

# PETIZIONE PER LA RIFORMA LEGISLATIVA

## ex art. 50 Costituzione italiana

**\*depositata alla Camera dei Deputati ex art. 109 regolamento del ramo parlamentare\***

Io sottoscritto **Angelo Lucarella** (C.F. LCRNGL86L23C741K), nato il 23.07.1986 a Cisternino (Br) e residente in Martina Franca (Ta) alla Via Mongelli n. 34, di professione avvocato<sup>1</sup>, mail: [angelolucarella@gmail.com](mailto:angelolucarella@gmail.com) e pec: [lucarella.angelo@oravta.legalmail.it](mailto:lucarella.angelo@oravta.legalmail.it), tel./fax 080/4838253 e cell. 339/7865458, con studio in Martina Franca (Ta) alla Via Alessandro Fighera n. 49 dove eleggo domicilio ai fini della presente procedura, ai sensi dell'art. 50 della Costituzione italiana propongo al Parlamento la seguente

### PETIZIONE

per la riforma legislativa

della legge 215/2021 (d'ora in avanti Legge Pittella), del DPR 602/1973 e del D.Lgs. 546/1992 quali norme coinvolte dalla c.d. legge Pittella riguardo l'impugnabilità in sede giudiziaria (tributaria e civile) degli "estratti di ruolo".

\*o\*o\*o\*

Premesso che:

- la Legge Pittella, nell'apportare MODIFICAZIONI IN SEDE DI CONVERSIONE AL DECRETO-LEGGE 21 OTTOBRE 2021, N. 146, ha introdotto la seguente norma ex art. 3 bis *"Dopo l'articolo 3 sono inseriti i seguenti: «Art. 3-bis (Non impugnabilità dell'estratto di ruolo e limiti all'impugnabilità del ruolo). - 1. All'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente: "4-bis. 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*

<sup>1</sup> Avvocato, saggista, già vice presidente coord. Commissione Giustizia del Ministero dello Sviluppo Economico. Esperto giurista italiano invitato dal World Justice Project 2023 (sostenuto dalla Commissione Europea).

Docente a.c. in Diritto processuale tributario - Università degli studi di Napoli Federico II. Componente di cattedra in "Diritto e spazio pubblico" - Università degli studi internazionali di Roma (Facoltà di Scienze Politiche). Componente del tavolo di esperti per gli studi sul "reddito universale" - Università internazionale per la Pace dell'ONU, sede di Roma (Dipartimento di Scienze Politiche). Direttore del Dipartimento di studi politici, costituzionali e tributari - Università Federiciana p.re.

Componente del comitato scientifico della rivista Filodiritto per l'area "socio-politica" ed è curatore della rubrica "Mondovisione". Scrive per Italia Oggi e La Ragione e interviene su La Voce di New York (columnist) e Il Sole 24 Ore.

*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, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione";*

- la Legge Pittella, nell'aver introdotto la suddetta norma, ha generato un gravissimo disorientamento giuridico nel mondo contenzioso perché, da una parte, implicitamente retroattiva (basti leggere la sentenza a Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 26283 del 2022 e prima ancora Ctp Latina n. 53/2022 e Ctp Siracusa n. 400/2022) e, dall'altra parte, ha generato i c.d. "contribuenti appesi".

Infatti, la spaccatura nel mondo dottrinale e giurisprudenziale è stata percepibile sin dal girono di entrata in vigore.

Diverse sono le decisioni avvicinandesi sul tema per cui:

- o viene dichiarata la cessata materia del contendere dato l'effetto "retroattivo implicito";
- o viene sollevata la questione di incostituzionalità della norma;
- oppure ancora si dichiara la inammissibilità del ricorso del contribuente avverso le cartelle di pagamento conosciute mediante i c.d. estratti di ruolo (consegnati dall'Agente della Riscossione nazionale o concessionari della riscossione ove consentito per le dinamiche degli Enti locali).

Da quanto premesso emerge una indifferibile necessità di porre rimedio a quanto generato dalla norma in una delle formule appresso indicate:

- abrogando la Legge Pittella e disciplinando quanto accaduto nel mondo giuridico reale del Paese con "norma di recupero";
- emanare una legge di pulizia giuridica sulla materia al fine di regolare quanto più correttamente la questione visto l'ingolfamento normativo creato in virtù della concorrenza di più disposizioni in vigore per lo stesso ambito;
- emanare una legge di interpretazione autentica che sancisca la impossibilità di effetto retroattivo implicito della Legge Pittella con (anche qui) una disposizione normativa di

- recupero per tutte quelle cause definite con inammissibilità, cessata materia del contendere, ecc. frutto e conseguenza della normazione sugli “estratti di ruolo” sopraggiunta nel 2021;
- interessare il Governo per l’adozione di un decreto legge ex art. 77 della Costituzione vista la necessità e l’urgenza deducibile da quanto rappresentato sinora e da quanto si espone ancora appresso.

Nell’arduo compito di rispettare le finalità su esposte, con la presente proposta di petizione si vuole che emerga l’insufficienza giuridica della legge sugli “estratti di ruolo” e, di riflesso, sulle “cartelle di pagamento”, sostanzialmente, per due motivi:

- il primo perché l’effetto normativo generato ha “costituito in mora” una moltitudine di contribuenti che dall’oggi al domani si son visti naufragare anni di sacrifici contenziosi (con tutto ciò che tange le garanzie costituzionali ed euro-unitarie) e con l’ulteriore effetto che per difendersi nuovamente (i predetti contribuenti) dovranno aspettare la notifica di una intimazione di pagamento, un pignoramento, una istanza di fallimento, ecc.;
- il secondo perché, sul piano politico-economico-finanziario la legge in questione non ha prodotto alcun beneficio sostanziale per le casse erariali se non sul piano del differimento contabile pubblico delle partite di ruolo (non più imputate a sospensione per “contenzioso pendente”, ma a “immediatamente eseguibili” dato l’effetto del contenzioso apparente).

Ecco perché la Legge Pittella ha avuto ed ha la responsabilità di aver generato i c.d. “contribuenti appesi”.

Si tenga conto, quindi, che sul tema è stata la Corte Costituzionale, con la recente decisione n. 190/2023 (a pag. 16), a dichiarare che *“Il rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolge però profili rimessi – quanto alle forme e alle modalità – alla discrezionalità del legislatore e non spetta, almeno in prima battuta, a questa Corte; tale risultato può, infatti, essere ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative: sia, da un lato, estendendo, con i criteri ritenuti opportuni, la possibilità di una tutela “anticipata” a fattispecie ulteriori (quali quelle prima qui indicate) rispetto a quelle previste dalla norma censurata, sia, dall’altro, agendo in radice, ovvero sulle patologie che ancora permangono nel sistema italiano della riscossione. Queste attengono sia al passato, dove, anche per cause storiche, si è accumulata una consistente massa di crediti ormai evidentemente prescritti, sia al futuro perché il sistema dovrà essere strutturato in modo che tale fenomeno non si ripeta, evitando, in particolare, il danno di gravi falle nell’adempimento del dovere tributario, «preordinato al finanziamento del sistema dei diritti*



costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi» (sentenza n. 288 del 2019)».

Orbene, tale petizione ha lo scopo di perseguire e stimolare, specificamente, quanto afferma la Corte Costituzionale ovvero sia una riforma legislativa quanto più urgente e confacente possibile al gravissimo problema generatosi e rappresentato (seppur succintamente in questa fase e sede).

È il legislatore che deve prendere contezza ed atto della stortura creata nel sistema giuridico da quando introdotta la legge Pittella se si tiene conto di ulteriori elementi e fattori.

\*o\*o\*o\*

Stiamo, quindi, alla norma introdotta.

Oggi l'art. 3 bis nel D.L. 146/2021, modificato appunto dalla legge 215/2021 con l'emendamento che prende il nome dal suo proponente in Parlamento, porta in vigore la c.d. "Non impugnabilità dell'estratto di ruolo e limiti all'impugnabilità del ruolo".

Si tratta di una vera e propria tagliola nei confronti dei contribuenti.

La norma in questione (come la Corte Costituzionale pure velatamente afferma con la decisione 190/2023) colpisce indiscriminatamente:

- sia chi deve allo Stato;
- sia chi è stato destinatario di atti illegittimi dell'Amministrazione (erariale od esattoriale a seconda dei casi e delle fasi) e che, pertanto, voleva semplicemente difendersi in base alle regole previgenti e sulla scorta di un solido e granitico orientamento della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, n. 19704 /2015 con cui si affermò (riguardo al D.Lgs. 546/1992) il seguente principio: *"una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 19 citato impone di ritenere che la ivi prevista impugnabilità dell'atto precedente non notificato unitamente all'atto successivo notificato non costituisca l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente sia comunque legittimamente venuto a conoscenza e pertanto non escluda la possibilità di far valere tale invalidità anche prima, nel doveroso rispetto del diritto del contribuente a non vedere senza motivo compresso, ritardato, reso più difficile ovvero più gravoso il proprio accesso alla tutela giurisdizionale quando ciò non sia imposto dalla stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione".*

Dalla tela interpretativa della Cassazione e dall'art. 19 del D.Lgs. 546/1992 nasceva, quindi, il consolidamento dei c.d. "ricorsi al buio" dei contribuenti italiani.

Per ricorsi al buio si intendono quelli che, sostanzialmente, funzionavano come appresso si elenca:

- il cittadino riceveva dall'Agente della Riscossione (es. la ex Equitalia) i c.d. estratti di ruolo nei quali si riepilogavano (e riepilogano tuttora) i presunti debiti, i ruoli formati e generati dagli Enti impositori e gli estremi di cartella con eventuale notificazione;
- il cittadino, visti ed esaminati i c.d. "estratti di ruolo", ne impugnava gli atti in essi richiamati ovvero cartelle di pagamento, ruoli e relativo presunto debito se ritenuti illegittimi ed in forza dell'art. 19 del D.lgs. 546/1992 nonché dell'art. 49 del DPR 602/1973.

Questa è la sostanza di quanto avveniva prima della Legge Pittella e che per effetto di quest'ultima migliaia di contribuenti italiani, magari anche vittoriosi in primo e secondo grado, si sono visti destinatari, tutto d'un tratto, di decisioni di inammissibilità o cessata materia del contendere dopo anni di sacrifici economici, psicologici e legali con l'ulteriore beffa: i detti cittadini non poterono usufruire della dichiarazione di rinuncia contenziosa al fine di accedere alla c.d. "rottamazione" prevista dalla legge di bilancio n. 197/2022 per due motivi di fondo:

- in quanto "contribuenti appesi" vivevano il contenzioso solo come giudizio formalmente rimasto in piedi;
- in quanto "contribuenti appesi" attendevano l'esito del giudizio come fatto scontato oltreché obbligato per legge e quindi senza poter rinunciare come prescritto dalla legge sulla rottamazione anche per il problema della non esclusione della c.d. soccombenza virtuale a cui i giudici italiani sono tenuti (vedasi decisione della Corte Costituzionale n. 274/2005).

La Legge Pittella, sotto un altro punto di vista (se non fosse per i gravi problemi esposti), in linea di principio, non toglie e non inserisce alcunché di nuovo nel panorama giuridico se si tiene conto della prima frase dell'art. 3 bis allorquando si prescrive che "L'estratto di ruolo non è impugnabile": gli estratti di ruolo sono da sempre atti non impugnabili ed è per questo che la norma nasce in formula disorientativa.

Basti leggere l'art. 19 del D.Lgs. 546/1992 per rendersi conto che gli estratti di ruolo non erano e non sono menzionati tra gli atti impugnabili per il ricorso tributario.

Ma il problema si pone sul secondo passaggio dell'art. 3 bis della Legge Pittella ove si creano di fatto cittadini-contribuenti di serie A e di serie B (o meglio ancora fuori serie).

È nel leggere 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" che si genera l'evidente e palese discriminazione e disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 della Costituzione, della CEDU, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, della Dichiarazione universale dei diritti della persona, ecc.

La disposizione in esame, pertanto, è stata partorita contrastando pure i principi della storica decisione n. 114/2018 della Corte Costituzionale con cui è stata abrogata parzialmente altra norma che per quasi 20 anni ha terrorizzato i cittadini e reso inammissibili le opposizioni alle esecuzioni esattoriali: si tratta dell'art. 57 DPR 602/73 che vietava le opposizioni alle esecuzioni esattoriali secondo il canone dell'art. 615 del codice di procedura civile.

Cosa, quest'ultima, assolutamente interagente con la questione della Legge Pittella dal momento che i "contribuenti appesi" nel doversi aspettare un atto postumo alla chiusura del giudizio per effetto della legge 215/2021, potranno impugnare una intimazione, un pignoramento, una istanza di fallimento, ma non un ordine di pagamento per l'espropriazione forzata (ad esempio ex art. 72 bis DPR 602/1973) nel momento in cui il terzo pignorato dovesse pagare immediatamente quanto chiesto dall'Agente della Riscossione nelle more dei termini di ricorribilità: eventualità che si associa al c.d. effetto di assegnazione automatica che implicherebbe la carenza di legittimazione del contribuente in ragione proprio dell'art. 615 cpc il quale prevede *"Nell'esecuzione per espropriazione l'opposizione è inammissibile se è proposta dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione"*.

In definitiva, la presente petizione si propone di fornire un breve manifesto di riforma ampliando la visuale due piani: uno costituzionale, l'altro di legislazione ordinaria:

1. Costituzionalizzare la giustizia tributaria;
2. Creare il percorso pregiudiziale e/o di ricorribilità diretta del cittadino per le norme di parvenza incostituzionale da rivolgersi alla Corte Costituzionale stessa (con allargamento dei componenti, solo per questa tipologia di formulazione dell'illegittimità costituzionale, al fine di snellire il procedimento);
3. Creare un corpo giudicante tributario non più sottoposto alla disciplina al controllo, diretto od indiretto, del Ministero dell'economia o comunque del potere esecutivo tramite la Presidenza del Consiglio dei Ministri (date le normative n. 130/2022 e n. 545/1992);
4. Creare il percorso specializzante sin dalle Università per i difensori e i giudicanti tributari;
5. Abrogazione dell'art. 3 bis D.L. 146/2021;
6. Tamponare il problema della competenza e delle risorse umane nella giustizia tributaria con l'allargamento del ruolo del giudice monocratico;
7. Immediatamente attribuire al giudice tributario tutte le cause riguardanti le opposizioni anche relative all'esecuzione e agli atti esecutivi (così da evitare i casi di incompetenza per materia dilaganti per effetto della concomitanza dell'art. 9 codice di procedura civile) istituendo anche il procedimento di "super sospensiva";
8. Eliminare definitivamente il regime delle presunzioni dal processo tributario e dal procedimento di verifica salvo l'ambito penalmente rilevante;



9. Eliminare e/o riordinare tutti i tipi di verifica presuntiva nonché dichiarare con legge costituzionale che lo Statuto del Contribuente e la legge 241/90 sono insuperabili da altre norme;
10. Codificare tutto il quadro normativo, snellire ed abrogare le norme che contribuiscono all'ingolfamento legislativo in materia.

\*O\*O\*O\*

Per tutto quanto esposto, rappresentato e proposto (s.e.o.), sottopongo agli Onorevoli parlamentari italiani il presente atto di petizione per la riforma legislativa della Legge Pittella e quant'altro collegato e/o necessario riformare in ragione e collegamento.

Con speranza di aver contribuito alle sorti del nostro Paese e con l'augurio che le SS.LL. illustrissime della Camera dei Deputati possano, con sensibilità istituzionale, attivarsi per modificare il quadro normativo innanzi richiamato in ossequio al dettato costituzionale.

Senza certezza del diritto, si rischia la sfiducia sociale nelle Istituzioni.

Dichiaro sin d'ora disponibilità per audizioni parlamentari ed eventuali proposte di redazione del progetto di riforma da sottoporre all'attenzione della Commissione designanda.

Martina Franca (Ta) - Roma, 30.12.2023.

**Angelo Lucarella**

