

Divieto impugnabilità dell'estratto di ruolo, la parola al giudice delle leggi

di [Enzo Di Giacomo](#)

Pubblicato il 24 Marzo 2023

La vexata questio della **impugnabilità dell'estratto di ruolo** torna in primo piano a seguito dell'emanazione di una recente ordinanza dei giudici della **Corte di Giustizia Tributaria di Napoli** che rimette il problema all'attenzione della Corte Costituzionale.

La CGT di Napoli sul divieto di impugnabilità dell'estratto di ruolo

I giudici tributari, nel rimettere in discussione il **divieto di impugnabilità dell'estratto di ruolo**, fatta eccezione per alcuni casi previsti dalla legge, i quali hanno rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 12, comma 4 bis, del D.P.R. 602/73, così come modificato dall'art. 3 bis del D.L. 21.10.2021 n. 146 (convertito dalla legge 215/2021), per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Detta disposizione è stata censurata pin quanto negherebbe l'impugnabilità dell'estratto di ruolo se non in alcuni, limitati casi, tassativamente indicati.

Com'è noto il **decreto legge n 146/2021**, recante *“Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili”*, convertito dalla **L. n. 215/2021**, ha previsto all'**art. 3-bis** che **l'estratto di ruolo non può essere più impugnato, mentre il ruolo e la cartella potranno essere impugnati per vizi di notifica solo in alcune circostanze.**



Estratto di ruolo impugnabile nei giudizi pendenti

I **ricorsi pendenti avverso l'estratto di ruolo** sono **ammissibili** ma alla luce della nuova normativa di cui al D.L. n. 146/2021, **il ricorrente dovrà dimostrare il pregiudizio insorto al momento dell'impugnazione dell'atto impositivo** (vd. precedente articolo dell'autore sul n.ro del 20/09/2022 del C.T.)

In particolare, con il citato art. 3-bis, introducendo il **comma 4-bis all'art. 12 del Dpr n. 602 del 1973** "*Formazione e contenuto dei ruoli*" è stato previsto che:

- 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 dalla iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione ad una procedura di appalto;
- per la riscossione di somme dovute al ricorrente da parte di soggetti pubblici o per la perdita di un beneficio nei rapporti con una P.A..

Limiti di impugnazione dell'estratto di ruolo: il parere della Cassazione

Successivamente la Suprema Corte con la [sentenza n. 26283/2022](#), a sezioni unite, ha posto i **limiti d'impugnazione dell'estratto di ruolo** contenuti nell'art. 3-bis del D.L. n. 146/2021.

Nella fattispecie in esame il contribuente proponeva opposizione avverso due estratti di ruolo del concessionario della riscossione (Ader) per Iperf e Tarsu.

L'Ordinanza in commento ha chiarito preliminarmente che il ricorso non è avverso l'estratto di ruolo tout court ma investe l'intera pretesa tributaria dell'Ente che si chiede di annullare e, atteso il quadro normativo delineato dalla L. n. 146/2021, sarebbe destinato ad essere dichiarato inammissibile.

Il caso: i tributi locali

I giudici hanno affermato che **la prescrizione di tributi locali (Tarsu) è di cinque anni**, in applicazione dell'art. 2948 codice civile, **valevole per tutti quei tributi che devono** *“pagarsi periodicamente ad anno”*; e poiché la Tarsu nella fattispecie è relativa all'anno 2012 e non sussistono atti notificati la relativa pretesa tributaria è prescritta.

La Corte ha posto in dubbio la legittimità della norma in relazione alle norme costituzionali di cui all'art. 3 (principio di uguaglianza) atteso che con la riforma del 2021 e la sentenza delle sezioni unite (n. 26283/2022) **hanno modificato il quadro normativo rendendo più difficile la tutela dinanzi al giudice tributario.**

Si pensi alla prescrizione nel caso in cui si faccia valere avverso una cartella di pagamento che si ritiene non notificata, l'impugnativa va proposta al GT ma non è più possibile in via immediata in quanto servirà attendere la notifica di un atto successivo per contestare la pretesa.

L'aver limitato l'impugnabilità a solo tre ipotesi (mancata possibilità di partecipare ad una procedura d'appalto; impossibilità di riscuotere somme dovute dallo Stato; perdita di un beneficio nei rapporti con la P.A.) e l'esistenza di ulteriori pregiudizi (ad es. subire un'esecuzione senza poter neutralizzare preventivamente la pretesa: vedi pignoramento) per il contribuente fanno sì che ci sia disparità di trattamento (oltre ad una limitazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost).

Sotto altri aspetti **il divieto di impugnabilità dell'estratto di ruolo determina una compressione del diritto di difesa giurisdizionale**, anche perché **la tutela è deteriore dinanzi al giudice tributario rispetto a quella dinanzi al giudice ordinario** determinando appunto una **compressione del diritto di difesa in tutte le ipotesi in cui non si tutelano tutti i possibili pregiudizi derivanti dall'iscrizione a ruolo.**

Ad esempio, la tutela immediata prevista per evitare il pregiudizio per la partecipazione ad un appalto è possibile dove sia stata bandita la gara ed il contribuente dimostri la possibilità di parteciparvi (impedita tuttavia dall'esistenza di un debito fiscale); ove si attendesse la decisione del giudice ordinario attesa la possibilità per il contribuente di presentare istanza di partecipazione e poi impugnare l'esclusione, attesa la proliferazione di giudizi (amministrativo e tributario), rappresenterebbe un modo difficoltoso di esercitare il diritto di difesa.

E' chiaro, hanno sostenuto i giudici di merito, che occorre considerare le finalità sottese alla norma di cui al D.L. n. 146/2021, in quanto il legislatore dopo la sentenza della Cassazione a S.U. 19704/2015 ha inteso evitare un aumento considerevole di ricorsi per carichi pendenti molto risalenti e che a fronte di una improbabile esazione avrebbero gravato sugli uffici finanziari le spese derivante dalla possibile condanna in giudizio.

Tale azione del legislatore desta perplessità ed ha finito col condizionare la possibilità di difendersi in giudizio, mentre in realtà potevano adottarsi soluzioni più snelle e con costi bassi che sarebbero state rispettose del diritto di difesa.

Pertanto ha evidenziato la Corte **non appare corretto** (dal punto di vista costituzionale) **tutelare l'esigenza di evitare azioni pretestuose e limitare la medesima possibilità di adire la giustizia**, e per tali motivi ha ritenuto **non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 12, comma 4 bis, Dpr n. 602/1973, come modificato dall'[art. 3 bis D.L. n. 146/2021](#)**.

Alla luce di quanto precede dovremo attendere la risposta del giudice delle leggi per porre la parola definitiva al divieto di impugnabilità all'estratto di ruolo, che, com'è noto, non è annoverato tra gli atti impugnabili di cui all'art. 19 D Lgs n. 546/92 e che a differenza del ruolo, viene formato soltanto su richiesta del soggetto debitore, rappresentando un elaborato informatico che riproduce gli elementi essenziali contenuti nella cartella esattoriale ma non contiene alcuna pretesa impositiva, giorni dalla notificazione, con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata.

Fonte: [CGT Napoli, Ordinanza n. 515 del 23 gennaio 2023](#).

NdR: *Potrebbe interessarti anche...*

[Impugnazione dell'estratto di ruolo: ricorso inammissibile se manca l'interesse ad agire?](#)

[Estratto di ruolo, impugnabile nei giudizi pendenti](#)

A cura di Enzo Di Giacomo

Venerdì 24 marzo 2023