

CONTENZIOSO

Nuove ipotesi di impugnazione diretta di ruolo e cartella invalidamente notificata

di Angelo Ginex

Convegno di aggiornamento

Sanzioni, ravvedimento e riscossione: novità e criticità della riforma

Scopri di più

Dopo il secondo esame in Consiglio dei ministri, a causa del parere ostativo della Ragioneria generale dello Stato, il **D.Lgs. 110/2024**, recante “Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione”, è stato **pubblicato in Gazzetta Ufficiale** in data 7.8.2024, **recependo** anche le **osservazioni** formulate dalla **Commissione “Finanze e Tesoro”** del Senato della Repubblica.

La **riforma della riscossione**, che è già entrata in vigore per talune novità, mentre per altre occorrerà attendere l'1.1.2025, introduce **molteplici novità** come, ad esempio, le **nuove ipotesi di impugnazione diretta del ruolo** e della **cartella di pagamento** che si assume **invalidamente notificata**. Tale previsione rappresenta una delle **principali novità**, rispetto ai contenuti iniziali dello schema di decreto.

Sul punto, è bene rammentare che l'**impugnazione diretta** del **ruolo** e della **cartella di pagamento** che si assume **invalidamente notificata**, visto il proliferare dei cd. ricorsi “strumentali” da parte del contribuente, è stata **fortemente limitata** dal legislatore mediante l'aggiunta del **comma 4-bis**, nell'[articolo 12, D.P.R. 602/1973](#) ad opera dell'[articolo 3-bis, D.L. 146/2021](#).

Nello specifico, la disposizione citata, **in vigore dal 21.12.2021**, oltre a stabilire espressamente la non impugnabilità dell'estratto di ruolo, ha disposto che 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'[articolo 80, comma 4, D.Lgs. 50/2016](#);
- per la **riscossione di somme** allo stesso dovute da **pubbliche amministrazioni o società a totale partecipazione pubblica**, per effetto delle verifiche di cui all'[articolo 48-bis, D.P.R. 602/1973](#);

- per la **perdita di un beneficio** nei rapporti con una **pubblica amministrazione**.

Successivamente, innanzi alla **Corte costituzionale** sono state sollevate plurime **questioni di legittimità costituzionale** dell'[articolo 12, comma 4-bis, D.P.R. 602/1973](#), così come modificato dall'[articolo 3-bis, D.L. 146/2021](#), in relazione agli [articoli 3, 24 e 113 Cost.](#), nella parte in cui **limita la possibilità di impugnare direttamente il ruolo e la cartella di pagamento** che si assume invalidamente notificata, solo al ricorrere di determinate fattispecie attinenti a **rapporti con la pubblica amministrazione**.

La **Consulta**, con sentenza **17.10.2023, n. 190**, nel ritenere **inammissibili** le suddette **questioni di legittimità costituzionale** dell'[articolo 12, comma 4-bis, D.P.R. 602/1973](#), in considerazione del fatto che una simile previsione ricade nella discrezionalità del legislatore, aveva tuttavia auspicato che il **Governo desse efficace attuazione** ai principi e criteri direttivi per la **revisione** del sistema nazionale della **riscossione**.

Detto in altri termini, la **Corte costituzionale** aveva colto l'occasione per **sollecitare** una **rivisitazione** dell'[articolo 12, comma 4-bis, D.P.R. 602/1973](#), al fine di renderlo maggiormente **compatibile** con i principi costituzionali del **diritto di difesa** del contribuente e di **parità di trattamento**, mediante un **ampliamento** delle ipotesi legittimanti l'**impugnazione diretta** del ruolo.

Ebbene, con il recente **D.Lgs. 110/2024**, nel riformare il sistema nazionale della riscossione sulla scorta dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega per la riforma fiscale (**L. 111/2023**), il legislatore è intervenuto sull'ambito di operatività dell'[articolo 12, comma 4-bis, D.P.R. 602/1973](#), al fine di disporre un **ampliamento** delle **ipotesi** in cui il contribuente è legittimato alla **impugnazione diretta** del ruolo e della cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata.

Così, la citata novella ha introdotto nell'[articolo 12, comma 4-bis, D.P.R. 602/1973](#) le **lettere d), e) ed f)**, le quali prevedono **ulteriori condizioni** che permettono l'**impugnazione diretta** del ruolo e della cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata.

In particolare, è previsto che l'**impugnazione diretta** è consentita nei casi in cui il **debitore** che agisce in giudizio **dimostri** che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un **pregiudizio**:

- nell'ambito delle **procedure** previste dal **codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza** di cui al **D.Lgs. 14/2019**;
- in relazione ad **operazioni di finanziamento** da parte di soggetti autorizzati;
- nell'ambito della **cessione dell'azienda**, tenuto conto di quanto previsto dall'[articolo 14, D.Lgs. 472/1997](#).

Il descritto **intervento normativo**, resosi necessario per conformare la disciplina in materia alle indicazioni fornite dalla citata pronuncia della Consulta, appare sicuramente **apprezzabile** (anche se non pienamente soddisfacente), in quanto **amplia ulteriormente le ipotesi** che



consentono al contribuente di impugnare direttamente il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata, **senza** dover necessariamente attendere il **successivo atto** della **riscossione forzata**.