



Numero registro generale 5880/2021

Numero sezionale 8903/2022

Numero di raccolta generale 30902/2022

Data pubblicazione 19/10/2022

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE CIVILE - 1

Composta dai Magistrati:

Umberto Luigi Cesare
- Presidente -
Giuseppe Scotti
Marina Meloni
- Consigliera -
Marco Marulli
- Consigliere -
Rosario Caiazzo
- Consigliere -
Annamaria Casadonte
- Consigliera rel. -

Oggetto

INDEBITO
ARRICCHIMENTO
P.A.

Ud. 11/10/2022 -
CC

R.G.N. 5880/2021

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 5880-2021 proposto da:

CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA FORENSE,
elettivamente domiciliata in (omissis), presso lo
studio dell'avvocata (omissis), rappresentata e difesa
dall'avvocato (omissis);

- ricorrente -

contro

AGENZIA ENTRATE RISCOSSIONE, ex lege rappresentata e difesa
dall'Avvocatura Generale dello Stato con sede in Roma, Via Dei
Portoghesi 12;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 3659/2020 della Corte d'appello di Roma,
depositata il 21/07/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
11/10/2022 dalla consigliera Annamaria Casadonte;



Rilevato che:

1. La Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense ha proposto ricorso per cassazione, affidato a cinque motivi, illustrati anche con memoria, avverso la sentenza del 21 luglio 2020 con cui la Corte d'appello di Roma ha accolto il gravame interposto da (omissis) (omissis) s.p.a avverso la sentenza n. 1093/2016 del Tribunale di Roma, che aveva revocato il decreto ingiuntivo n. 22615/10, con cui era stato intimato all' (omissis) il pagamento della somma di Euro 72814,59 a seguito del riversamento soltanto parziale degli importi dovuti dagli iscritti alla Cassa per l'ambito di Taranto.

2. Ha resistito con controricorso l' (omissis) , in qualità di avente causa di (omissis) .

Considerato che

3. Con il primo motivo d'impugnazione (violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 527-529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e degli artt. 1 e 2 del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 504, in relazione all'art. 360, primo comma, n.3, cod. proc. civ.) la ricorrente censura la sentenza impugnata sostenendo che, nel ritenere operante il meccanismo di annullamento e scarico automatico previsto dall'art. 1, commi 527-529 cit., la sentenza impugnata non ha tenuto conto della riferibilità dello stesso soltanto ad entrate erariali ed a quelle di enti pubblici alimentati dal bilancio dello Stato, e della conseguente inapplicabilità alle entrate di soggetti privati, quali le casse previdenziali, per i quali non è previsto alcun intervento pubblico di risanamento dell'equilibrio economico-finanziario.

4. Con il secondo motivo (illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e ss., della legge n. 228 del 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.) la ricorrente deduce 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.

5. Con il terzo motivo (violazione e falsa applicazione degli art. 107 e 108 TFUE, in relazione all'art. 360, primo comma, n.3, cod. proc. civ.) si deduce che la sanatoria in oggetto, in quanto configurabile come una sanatoria prevista unicamente a favore degli agenti della riscossione, confluiti nell'Agenzia delle Entrate - Riscossione, secondo il meccanismo del discarico automatico dei ruoli introdotto dallo art. 1, commi 527-529, della legge n. 228 del 2012, si traduce in un aiuto di Stato contrastante con l'art. 107 TFUE, determinando un indebito vantaggio selettivo a danno dei concessionari operanti nel medesimo settore.

6. Con il quarto motivo (violazione e falsa applicazione degli artt. 19, comma primo, lett. b), e 59, comma 4-ter, del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, degli artt. 35, 39, 74 e ss. e 82 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, in relazione all'art. 360, comma 1, n.3, cod. proc. civ.) la ricorrente censura la sentenza impugnata per aver implicitamente escluso la decadenza dell'esattore dal diritto al discarico, indipendentemente dall'invio delle comunicazioni d'inesigibilità, nonostante la mancata dimostrazione dell'avvenuto adempimento degli obblighi di attivazione delle procedure di recupero coattivo, d'informazione e di rendicontazione posti a suo carico.

7. Con il quinto motivo (violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 527, della legge n. 228 del 2012 e dell'art. 1, commi primo



e secondo, del d.m. 15 giugno 2015) la ricorrente denuncia, in subordine, che la sentenza impugnata non ha tratto le dovute conseguenze dalla diversità della disciplina prevista per i crediti d'importo rispettivamente inferiore e superiore ad euro 2.000,00, non avendo considerato che, mentre per questi ultimi l'automatico scarico non preclude la possibilità di ricorrere a strumenti di riscossione diversi dal ruolo, per i primi l'annullamento automatico comporta l'estinzione anche del credito, che risulta di fatto espropriato senza indennizzo.

7. I sin qui enunciati motivi, da esaminarsi congiuntamente, in quanto riflettenti profili diversi della medesima questione, sono inammissibili ex art. 360 bis cod. proc. civ. (cfr. Cass. Sez. Un. 7155/2017).

8. Si deve rilevare che la questione concernente l'applicabilità della disciplina dettata dallo art. 1, commi 527-529, della legge n. 228 del 2012 alla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense è stata già affrontata da questa Corte, e risolta mediante l'enunciazione del principio, puntualmente richiamato dalla sentenza impugnata, secondo cui, nonostante la privatizzazione, la predetta Cassa 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.

9. La predetta legge, ispirata ad un'esigenza di razionalizzazione dei bilanci di tutti gli enti creditori (indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli stessi), non pone 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 (cfr. Cass., Sez. III, 26/07/2021, n. 21386; 20/ 11/2020, n. 26531; 9/05/2019, n. 12229).

10. 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, dev'essere interpretato (non diversamente dal comma 528, riguardante i ruoli relativi ai crediti di valore superiore al 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 cui lo Stato non contribuisce neppure in via indiretta, ma come un intervento di riorganizzazione del servizio di riscossione a mezzo dei ruoli.

11. Nessun rilievo può assumere, in contrario, l'espressa previsione della eliminazione dei predetti crediti dalle scritture contabili dell'ente, la quale, oltre a costituire un effetto già altre volte contemplato in caso di disarcico dal ruolo, riveste una valenza esclusivamente contabile, in funzione dell'esigenza, correlata al sistema contabile europeo, di fornire una realistica esposizione dello stato patrimoniale ed economico dell'ente, evitando che crediti persistentemente insoluti possano venire ad alterarne i



bilanci di esercizio, quali poste soltanto virtuali iscritte all'attivo, in contrasto con il criterio di veridicità dei bilanci (cfr. Cass., Sez. III, 20/11/2020, n. 26531; 19/06/2020, n. 11972).

12. Pertanto, anche per i ruoli relativi ai crediti di valore inferiore ad euro 2.000,00 vale la considerazione svolta dalla sentenza impugnata in riferimento a quelli riguardanti i crediti di valore superiore al predetto importo, e anch'essa ripresa da un precedente di legittimità, secondo cui l'annullamento del ruolo non coincide con l'annullamento del credito sottostante, che ben potrà essere successivamente azionato in proprio dall'ente creditore, con gli strumenti di tutela ordinariamente apprestati dall'ordinamento per i soggetti privati (cfr. Cass., Sez. III, 9/05/2019, n. 12229, cit.).

13. Risulta quindi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme in esame, sollevata dalla ricorrente sia in relazione alla previsione di un'espropriazione senza indennizzo dei crediti da essa vantati nei confronti dei propri iscritti e dell'idoneità di tale intervento a incidere sull'equilibrio finanziario dell'ente, sia in relazione alla disparità di trattamento introdotta tra i crediti delle casse previdenziali e quelli dell'Unione Europea, per i quali resta confermata l'operatività del sistema di riscossione a mezzo ruolo, anche se risalenti.

14. E' altresì infondata la censura di violazione dell'art. 117 Cost., sollevata in riferimento all'art. 6 della CEDU, sotto il profilo dell'irragionevole incidenza delle disposizioni in esame sulla posizione di parità delle parti nei giudizi in corso, non configurandosi le stesse come un intervento isolato ed inaspettato rispetto ad un quadro normativo idoneo ad ingenerare nelle parti un ragionevole affidamento in ordine alla sua immutabilità, ma come uno stadio ulteriore di un percorso normativo avviato fin dal 1999 con la riforma del sistema di riscossione a mezzo ruolo, e proseguito con la sostituzione dell'organizzazione di carattere



pubblicistico degli agenti della riscossione ai rapporti di concessione precedentemente intrattenuti dagli enti creditori con società private (cfr. Cass., Sez. III, 20/11/2020, n. 26531; 19/06/2020, n. 11972).

15. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, nell'escludere l'intervenuto esaurimento dei rapporti tra l'ente e l'esattore, la sentenza impugnata non ha affatto negato, neanche per implicito, la decadenza di quest'ultimo dal diritto al discarico, avendo specificamente affrontato, oltre alla questione riguardante la proroga dei termini per l'invio delle comunicazioni d'inesigibilità, quella concernente l'inadempimento degli obblighi d'informazione e rendicontazione, del quale ha espressamente escluso l'idoneità a giustificare la perdita del diritto al discarico, osservando che il mancato invio delle informazioni annuali comportava la perdita del predetto diritto soltanto per i ruoli successivi al 30 settembre 1999, mentre l'obbligo di rendicontazione, non previsto dal d.P.R. n. 43 del 1988, è stato introdotto, per i ruoli resi esecutivi prima del 30 settembre 1999, dalla disciplina transitoria del d.lgs. n. 112 del 1999, che non prevedeva però la perdita del predetto diritto.

16. Tale *ratio decidendi* non risulta in alcun modo attinta dalle censure proposte dalla ricorrente, la quale, nell'insistere sulla perdita del diritto al discarico, si limita a far valere l'omessa valutazione della condotta inadempiente dell'esattore, evidenziando gli obblighi d'informazione e rendicontazione posti a carico di quest'ultimo, senza curarsi di contestare la ritenuta insussistenza di tali obblighi.

17. L'affermazione della Corte territoriale, secondo cui i termini per l'invio delle comunicazioni di esigibilità, alla cui scadenza la ricorrente ricollega la perdita del diritto al discarico, sono stati invece prorogati fino all'entrata in vigore della legge n. 228 del 2012 (cfr. pag.3, ultimo cpv della sentenza impugnata), trova invece conforto nella giurisprudenza di legittimità, la quale ha



richiamato la distinzione tra proroghe c.d. generiche, applicabili ai vecchi concessionari nazionali o ai soggetti dagli stessi eventualmente scaturiti, e quelle c.d. specifiche, riguardanti la

(omissis) S.p.a. e le società da essa partecipate, cui è succeduta l'Agenzia delle Entrate - Riscossione, rilevando che, mentre le prime, disposte attraverso la modifica dell'art. 59 del d.lgs. n. 112 del 1999, sono perdurate fino al 30 giugno 2006, per effetto dell'introduzione del comma 4-quater ad opera del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, le altre, applicabili nel caso in esame, sono proseguite ininterrottamente per effetto delle continue modifiche dell'art. 3, comma dodicesimo, del d.l. n. 203 del 2005, volte ad evitare che le disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle gestioni private si riverberassero a danno del pubblico erario (cfr. Cass., Sez. III, 19/06/2020, n. 11972; v. anche Corte cost., sent. n. 51 del 2019).

18. Infine, non può infine condividersi la tesi sostenuta dalla difesa della ricorrente riguardo alla configurabilità della sanatoria come aiuto di stato, incompatibile con il diritto dell'Unione, atteso che ai fini della qualificazione di una determinata misura come aiuto di Stato, ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE, è infatti necessario che ricorrano quattro condizioni, ovverosia a) che sussista un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali, b) che lo stesso incida sugli scambi tra gli Stati membri, c) che esso conceda un vantaggio selettivo al beneficiario, d) che falsi o minacci di falsare la concorrenza (cfr. Corte di Giustizia UE, sent. 15/05/2019, in causa C-706/17, Achema; 13/09/2017, in causa C-329/15, ENEA, 19/12/2013, in causa C-262/12, Association Vent de Colère ed altri)

19. Nella specie, 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 C74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania).

20. In senso contrario, depone d'altronde la stessa ratio della misura in esame, alla cui introduzione il legislatore si è determinato «tenendo bene presente la situazione complessiva dei ruoli ancora insoluti risultante all'esito delle ripetute proroghe concesse agli "agenti della riscossione", ritenendo ostantiva a una sana e corretta gestione dei bilanci degli enti creditori ed all'efficienza del servizio di riscossione il mantenimento di crediti che continuavano ad essere considerati fittiziamente "esigibili", trattandosi invece di crediti meramente virtuali, in quanto iscritti a ruoli emessi e consegnati in tempi risalenti ed ormai del tutto inesigibili essendo venuta meno ogni concreta probabilità di esazione (cfr. Cass., Sez. III, 19/06/2020, n. 11792).

21. Più recentemente questa Corte ha evidenziato che in tema di riscossione dei crediti della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense mediante ruolo, il meccanismo del discarico



automatico dei ruoli, introdotto dall'art. 1, commi 527-529, l. n. 228 del 2012, non si traduce in un "aiuto di Stato" contrastante con l'art. 107 TFUE, non risultando in alcun modo dimostrato che tale discarico automatico comporti un vantaggio economico che il beneficiario non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato, trattandosi invece di crediti meramente virtuali, iscritti a ruoli emessi e consegnati in tempi risalenti ed ormai del tutto inesigibili (cfr. Cass. 21031/2022).

22. 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 della 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 euro-unitaria.

23. La memoria ex art. 380 bis cod. proc. civ., con cui si chiede la fissazione di pubblica udienza non fornisce ulteriori spunti di riflessione rispetto a quelli sin qui trattati.

24. In conclusione, come già premesso, il ricorso è inammissibile e parte ricorrente va condannata, in applicazione del principio della soccombenza, alla rifusione delle spese processuali alla controparte nella misura liquidata in dispositivo.

25. Sussistono i presupposti processuali per il versamento - ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115 -, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, se dovuto.

PQM

La Corte respinge il ricorso e condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di lite a favore della controricorrente che liquida in euro 2800,00 per compensi oltre spese prenotate a debito come per legge.



Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater del d.p.r. 115 del 2002, da atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso a Roma nella camera di consiglio della Sesta sezione civile-1, l' 11 ottobre 2022,

Il Presidente

Umberto Luigi Cesare Giuseppe Scotti

