

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SESTA SEZIONE CIVILE - 1**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MAURO DI MARZIO

- Presidente -

Dott. MARCO MARULLI

- Rel. Consigliere -

Dott. LAURA TRICOMI

- Consigliere -

Dott. LAURA SCALIA

- Consigliere -

Dott. MASSIMO FALABELLA

- Consigliere -

Oggetto

INDEBITO
ARRICCHIMENTO
P.A.

Ud. 13/04/2022 - CC

R.G.N. 6287/2021

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 6287-2021 proposto da:

CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA
FORENSE, in persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliata in (omissis), presso lo
studio dell'avvocato (omissis), che la rappresenta
e difende unitamente all'avvocato (omissis);

- ricorrente -

contro

AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE, in persona del
legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA,
VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE
DELLO STATO, che la rappresenta e difende ope legis;

- controricorrente -



avverso la sentenza n. 3762/2020 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 27/07/2020;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 13/04/2022 dal Consigliere Relatore Dott. MARCO MARULLI.

RITENUTO IN FATTO

1. La Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense ricorre per cassazione – sulla base di sei motivi ai quali resiste l'intimata Agenzia delle Entrate-Riscossione – avverso l'epigrafata sentenza con la quale la Corte d'Appello di Roma ha revocato il decreto ingiuntivo, richiesto ed ottenuto dall'odierna ricorrente al fine dell'integrale riversamento dei contributi previdenziali dovuti dai proprio iscritti per gli anni 1998 e 1999, sull'assunto che ai relativi ruoli si rendevano applicabili le disposizioni di cui ai commi 527, 528 e 529 dell'art. 1 l. 24 dicembre 2012 n. 228, di guisa che i ruoli divenuti esecutivi entro il 31.12.1999 ricadenti nell'ambito delle norme richiamate dovevano ritenersi inesigibili, e ne era perciò giustificato il discarico operato dall'ente a suo tempo incaricato della riscossione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

2. Il primo motivo di ricorso, con cui si contesta la riconduzione della vicenda in disamina al quadro normativo di cui agli artt. 19 e 20 d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 quantunque il rapporto intercorso tra Cassa ed ente della riscossione avesse fonte dalla comune volontà delle parti e rendesse perciò applicabili le comuni regole in materia di responsabilità contrattuale, è infondato.

Sebbene la riscossione dei contributi ad essa spettanti mediante ruolo sia frutto di una determinazione discrezionale operata dalla Cassa ai sensi dell'art. 18, comma 6, l. 20 settembre 1980, n. 576, nondimeno la volontà che si manifesta in quella determinazione, rispetto alla quale con



la riserva indotta dalla natura pubblicistica dell'ente interessato è ragionevolmente evocabile uno scenario normativo in gran parte governato dal diritto privato, resta all'interno di quel perimetro e non estende i propri effetti, introducendo un'impropria fase negoziale oltre questa soglia, al di là dell'atto con cui viene conferito l'incarico di riscossione, sicché ipotizzare che anche questa fase sia governata da norme privatistiche, nell'inosservanza delle quali l'ente della riscossione potrebbe essere chiamato in responsabilità secondo le comuni regole contrattuali, genera una distonia inconciliabile con il sistema della riscossione mediante ruoli. In buona sostanza va qui ribadito il convincimento già altrove enunciato che «la "soggettività di diritto privato" degli enti previdenziali non assume, pertanto, carattere dirimente, ai fini della ipotizzata sottrazione di tali enti alla disciplina generale di riforma del sistema della riscossione a mezzo ruolo - in relazione tanto alla abrogazione del principio del "non riscosso per riscosso" quanto alla "rottamazione" dei ruoli "inattivi" -, incidendo la natura privatistica soltanto sulla forma organizzativa, oltre che sulla dotazione degli strumenti negoziali propri del diritto privato, come emerge dal mantenimento della vigilanza ministeriale e del controllo di legalità della Corte dei conti, giustificati dalla assoluta rilevanza pubblica generale della attività previdenziale e assistenziale svolta dagli enti "privatizzati"» (Cass., Sez. III, 20/11/2020, n. 26531)

3.1. Il secondo motivo di ricorso, con cui si contesta la ravvisata applicabilità alla specie dei citati commi 527, 528 e 529 poiché essi concernerebbero le sole entrate erariali e quelle di enti pubblici alimentati dal bilancio dello Stato e non sarebbero perciò applicabili alle entrate di soggetti privati, quali le casse previdenziali, in favore delle quali non è previsto alcun intervento pubblico di risanamento dell'equilibrio economico-finanziario, ed in ogni caso si renderebbero



applicabili ai soli rapporti non ancora definiti ovvero a quei rapporti per i quali non erano ancora scaduti i termini per la comunicazione di inesigibilità, è infondato.

3.2. Questa Corte ha già avuto occasione di chiarire circa la prima obiezione che, nonostante l'intervenuta privatizzazione, la Cassa Nazionale Forense costituisce «un ente deputato allo svolgimento di una funzione pubblica, al quale lo Stato ha eccezionalmente concesso di procedere alla riscossione dei propri crediti a mezzo del ruolo, cioè attraverso un sistema normalmente riservato agli enti pubblici, con la conseguenza che lo stesso legislatore può legittimamente disciplinare le modalità della riscossione, imporre limiti alla stessa, o, come avvenuto nella specie, non consentire più la riscossione con tale sistema per i crediti più risalenti» e che le norme in questione, ispirate ad esigenze di razionalizzazione dei bilanci di tutti gli enti creditori (indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli stessi), non pongono «alcuna distinzione tra ruoli attinenti a crediti consegnati da soggetti pubblici o comunque da soggetti istituzionalmente beneficiari di finanziamenti pubblici e ruoli concernenti invece crediti vantati da soggetti privati, riferendosi indistintamente a tutti i crediti iscritti in ruoli resi esecutivi sino al 31 dicembre 1999, ed escludendo la possibilità di procedere ulteriormente alla riscossione degli stessi mediante ruolo, sulla base di una valutazione rispondente ad evidenti criteri di ragionevolezza, in quanto fondata sull'epoca risalente dell'iscrizione a ruolo e, per i crediti di valore inferiore ad Euro 2.000,00, sull'antieconomicità della riscossione, i cui costi sono stati reputati superiori ai benefici» (Cass., Sez. VI-I, 18/02/2022, n. 5436; Cass., Sez. VI-I, 11/02/2022, n. 4555).

3.3. Si è del pari osservato, circa la seconda obiezione, che la tesi difensiva volta a ritenere applicabile la legge di stabilità 2013 ai soli ruoli per i quali erano ancora pendenti i termini (triennali) per la



"comunicazione di inesigibilità", da un lato, non si accorda con la considerazione che, afferendo il giudizio a ruoli consegnati entro il 31.12.1999, non sarebbe comprensibile «come, alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2013 (1.1.2013) possano risultare ancora pendenti i termini stabiliti dalla norma del D.Lgs. n. 112 del 1999, per la presentazione della "comunicazione di inesigibilità" (che per i ruoli consegnati e resi esecutivi nel 1999, erano già scaduti nel 2002)», dall'altro neglige «la chiara prescrizione contenuta nella L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 529, che dichiara espressamente inapplicabile il D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20 (e cioè proprio le disposizioni che contemplano il termine di decadenza dal discarico del ruolo inesigibile), non solo ai crediti di importo superiore ad Euro 2.000,00 (legge stabilità 2013, art. 1, comma 527), ma anche ai crediti di importo superiore (legge stabilità 2013, art. 1, comma 528)», sicché l'argomentazione risulta priva di un radicamento testuale oltre che in contrasto con le finalità perseguite dal legislatore di promuovere la rappresentazione veritiera dei fatti contabili esposti nei bilanci degli enti creditori, tra l'altro, mediante la definitiva eliminazione di crediti iscritti a ruolo non più riscuotibili (Cass., Sez. III, III, 20/11/2020, n. 26531).

4. Il terzo motivo di ricorso con cui deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e ss., l 228/2012 per contrasto con gli artt. 3, 38, 41, 42 e 117 Cost., in riferimento all'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale alla CEDU, all'art. 6 della CEDU ed all'art. 117 Cost., osservando che, ove si accogliesse l'interpretazione del comma 527 cit. fornita dalla sentenza impugnata, l'annullamento automatico previsto per i crediti d'importo inferiore ad Euro 2.000,00 comporterebbe un prelievo forzoso senza indennizzo a carico di enti estranei all'apparato statale, dotati di autonomia finanziaria ed impossibilitati ad avvalersi di finanziamenti pubblici, che, oltre a mettere a rischio la stessa funzione



solidaristica dagli stessi svolta in favore degli iscritti, determinerebbe una disparità di trattamento rispetto ai crediti vantati dall'Unione Europea, non merita seguito.

A confutarne la fondatezza vale la considerazione che, similmente a ciò che è previsto per i crediti di valore superiore al predetto importo, il discarico automatico stabilito per i crediti inferiori ad euro 2000,00 elide solo la possibilità di procedere alla loro riscossione mediante ruolo, ma non incide sui diritto di credito di cui la Cassa resta pur sempre titolare, «atteso che l'annullamento del ruolo non coincide con l'annullamento del credito sottostante, che ben potrà essere successivamente azionato dall'ente secondo l'ordinaria procedura» Cass., Sez. III, 9/05/2019, n. 12229) e non genera disparità di trattamento rilevanti sotto il profilo della pretesa violazione delle norme CEDU, poiché l'intervento del legislatore «non si pone affatto come esercizio di potere autoritativo, del tutto isolato ed inaspettato rispetto ad una situazione giuridica in cui le parti potevano fare ragionevole affidamento sulla sua immutabilità, ma rappresenta la evoluzione di un percorso normativo iniziato fin dall'anno 1999 - con i primi interventi di riforma del sistema di riscossione a mezzo ruoli e l'abolizione del criterio del "non riscosso per riscosso" - e proseguito ininterrottamente, con la sostituzione della nuova organizzazione di carattere pubblicistico degli Agenti della riscossione ai precedenti rapporti di concessione di servizio pubblico, intrattenuti dai singoli enti creditori con le società private» (Cass., Sez. III, 20/11/2020, n. 26531).

5. Il quarto motivo di ricorso, con cui si contesta la contrarietà del meccanismo del discarico automatico agli artt. 107 e 108 TFUE in quanto la sanatoria che esso configura, profittando solo a beneficio degli agenti della riscossione a partecipazione pubblica, si tradurrebbe in un aiuto di stato determinando un indebito vantaggio selettivo a danno dei



concessionari operanti nel medesimo settore, diversamente imponendosi il rinvio pregiudiziale alla Corte UE, è infondato.

Anche al riguardo – e con riferimento pure al chiesto rinvio pregiudiziale («non merita dunque accoglimento l'istanza di rinvio pregiudiziale della causa alla Corte di Giustizia UE, ai sensi dell'art. 267, par. 3, TFUE proposta dalla difesa ricorrente ai fini della valutazione in ordine alla riconducibilità della misura in esame alla nozione di aiuto di Stato contemplata dall'art. 107 TFUE e della conseguente disapplicazione dell'art. 1, commi 527-529, della legge n. 228 del 2012, per contrasto con la normativa eurounitaria») – si rivela assorbente quanto in altrove osservato facendo riferimento alle condizioni in base alle quali una determinata misura possa essere qualificata come aiuto di stato, che anche «a voler ritenere sussistenti le prime due condizioni, in ragione dell'introduzione della misura attraverso una disposizione legislativa e dell'idoneità della stessa a precludere il recupero di risorse che, pur non appartenendo direttamente al patrimonio dello Stato, spettano ad un organismo dallo stesso istituito (cfr. Corte di Giustizia UE, sent. 21/10/2020, in causa C-556/19, Eco TLC; 10/12/2020, in causa C-160/19, Comune di Milano c. Commissione; 28/03/2019, in causa C-405/16, Germania c. Commissione), nonché a determinare un rafforzamento della posizione dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione rispetto ai concessionari operanti nel medesimo settore (cfr. Corte di Giustizia UE, sent. 29/07/2019, in causa C-659/17, Azienda Napoletana Mobilità; 27/06/2017, in causa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania), non risulta in alcun modo dimostrato che il discarico automatico si traduca in un vantaggio economico che la beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (cfr. Corte di Giustizia UE, sent. 15/05/2019, in causa C-706/17, Achema; 17/07/2008, in causa C-206/06, Essent Netwerk Noord e altri;



27/06/2017, in causa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania» (Cass., Sez. VI-I, 18/02/2022, n. 5436; Cass., Sez. VI-I, 11/02/2022, n. 4555).

6. Il quinto motivo di ricorso con cui si contesta ancora la violazione dell'art. 1, commi 527, 528 e 529, l. 228/2012 nonché degli artt. 1 e 2 d.m. 15 giugno 2015 perché la sentenza impugnata avrebbe escluso la perdita del diritto al discarico quantunque l'ente incaricato della riscossione avesse ommesso di inoltrare alla Cassa ai fini della necessaria verifica gli elenchi dei ruoli annullati, è infondato.

Sebbene sul punto l'impugnata sentenza sviluppi considerazioni motivazionali che non si accordano con i presupposti di fatto della vicenda, non per questo, allorché ha avallato la legittimità dell'operato discarico, essa si rende meritevole di cassazione, potendo correggersene, in ragione della riscontrata correttezza del dispositivo, la motivazione ai sensi dell'art. 384, comma 2, cod. proc. civ.

Ed invero, indiscusso che i crediti di che trattasi siano riferiti a ruoli resi esecutivi nel 1998 e nel 1999, va qui nuovamente ricordato il chiaro disposto di segno contrario risultante dall'art. 1, comma 529, l. 228/2012 ("ai crediti previsti dai commi 527 e 528 non si applicano gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 e, fatti salvi i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativa e contabile"), di guisa che è perciò normativamente incongruo argomentare la perdita del diritto al discarico per il mancato inoltro della "comunicazione di inesigibilità", a nulla rilevando in questa direzione gli obblighi stabiliti dal d.m. 15 giugno 2015 essendo essi finalizzati, proprio in considerazione del fatto che come si è dianzi precisato l'annullamento del ruolo non comporta l'estinzione del credito, a preservare le ragioni di credito dell'ente interessato ove ancora esercitabili e a facilitare l'eliminazione delle partite inesigibile dai relativi bilanci.



7. Il sesto motivo di ricorso con cui si contesta la violazione dell'art. 1, comma 527, l. 228/2012 nonché degli artt. 1 e 2 d.m. 15 giugno 2015 perché in subordinata ipotesi la sentenza impugnata avrebbe avallato anche l'eliminazione non solo dei ruoli ma anche dei crediti di importo inferiore ad euro 2000,00, è infondato.

Anche al riguardo va qui nuovamente precisato, nella neutralità dell'argomento dell'eliminazione delle relative partite dai bilanci degli enti creditori, che «il comma 527 dell'art. 1, nella parte in cui prevede, per i ruoli relativi ai crediti di valore inferiore ad Euro 2.000,00, l'annullamento dei crediti e l'eliminazione dalle scritture contabili, deve essere interpretato (non diversamente dal comma 528, riguardante i ruoli relativi ai crediti di valore superiore predetto importo) nel senso che l'esclusione della possibilità di procedere ulteriormente alla riscossione a mezzo ruolo comporta unicamente il venir meno del titolo esecutivo, costituito dal ruolo, e non anche l'estinzione del diritto di credito, in tal senso deponendo le finalità perseguite dal legislatore con la disciplina in esame, configurabile non già come un provvedimento ablatorio nei confronti di enti a cui lo Stato non contribuisce neppure in via indiretta, ma come un intervento di riorganizzazione del servizio di riscossione a mezzo dei ruoli» ((Cass., Sez. VI-I, 18/02/2022, n. 5436; Cass., Sez. VI-I, 11/02/2022, n. 4555).

8. Il ricorso va dunque conclusivamente respinto.

9. Spese alla soccombenza e doppio contributo ove dovuto.

PQM

Respinge il ricorso e condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio che liquida in favore di parte resistente in euro 3.200,00, di cui euro 200,00 per esborsi, oltre al 15% per spese generali ed accessori di legge.



Ai sensi del dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente, ove dovuto, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio della VI-I sezione civile il giorno 12.4.2022.

Il Presidente

Dott. Mauro Di Marzio

