubitarsi, dopo la norma di interpretazione autentica, della ragionevolezza della scelta legislativa nella parte in cui ha automaticamente esteso la “rottamazione” anche ai rapporti tra enti territoriali e società private “scorporate”, includendovi in linea di principio anche i carichi affidati successivamente allo scorporo, incidendo così nei rapporti convenzionali tra soggetti privati e soggetti pubblici dotati di garanzie costituzionali di autonomia».

5.– In data 4 ottobre 2021, in ciascuno dei tre giudizi incidentali, si è costituito il Comune di Teramo, ente creditore.

5.1.– In merito alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge n. 190 del 2014, «come interpretati autenticamente» dall'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, la difesa comunale, in via principale, ha ulteriormente argomentato l'interpretazione costituzionalmente orientata disattesa dai rimettenti.

In via subordinata il Comune ha chiesto l'accoglimento delle questioni aderendo alle prospettazioni della Corte dei conti, limitandosi ad aggiungere alcune considerazioni. In particolare, la difesa comunale, traendo spunto dai passaggi argomentativi della richiamata sentenza n. 51 del 2019, afferma che «dovrebbe risultare pacifica l'incostituzionalità dell'estensione» del meccanismo dello “scalare inverso” «operata dall'art. 1, comma 815» della legge n. 160 del 2019, ai concessionari della riscossione che, come la SOGET, siano imprese private.

5.2.– Quanto poi alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, prospettate «in combinato disposto» con il predetto art. 1, comma 815, la difesa comunale, in via principale, afferma che esse sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza nei giudizi a quibus. Ed infatti, avendo già avuto luogo il procedimento di scarico per inesigibilità, conclusosi con i provvedimenti di diniego (oggetto di impugnazione da parte di SOGET), non dovrebbe poter trovare applicazione la normativa sopravvenuta che prevede l'annullamento di debiti e, a carico dello Stato, il rimborso in favore dell'agente della riscossione delle spese sostenute per le procedure esecutive relative alle quote annullate.

Osserva ancora la difesa comunale che il difetto di rilevanza troverebbe ulteriore riscontro nel tenore letterale della norma censurata che, escludendo espressamente l'applicazione della disciplina delle comunicazioni di inesigibilità e dei relativi controlli, farebbe salvi gli effetti prodotti nei casi in cui quelle disposizioni fossero già state applicate, «come accaduto nei rapporti tra Comune di Teramo e SOGET per cui è causa».

In via subordinata, laddove si aderisse alla ricostruzione dei rimettenti sulla rilevanza della disciplina censurata, il Comune chiede l'accoglimento di tutte le questioni sollevate facendo proprie le relative argomentazioni a sostegno evidenziate dalle ordinanze di rimessione.

6.– In data 5 ottobre 2021, in ciascuno dei tre giudizi di legittimità, si è costituita la SOGET, chiedendo il rigetto delle questioni.

La società – nel presupposto che l'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 abbia «evidente natura interpretativa», avendo «risolto i dubbi insorti all'indomani della pronuncia della Consulta, restituendo unitarietà al sistema della riscossione» – afferma che: a) i nuovi termini di integrazione delle comunicazioni di inesigibilità di cui al comma 687 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non violerebbero gli artt. 53, 81 e 97 Cost., essendo diretti a favorire le entrate pubbliche e non il soggetto privato preposto alla riscossione; b) l'inibizione dei controlli sulle quote fino a 300 euro comporterebbe il benefico effetto di consentire l'intensificazione dei controlli per le quote di importo maggiore; c) la disciplina denunciata costituirebbe il risultato di una ragionevole ponderazione di valori costituzionalmente rilevanti, effettuata nell'ambito della discrezionalità riservata al legislatore.

In subordine, la SOGET sollecita l'adozione di una pronuncia che tuteli l'affidamento da essa maturato e non travolga gli effetti medio tempore prodotti dalle norme censurate, eventualmente facendo ricorso alla «sequenza decisionale “in due tempi” rappresentata dall'ordinanza n. 207 del 2018 e dalla sentenza n. 242 del 2019, al fine di invocare la collaborazione del legislatore per scongiurare gli effetti del vuoto legislativo provocato dalla rimozione del differimento (incostituzionale) dei termini».

7.– Con atti depositati il 5 ottobre 2021, in ciascuno dei tre giudizi, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili (per la mancanza di un tentativo di lettura costituzionalmente orientata della disciplina censurata, nonché, conseguentemente, per insufficiente motivazione sulla rilevanza) o comunque non fondate.

7.1.– Osserva l'Avvocatura generale che la Corte dei conti non avrebbe fornito nessuna argomentazione sull'applicabilità del citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 nei giudizi a quibus, considerandolo «un vero e proprio assioma», sottraendosi quindi «al doveroso tentativo» di un'interpretazione adeguatrice delle norme censurate col sistema della riscossione e con il principio stabilito nella citata sentenza n. 51 del 2019 di questa Corte «per il quale la qualità di Agente della Riscossione spett[erebbe] esclusivamente a soggetti riconducibili all'ambito pubblico». Secondo l'interveniente, infatti, il tenore letterale del menzionato art. 1, comma 815, non sembrerebbe necessariamente implicare l'automatica applicazione alle società cosiddette scorporate, in modo indistinto, di tutte le disposizioni di legge relative agli agenti pubblici della

riscossione ovverosia anche di quelle, come appunto le norme oggetto delle odierne censure, per le quali l'estensione a soggetti privati «comporterebbe un assetto normativo palesemente irragionevole».

7.2.– Nel merito, l'Avvocatura generale argomenta la non fondatezza di tutte le censure.

7.2.1.– Più precisamente, riguardo ai denunciati commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 sarebbe priva di fondamento la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. quanto al principio di ragionevolezza. Tali disposizioni infatti, se inquadrare nell'ambito del peculiare contesto in cui sono state dettate, non trasmoderebbero in manifesta irragionevolezza, essendo finalizzate a risolvere un «fenomeno strutturale» di accumulo di un'ingente mole di partite creditorie insolute. Inoltre, l'eliminazione di una sola parte della disciplina ne «incrinerebbe irrimediabilmente [la] coerenza e determinerebbe irrimediabilmente l'illegittimità del residuo impianto normativo».

La difesa statale denuncia poi la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 103 Cost., in quanto non sarebbero provviste di un'effettiva autonomia rispetto alla eccepita violazione dell'art. 3 Cost. e comunque risulterebbero inconferenti rispetto a disposizioni chiaramente relative a procedimenti non giurisdizionali, bensì amministrativi (ovverosia di controllo di inesigibilità delle quote) che solo eventualmente potrebbero dare luogo a vicende in sede giudiziale.

Del pari inconferente sarebbe il richiamo all'art. 81 Cost., considerato che l'iscrizione a ruolo di un credito non sarebbe di per sé idonea a giustificare la copertura di previsioni di spesa. Del resto, il differimento temporale della formale eliminazione dalle scritture contabili dei crediti affidati agli agenti della riscossione non impedirebbe all'ente pubblico di effettuare le proprie valutazioni ai fini della redazione del bilancio, posto che, ai sensi dell'art. 36, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 (attuato con decreto del Ministro delle finanze 22 ottobre 1999), tale ente avrebbe a disposizione periodicamente e dettagliatamente «tutte le informazioni concernenti le attività compiute dallo stesso agente per il recupero dei carichi affidati».

Le stesse argomentazioni, secondo l'Avvocatura generale, dimostrerebbero la non fondatezza anche delle censure riferite all'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost.

Parimenti non fondate sarebbero poi le doglianze rivolte all'art. 97 Cost., poiché le disposizioni indubbiamente sarebbero invece destinate a operare una predeterminazione in via legislativa delle priorità di azione in materia di verifica dell'inesigibilità delle somme iscritte a ruolo.

Ancora inconferente sarebbe il richiamo all'art. 53 Cost., data la discrezionalità delle scelte del legislatore in merito all'attività di riscossione.

7.2.2.– L'interveniente argomenta infine la non fondatezza delle nuove questioni sollevate dai giudici a quibus relativamente all'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito.

Quanto ai denunciati vulnera agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost. per lesione dell'autonomia finanziaria dell'ente locale, l'Avvocatura generale osserva che i rimettenti avrebbero omesso di considerare che la disciplina censurata costituirebbe «legittimo esercizio del potere legislativo dello Stato in materia di politica economica e di gestione dell'economia nazionale» relativamente ad aspetti di costituzione, funzionamento e gestione del sistema della riscossione mediante ruolo, caratterizzato «da esigenze unitarie che impo[rrebbero] una disciplina centralizzata ed omogenea» (sono citate l'ordinanza n. 32 del 2019 e la sentenza n. 29 del 2018 di questa Corte).

Parimenti non fondate sarebbero le censure riferite agli artt. 3, 24 e 53 Cost.

In particolare, secondo la difesa statale la disciplina indubbiamente, nel disporre l'automatico annullamento dei carichi fino a mille euro affidati dal 2000 al 2010, sarebbe diretta non solo a dare certezza a rapporti assai risalenti, ma anche a concentrare la capacità operativa dell'agente della riscossione sulle più fruttuose azioni di recupero dei carichi più recenti per i quali sarebbe «più ragionevole nutrire concrete aspettative di incasso».

8.– In data 17 gennaio 2022 il Comune di Teramo ha depositato memoria in ciascuno dei tre giudizi, confutando le ragioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale.

9.– In data 18 gennaio 2022 la SOGET ha depositato memoria in ciascuno dei tre giudizi.

La società dopo aver preliminarmente dichiarato di aderire all'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale per omesso tentativo di interpretazione conforme e per difetto di motivazione sulla rilevanza, nel merito insiste per il rigetto delle questioni.

Considerato in diritto

1.– Con tre ordinanze di analogo tenore del 31 maggio 2021 (reg. ord. numeri 126, 127 e 128 del 2021), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, ha sollevato distinte questioni di legittimità costituzionale.

1.1.– Innanzitutto i rimettenti dubitano, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE») e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», «come interpretati autenticamente» dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), ovverosia nel presupposto interpretativo che essi, nel regolare la procedura di discarico per inesigibilità dei crediti, avrebbero «effetto anche per le società private “scorporate”».

Più precisamente, il citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, dispone che «[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b)», del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248 (cioè alle cosiddette società private “scorporate”).

I censurati commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in sintesi, stabiliscono che: a) il controllo delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote di cui al comma 684 del medesimo art. 1 della citata legge n. 190 del 2014 (ovverosia quelle affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017) può essere avviato solo decorsi i termini previsti dallo stesso comma 684 (secondo il cosiddetto meccanismo dello “scalare inverso”), anche con riguardo alle comunicazioni presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge, poiché integrabili entro i medesimi termini previsti per la loro presentazione; b) le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro – con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom, del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee e 2014/335/UE, Euratom, del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea – non sono assoggettate al controllo di cui all'art. 19 del 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).

Quanto alla non manifesta infondatezza, i giudici a quibus, nel presupposto interpretativo che il citato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 abbia valenza di interpretazione autentica, nel senso di considerare agenti della riscossione, agli effetti delle norme censurate, anche le società private “scorporate”, ritengono che i citati commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in

combinato disposto con il precedente comma 684, lederebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza.

Pertanto, sulla base di queste premesse interpretative, i giudici rimettenti ripropongono le medesime censure già prospettate nelle ordinanze n. 81, n. 84 e n. 120 del 2018 con le quali erano state sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014, poi decise da questa Corte con la sentenza n. 51 del 2019.

Segnatamente osservano che, con le citate disposizioni dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684 (che prevede appunto il meccanismo "scalare inverso"), «il legislatore sembr[erebbe] aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo» e conseguentemente ritengono che le norme sopra denunciate violerebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza. Ciò in quanto, da un lato, nel regolare la procedura di discarico per inesigibilità dei crediti (sia nella fase amministrativa del procedimento che in quella successiva giurisdizionale), esse prevederebbero (con l'art. 1, comma 687, secondo periodo) un periodo di sospensione della definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione di durata oggettivamente abnorme (tale da sfiorare i quaranta anni, per i ruoli del 2000, i venti anni, per i ruoli del 2008 e i dieci anni, per i ruoli del 2014), rendendo l'agente della riscossione non interessato a presentare la comunicazione di inesigibilità. Dall'altro, sottrarrebbero al controllo dell'ente creditore le quote affidate di valore unitario non superiore a 300 euro (art. 1, comma 688, secondo periodo), anche nelle ipotesi in cui tali quote abbiano un ingente valore cumulativo, impedendo così all'ente creditore ogni sindacato sull'operato del proprio agente.

Secondo i giudici rimettenti, le censurate disposizioni della legge n. 190 del 2014 si porrebbero altresì in contrasto con gli artt. 24 e 103 Cost., perché impedirebbero di fatto, per un tempo incongruamente lungo, di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per definire la posizione patrimoniale dell'ente creditore e, per le quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro, addirittura precluderebbero in via definitiva e non solo temporanea la possibilità di accesso a detta tutela.

Rispetto poi agli artt. 111 Cost. e «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE», i rimettenti ne assumono la lesione perché la disciplina censurata, posticipando di venti o quaranta anni l'eventuale processo davanti al giudice contabile, non garantirebbe l'effettività della tutela giurisdizionale.

Essi ritengono, inoltre, che le indubiate disposizioni violerebbero sia l'art. 81 Cost., in quanto il rinvio «ad un momento futuro eccessivamente lontano» dell'accertamento dell'effettiva riscuotibilità di un credito contrasterebbe con il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, sia l'art. 97 Cost., perché rappresenterebbero «un ostacolo a che l'organizzazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria».

Quanto all'art. 53 Cost., i giudici a quibus affermano che la sospensione per lungo tempo dei controlli dell'attività di riscossione ovvero addirittura la loro esclusione (per le quote di valore unitario inferiore o pari a 300 euro), contrasterebbe con il principio di effettività della capacità contributiva, perché l'attività di riscossione non si svolgerebbe in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, tollerando situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione.

Infine, i giudici rimettenti denunciano la lesione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., in quanto l'applicazione delle due disposizioni impedirebbe all'ente locale creditore di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

1.2.– Inoltre i rimettenti dubitano, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE»), 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018,

n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, in quanto prevederebbe l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», l'inapplicabilità degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativo e contabile, «anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private "scorporate" (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160)».

Quanto alla non manifesta infondatezza i rimettenti ripropongono le medesime questioni di legittimità costituzionale «già dinanzi illustrate con riferimento alle quote di importo fino a trecento euro» prospettate in relazione agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119 Cost., individuandole per rinvio ai paragrafi VI.1 e seguenti di ciascuna ordinanza di rimessione.

«In aggiunta» ai predetti parametri, i rimettenti argomentano le loro doglianze pure in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost., poiché tale disciplina lederebbe l'autonomia, anche finanziaria, dell'ente locale interessato, «prescindendo totalmente non solo dalle valutazioni ed ipotetiche determinazioni dell'ente medesimo [...], ma anche dalle caratteristiche concrete del magazzino di crediti oggetto di "stralcio" (essendovi intuitive, rilevanti differenze tra i crediti statali e quelli degli enti locali), nonché dallo stato del relativo contenzioso, senza peraltro prevedere alcun meccanismo compensativo».

Ad avviso della Corte dei conti rimettente sarebbe inoltre «[d]el tutto eccentrico» il correlato meccanismo di esenzione da responsabilità amministrativa e contabile, mediante espressa improcedibilità nei relativi giudizi, ancorché si tratti di crediti «ricadenti in epoca anteriore alla disposizione legislativa di "stralcio"». Ciò aggraverebbe le già prospettate censure in riferimento: a) all'art. 3 Cost., per irragionevolezza e arbitrarietà dell'annullamento indiscriminato di crediti «sulla sola base del relativo importo e dell'anno di affidamento in riscossione»; b) all'art. 24 Cost., poiché il Comune sarebbe privato del diritto ad attivare o proseguire la difesa giudiziale delle proprie ragioni e del proprio patrimonio «tanto nei confronti del debitore, quanto nei confronti dell'agente, pur a fronte di pregressi comportamenti gravemente colposi di quest'ultimo»; c) all'art. 53 Cost., in quanto la norma denunciata si risolverebbe «in una impropria esenzione d'imposta, con effetto retroattivo».

2.- Preliminarmente va rilevato che le suddette questioni sono sollevate in tre diversi giudizi vertenti tra le medesime parti e in relazione a disposizioni coincidenti. I giudizi di legittimità costituzionale sono perciò tra loro connessi e vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi con unica pronuncia.

3.- Esaminando partitamente le diverse questioni di legittimità costituzionale sottoposte al vaglio di questa Corte, con riferimento al primo gruppo di esse non sussistono ragioni ostative all'ammissibilità.

Innanzitutto va precisato, infatti, che i rimettenti, correttamente e in modo ampio, hanno dato conto dello ius superveniens (relativo alle ulteriori proroghe del meccanismo "scalare inverso", basato cioè sull'esame prioritario delle annualità più recenti), motivando anche le ragioni per le quali tali modifiche non incidono ratione temporis sulla rilevanza. Essi hanno specificamente precisato che tale profilo non sarebbe intaccato nemmeno dalla sopravvenuta disciplina dello stralcio automatico fino a mille euro, di cui al censurato art. 4, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, né da quella dell'annullamento dei carichi residui fino a 5.000 euro, di cui all'art. 4, comma 4, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, residuando

comunque, nelle annualità oggetto di contestazione, sia carichi di importi superiori a 5.000 euro, sia quote inferiori o pari a euro 300 in annualità dal 2010 al 2014 non interessate dai predetti sgravi.

Inoltre non sono fondate le eccezioni di inammissibilità per omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione formulate, in due prospettive distinte, dal Comune di Teramo, parte costituita nel giudizio a quo, e dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

Quanto all'eccezione del Comune, appaiono pienamente valide le ragioni al riguardo addotte dagli stessi rimettenti, secondo i quali il tenore letterale delle disposizioni censurate non lascerebbe spazio a un'interpretazione «che consenta di superare il vincolo temporale ivi stabilito». Non è infatti condivisibile l'esegesi per cui, da un lato, il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico non impedirebbe all'ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e, dall'altro, l'esclusione delle quote fino a 300 euro dall'assoggettamento al controllo sarebbe esclusivamente funzionale a esentare da responsabilità amministrativa e contabile l'ente creditore che non lo esercitasse.

Parimenti non fondata è l'eccezione dell'Avvocatura generale secondo cui dall'omesso tentativo di interpretazione conforme discenderebbe una insufficiente motivazione sulla rilevanza.

Non solo l'art. 1, comma 815, più volte citato non consente alternative in merito all'applicabilità alle cosiddette società private "scorporate" (come di seguito meglio illustrato infra al punto 4.1.), ma esso assume uno specifico significato proprio in riferimento alla motivazione della sentenza n. 51 del 2019 e, per l'effetto, alle censure oggi riproposte in relazione alle disposizioni della legge n. 190 del 2014.

4.- La complessità della vicenda rende, in effetti, opportuno ricordare, prima di procedere all'esame del merito, che questa Corte nella sentenza n. 51 del 2019 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale già sollevate dai medesimi rimettenti sull'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della citata legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., per difetto di rilevanza a causa dell'erroneo presupposto interpretativo sui soggetti destinatari della normativa denunciata.

Nelle ordinanze, infatti, si attribuiva «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», cioè una "società privata scorporata".

Si era quindi ritenuto che la società non potesse annoverarsi tra gli «agenti della riscossione», cui unicamente e univocamente il legislatore aveva inteso riferire la disciplina censurata.

A ciò la sentenza perveniva dopo un'ampia ricostruzione dell'evoluzione del complesso quadro normativo, avallata anche da argomenti di carattere sistematico, basati sulla distinzione tra «proroghe "generiche", in quanto riguardanti tutti i concessionari della riscossione, e proroghe "specifiche" che hanno invece riguardato solo i soggetti "pubblici" della riscossione (cioè i soggetti a partecipazione pubblica ai sensi del comma 7 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005)».

Dopo averne illustrato le specifiche rationes e cadenze temporali, questa Corte giungeva infatti alla conclusione che «una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 può trovare applicazione [...] solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe "specifiche" disposte dal comma 12 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma», «con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private "scorporate"».

Questo in quanto, da un lato, tale disciplina è stata «introdotta nell'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti "pubblici" della riscossione» e connesse all'«ingresso, disposto a suo tempo ex lege, dei soggetti "pubblici"»

nell'attività di riscossione degli enti territoriali, chiamati anche a supplire, più o meno oborto collo, alle disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private».

E, dall'altro, perché «i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte della società private "scorporate", in relazione ai ruoli a queste consegnati dall'ente creditore, erano rimasti fissati dall'ultima proroga "generica" [...]; per cui «l'estensione del nuovo meccanismo "scalare inverso" anche alle società private "scorporate" sortirebbe, perciò, l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (fattispecie che non si verifica per i ruoli affidati ai soggetti del sistema "pubblico" della riscossione), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori» (ancora, sentenza n. 51 del 2019).

4.1.– A meno di un anno dalla pubblicazione della suddetta sentenza, tuttavia, il comma 815 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 ha disposto che «[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili, sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248», cioè alle cosiddette società private "scorporate".

È in forza di questa nuova disposizione che i giudici a quibus tornano sostanzialmente a sottoporre, in riferimento ai medesimi parametri e motivazioni, a questa Corte le questioni di legittimità, già sollevate nella precedente occasione, sulle norme relative alle comunicazioni delle quote inesigibili secondo un meccanismo "scalare inverso" e al non assoggettamento a controllo delle quote fino a 300 euro. Le questioni tuttavia vengono ora orientate non più su tali norme di per sé considerate, ma sull'estensione retroattiva – prodotta per effetto dell'art. 1, comma 815, prima richiamato – di queste ultime alle società private "scorporate".

Più precisamente, secondo i giudici a quibus, i censurati periodi dei commi 687 e 688 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in combinato disposto con il precedente comma 684, «come interpretati autenticamente dall'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160» ovvero «con effetto anche per le società private "scorporate"», lederebbero, in particolare, l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza. E infatti, per le «ragioni di ordine sistematico» ritraibili dalla motivazione della sentenza di questa Corte n. 51 del 2019, sarebbe irragionevole l'«opzione interpretativa» che conseguirebbe «alla scelta legislativa di aver esteso (ab origine, o comunque con interpretazione autentica) il meccanismo dello "scalare inverso" anche alle società private "scorporate", 'prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori'».

In questi termini deve essere quindi circoscritto il petitum dei rimettenti, che, del resto, solo in virtù della suddetta novella normativa, possono tornare fondatamente a sostenere, rispetto al dato normativo precedentemente considerato da questa Corte nella sentenza n. 51 del 2019, la rilevanza delle questioni.

Di questa delimitazione è riprova il fatto che i rimettenti si premurano di precisare che queste specifiche questioni sono sollevate avendo «riguardo alle sole disposizioni che, effettivamente, assumono concreta ed attuale rilevanza nell'ambito del presente giudizio».

4.2.– Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, con assorbimento di tutti gli altri profili.

L'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 riecheggia la terminologia dell'originaria formulazione del comma 28 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, come convertito, che disponeva che «[a] decorrere dal 1° ottobre 2006», data di soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, «i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari

del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa partecipate [...]».

Tale formulazione ha consentito di applicare, dal 1° ottobre 2006, alla Riscossione spa e alle società dalla stessa partecipate tutti i riferimenti normativi delle previgenti disposizioni relativi ai concessionari nazionali della riscossione.

Il comma 815 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, seppure in forma poco cristallina, appare quindi diretto a estendere "ora per allora" anche alle società "scorporate" la qualificazione di agenti della riscossione in senso stretto, in riferimento agli adempimenti cui tali società erano tenute.

In tale prospettiva, per quanto qui rileva, l'esplicita precisazione nella disposizione «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme» ha la puntuale funzione di saldare la sorte dei controlli delle quote delle società scorporate a quella dell'agente della riscossione, neutralizzando così la fondamentale distinzione tra proroghe "generiche" e proroghe "specifiche" invece evidenziata come elemento caratterizzante lo sviluppo dell'ordinamento da questa Corte nella ricordata sentenza n. 51 del 2019.

4.3.– Questo effetto viene prodotto da una disposizione che non si autoqualifica espressamente come di interpretazione autentica, ma che evoca senz'altro una formula tipica («si intendono applicabili») di siffatte leggi, al punto da indurre i rimettenti a qualificarla tale. Tuttavia, al contempo, la medesima disposizione, a dispetto del naturale effetto retroattivo dell'interpretazione autentica, si premura di assicurare tale efficacia attraverso un'esplicita previsione: «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme».

Si tratta di ambiguità che possono però essere sciolte considerando che tale disposizione è stata emanata non solo in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina, ma proprio a ridosso della più volte citata sentenza n. 51 del 2019, la quale, come si è sopra riportato, aveva in radice escluso la possibilità di ricavare dall'ordinamento allora in vigore un'interpretazione che estendesse il «nuovo meccanismo "scalare inverso" anche alle società private "scorporate"».

In particolare, in tale pronuncia, dalla richiamata distinzione tra proroghe "generiche" (riguardanti tutti i concessionari della riscossione) dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e proroghe "specifiche" (riguardanti solo i soggetti "pubblici" della riscossione), nonché dalla constatazione che solo per le prime si è verificata una soluzione di continuità, si è tratta la necessaria conclusione che non rientra tra i possibili significati attribuibili alla littera legis l'applicabilità alle società "scorporate" delle norme che avevano introdotto il nuovo meccanismo "scalare inverso".

Il citato comma 815, pertanto, nonostante l'espressione utilizzata («[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili»), assume senz'altro il carattere di una norma dalla natura innovativa e dall'efficacia retroattiva, poiché "impone" una scelta che non è ascrivibile in alcun modo alle possibili varianti di senso delle norme che hanno introdotto il meccanismo "scalare inverso".

4.4.– Una volta precisata la natura innovativa della suddetta disposizione, va accertato se la prevista «retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza [...] e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 39 del 2021).

Procedendo quindi nello scrutinio di costituzionalità, va rilevato che l'equivoco utilizzo della terminologia tipica delle leggi di interpretazione autentica, sebbene non sfociato in un'autoqualificazione, porta in ogni caso a identificare, quanto alla retroattività del novum introdotto dal suddetto comma 815, un primo indice di irragionevolezza (ex plurimis sentenza n. 39 del 2021), che però concorre con quelli, ben più decisivi, che vengono alla luce considerando la precipua genesi del meccanismo "scalare inverso".

Del resto già nella sentenza di questa Corte n. 51 del 2019 si era rilevato che il menzionato meccanismo, infatti, era stato introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti “pubblici” della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private “scorporate”, che erano, invece, ormai scaduti.

Nella medesima sentenza si era altresì rimarcato che l'estensione del nuovo meccanismo “scalare inverso” anche alle società private “scorporate” «sortirebbe [...] l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (fattispecie che non si verifica per i ruoli affidati ai soggetti del sistema “pubblico” della riscossione), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori».

Non è dato, perciò, rinvenire alcuna ragionevole giustificazione della disposizione censurata, che inoltre, rispetto alla «linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore» (sentenza n. 39 del 2021), si presenta, anzi, irrimediabilmente contraddittoria, nonché inidonea a radicare alcun affidamento tutelabile.

Il citato art. 1, comma 815, nella misura in cui si salda alle disposizioni che disciplinano il meccanismo “scalare inverso” ampliandone retroattivamente la portata, non supera pertanto, per tutte queste ragioni, il controllo di ragionevolezza.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure, dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui, per effetto dell'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, risultano applicabili «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

5.– Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate hanno ad oggetto l'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all'«art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE»), 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. «nella parte in cui prevede anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private “scorporate” (ex art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160)», l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012, l'inapplicabilità delle procedure di invio delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativo e contabile.

5.1.– Le questioni sono inammissibili per plurimi motivi.

Innanzitutto sono state sollevate senza prendere una chiara posizione sulla portata normativa del combinato disposto dell'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e dell'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019. Infatti i rimettenti non sciolgono le alternative tesi sull'ambito di estensione da attribuire al citato art. 1, comma 815, ovvero se sia necessario seguire una «interpretazione restrittiva», limitata ai soli carichi affidati ante scorporo (incentrata su una equiparazione di carattere oggettivo, che pone al centro i ruoli), oppure un'esegesi più ampia (incentrata su una equiparazione di carattere soggettivo) per cui sarebbero interessati tutti i carichi affidati tra il 2000 e il 2010 e quindi, «in linea di principio», «anche i carichi affidati successivamente allo scorporo».

In tal modo, non risulta adeguatamente circoscritto «il thema decidendum del giudizio incidentale» (sentenza n. 168 del 2020).

Inoltre, i rimettenti non hanno chiarito se l'oggetto delle loro censure sia, per effetto del menzionato art. 1, comma 815, il citato art. 4 nella sua interezza (ovvero il meccanismo dello stralcio automatico delle cartelle fino a mille euro, in sé considerato) o piuttosto il suddetto art. 4 solo nella parte in cui è applicabile anche alle società scorporate.

La prima ipotesi trova riscontro in diversi passaggi delle ordinanze, in cui, dopo aver considerato il menzionato art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 al fine di motivare la rilevanza, esse rivolgono in realtà le loro doglianze alla disciplina dello stralcio in quanto tale.

Ciò si verifica in particolare nelle censure formulate «in aggiunta» (rispetto a quelle individuate per rinvio ai parametri della prima questione) in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 Cost. per «lesione dell'autonomia – anche finanziaria – dell'ente locale interessato, il quale si vede annullare con legge statale, in via di straordinaria urgenza e necessità, crediti "residui" per un ingente valore complessivo [...]». Nello stesso senso conducono i lamentati vulnera agli artt. 3, 24 e 53 Cost. tutti finalizzati a denunciare l'illegittimità costituzionale dello stralcio in sé, anche quindi in riferimento al sistema pubblico di riscossione.

La seconda ipotesi trova invece riscontro nel richiamo alla più volte citata sentenza n. 51 del 2019 che, «nel ricostruire minuziosamente e sistematicamente il quadro normativo stratificatosi nel corso del tempo, aveva tenuto ben distinta [...] la posizione delle società pubbliche (subentrate agli ex concessionari) rispetto alla posizione delle società private "scorporate" operanti per gli enti territoriali».

Ne segue il carattere ancipite delle questioni, perché i rimettenti non si sono limitati a una presentazione sequenziale della medesima questione, ma hanno chiesto a questa Corte due diversi interventi, in rapporto di alternatività irrisolta (ex plurimis sentenze n. 152 e n. 95 del 2020), il che impedisce di identificare il verso delle censure, ridondando nella loro inammissibilità anche sotto questo profilo.

5.2.– Resta però fermo che, nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica, inaugurata nel segno di una maggiore efficienza, anche a seguito del monito contenuto nella sentenza n. 120 del 2021 di questa Corte, dall'art. 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), dovranno essere evitati interventi di "rottamazione" o "stralcio" contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 288 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui, per effetto dell'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), risultano applicabili, «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA