



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

### Sentenza n. 120 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Luca Antonini  
*decisione del 25 maggio 2021, deposito del 10 giugno 2021*  
*comunicato stampa del [10 giugno 2021](#)*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

*atto di promovimento: [ordinanza n. 85 del 2020](#)*

#### **parole chiave:**

IMPOSTE – RISCOSSIONE TRIBUTARIA – AGGIO – DISCREZIONALITÀ LEGISLATIVA  
– MONITO AL LEGISLATORE

#### **disposizioni impugnate:**

- Art. 17, comma 1, del [decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112](#)

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della [Costituzione](#)

#### **dispositivo:**

inammissibilità

La Commissione tributaria provinciale di Venezia ha sollevato, con ordinanza del 5 giugno 2019, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione.

La disposizione censurata, nella versione applicabile *ratione temporis* ai fatti oggetto di giudizio, disponeva che **l'«attività degli agenti della riscossione è remunerata con un aggio, pari al nove [“otto” ex decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95] per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore: a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore; b) integralmente, in caso contrario».**

La Corte costituzionale, accogliendo l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato relativa all'eccessiva manipolatività della soluzione richiesta dal giudice *a quo*, **dichiara le questioni inammissibili**, ma approfitta dell'occasione per indirizzare un deciso **monito al legislatore riguardo la necessità di una riforma della normativa in tema di riscossione delle entrate pubbliche, in particolare nella parte relativa all'istituto del c.d. “aggio”.**

Nella propria argomentazione, la Corte prende le mosse da un'ampia ricostruzione del quadro normativo, giurisprudenziale e fattuale inerente al sistema di riscossione coattiva nel nostro ordinamento.

In tale ambito, l'aggio è riconosciuto come il meccanismo di finanziamento ordinario dell'intera attività di riscossione, funzionale a remunerare i costi che l'Agente della riscossione sconta in

relazione alle operazioni che si rivelano infruttuose, il cui onere complessivo, sulla base di una precisa scelta di politica fiscale, è fatto gravare sui soggetti “morosi”, piuttosto che sulla fiscalità generale. Tuttavia, all’interno della categoria dei soggetti “morosi”, cui viene addossato, attraverso l’aggio, il costo delle esecuzioni infruttuose, rientrano anche «coloro che, raggiunti da una cartella di pagamento, adempiono nel termine di sessanta giorni dalla sua notifica, nonché quelli che decidono di ricorrere per contestare la correttezza della pretesa tributaria e assolvono l’esecuzione provvisoria». Richiamando la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2019 della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, nonché l’audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate presso la Camera dei deputati, VI Commissione finanze, del 14 settembre 2020, la Corte costituzionale si sofferma con particolare attenzione sulla «abnorme dimensione delle esecuzioni infruttuose» le quali, sulla base del meccanismo legislativo censurato, incidono fortemente «sulla proporzionalità dell’onere riversato sul contribuente che, sebbene inadempiente (o ricorrente avverso la pretesa tributaria), assolve il proprio debito tributario».

Infatti, a causa della dimensione delle esecuzioni infruttuose, riconducibile all’inefficienza della riscossione coattiva, il meccanismo di finanziamento della funzione di riscossione finisce per produrre il 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». Peraltro, la Corte sottolinea come **l’inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva determini, da un lato, anche una grave compromissione del dovere tributario**, il quale è preordinato al finanziamento non solo dei diritti sociali, ma anche di gran parte di quelli civili e, **dall’altro, concorra a impedire «di fatto» alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all’art. 3, secondo comma, della Costituzione**.

**Alla luce delle considerazioni effettuate, la riforma del servizio della riscossione coattiva appare alla Corte indifferibile.**

**Tuttavia, le modalità con cui essa potrebbe essere attuata sono molteplici e, pertanto, rimesse in prima battuta alla discrezionalità legislativa, mentre la soluzione avanzata dal giudice a quo** – la quale avrebbe richiesto una pronuncia additiva che provvedesse alla determinazione sia di un minimo e un massimo della misura dell’aggio, sia di un rapporto inversamente proporzionale tra la stessa e la somma da riscuotere – **non rappresenta né l’unica astrattamente compatibile con la Costituzione, né quella costituzionalmente più “adeguata”**, mancando meccanismi analoghi all’interno del nostro sistema tributario cui fare riferimento. Le possibili soluzioni, infatti, sono ricomprese all’interno di un ampio spettro che varia dalla «previsione di soluzioni, anche miste, che prevedano criteri e limiti adeguati per la determinazione di un “aggio” proporzionato» sino alla “fiscalizzazione” degli oneri della riscossione, i quali verrebbero così posti a carico della fiscalità generale, con conseguente eliminazione dello stesso istituto dell’aggio (soluzione che, sottolinea la Corte, è stata adottata nei principali Paesi europei ed è stata in vigore per circa quindici anni anche nel nostro ordinamento, in base a quanto previsto dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603).

In conclusione, dunque, **la Corte dichiara le questioni inammissibili «perché le esigenze prospettate, pur meritevoli di considerazione (nei sensi sopra precisati), implicano una modifica rientrante nell’ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore».**

*Lorenzo Madau*