

Riscossione dei crediti previdenziali a mezzo ruolo: applicabile a tutti gli Enti

La natura privata degli enti previdenziali incide solo sulla forma organizzativa e sulla dotazione degli strumenti negoziali propri del diritto privato (Cass. n. 11972/2020).

Pubblicato il 14/01/2021



La Suprema Corte, sezione III civile, con la sentenza 6 marzo - 19 giugno 2020, n. 11972 (testo in calce)<sup>[1]</sup>, ha affrontato la dibattuta questione avente ad oggetto l'applicazione o meno delle regole della riscossione - attraverso l'iscrizione a ruolo delle somme, D.Lgs. n. 46/99[2] - anche per gli enti previdenziali caratterizzati da natura privatistica, come ad esempio, la [Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense](#).

Segnatamente, la chiave di volta della *ratio decidendi*, espressa dai giudici di Piazza Cavour, è costituita dal seguente principio: anche la [Cassa Forense](#) è soggetta alle regole della riscossione a mezzo ruolo, poiché "non vi è alcuna ragione, né trova alcun riscontro normativo, la tesi per cui, in seguito alla trasformazione in associazione o fondazione con personalità giuridica di diritto privato, l'ente previdenziale dovrebbe ritenersi sottratto alle modifiche e riforme disposte dal Legislatore in ordine alla disciplina del sistema di riscossione a mezzo ruolo".

In altri termini, prosegue la S.C. nella propria decisione, con l'entrata in vigore del richiamato D.Lgs. n. 46/99, è giuridicamente irrilevante il "tipo", nonché la "natura dei crediti iscritti nei ruoli, e quindi anche dalla natura pubblica o privata dei soggetti che si avvalgono della procedura di riscossione a mezzo ruolo" in virtù dell'incarico dal

creditore all'agente della riscossione<sup>[3]</sup> (oggi, Agenzia delle Entrate - Riscossione, ex Equitalia).

I giudici ermellini hanno pertanto chiarito che con la riforma del prefato *"riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo"*, anche gli enti *"previdenziali"* (art. 17, comma 1<sup>[4]</sup>) sono soggetti alla riscossione coattiva, *"pure a seguito della trasformazione della natura giuridica"* degli stessi.

Sul punto, nella sentenza in commento viene ribadito che, *"ai fini della ipotizzata sottrazione di tali enti alla disciplina generale del sistema della riscossione a mezzo ruolo"* è del tutto ininfluyente *"la nuova soggettività di diritto privato degli enti previdenziali"*, inclusa la Cassa Forense Avvocati<sup>[5]</sup>.

Ebbene, la natura privatistica incide unicamente *"sulla forma organizzativa"*; tale conclusione *"trova conferma nel mantenimento della vigilanza ministeriale e del controllo di legalità della Corte di Conti"*, di conseguenza questo scenario determina *"l'assoluta rilevanza pubblica generale della attività previdenziale e assistenziale degli enti 'privatizzati'"*, nonché l'equiparazione di trattamento in tema di riscossione dei crediti a mezzo ruolo.

Pertanto, conclude la S.C., *"l'ente previdenziale privatizzato"*, a differenza da quanto sostenuto dal ricorrente principale, ossia la [Cassa Nazionale Forense](#), non si colloca *"in una posizione economica differente da quella assunta dagli enti pubblici in relazione alla cura dell'interesse ad essi affidati"*.

In conclusione, l'ente previdenziale di natura privatistica è soggetto alla disciplina del *"sistema di riscossione degli altri enti pubblici"*, inclusa quella afferente ai *"termini per l'iscrizione a ruolo dei crediti"*, i quali, se violati, determinano la decadenza della pretesa avanzata (art. 25, D. Lgs. n. 46/99<sup>[6]</sup>), da far valere con l'impugnazione della cartella esattoriale.

[CASSAZIONE CIVILE, SENTENZA N. 11972/2020 >> SCARICA IL TESTO PDF](#)

---

[1] Nel contenzioso in parola le parti processuali coinvolte erano la Cassa Forense, in qualità di ricorrente e dall'altra parte l'Agenzia delle Entrate - Riscossione.

[2] *"Riordino della disciplina della riscossione mediante il ruolo"*; detto corpus normativo è vigente dal 01.07.1999 (art. 39).

[3] Nel dettaglio, si rimanda all'art. 12, D.P.R. n° 602/73, rubricato *"formazione e contenuti dei ruoli"*; il comma 1 afferma che *"l'ufficio competente forma ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in cui i concessionari operano"*.

[4] Il citato comma 1 stabilisce che *"si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici"*.

[5] Dallo stesso [Statuto della Cassa Forense](#) si legge, all'art. 1 (*"natura giuridica dell'ente"*), che l'Ente dal 1995 è stata trasformato in Fondazione di diritto privato.

[6] Come anticipato, l'art. 25, D. Lgs. n° 46/99 regola la tempistica decadenziale entro cui l'Ente deve procedere all'iscrizione dei ruoli.

A ben vedere, il comma 1, lett. a) del citato art. 25 stabilisce che i contributi dovuti devono essere iscritti, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre *"dell'anno successivo al termine fissato per il versamento; in caso di denuncia o comunicazione tardiva o di riconoscimento del debito, tale termine decorre dalla data di conoscenza, da parte dell'ente"*, mentre la lett. b) prevede che i contributi dovuti agli enti pubblici previdenziali in forza di accertamenti effettuati dagli uffici, devono essere iscritti in ruoli resi esecutivi *"[...] entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla data di notifica del provvedimento [...]"*.

( da [www.altalex.com](http://www.altalex.com) )

**SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE**

**SEZIONE III CIVILE**

**Sentenza 6 marzo - 19 giugno 2020, n. 11972**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ARMANO Uliana - Presidente -

Dott. SESTINI Danilo - Consigliere -

Dott. DE STEFANO Franco - Consigliere -

Dott. OLIVIERI Stefano - rel. Consigliere -

Dott. SCODITTI Enrico - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

**SENTENZA**

sul ricorso 18417-2018 proposto da:

CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA FORENSE, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DI VILLA SEVERINI, 54, presso lo studio dell'avvocato MASSIMO RIDOLFI, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato GIUSEPPE TINELLI;

- ricorrente -

contro

AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE (OMISSIS);

- intimata -

Nonchè da:

AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE (OMISSIS), in persona del legale rappresentante, elettivamente domiciliata in ROMA, P.ZA BARBERINI 12, presso lo studio dell'avvocato ALFONSO MARIA PAPA MALATESTA, che la rappresenta e difende;

- ricorrente incidentale -

contro

CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA FORENSE, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DI VILLA SEVERINI, 54, presso lo studio dell'avvocato MASSIMO RIDOLFI, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato GIUSEPPE TINELLI;

- controricorrente all'incidentale -

avverso la sentenza n. 7811/2017 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 11/12/2017;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 06/03/2020 dal Consigliere Dott. OLIVIERI STEFANO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CARDINO ALBERTO;

udito l'Avvocato MASSIMO RIDOLFI;

udito l'Avvocato FRANCESCA MARCHETTI per delega scritta.

#### Svolgimento del processo

Con sentenza in data 11.12.2017, n. 7811, la Corte d'appello di Roma ha accolto la impugnazione principale proposta da Equitalia Nord e rigettato l'appello incidentale proposto da Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense, avverso la decisione del Tribunale di Roma n. 12242/2015 che aveva rigettato la opposizione dell'Agente del servizio di riscossione al decreto ingiuntivo emesso a favore della Cassa e recante il credito di Euro 35.531,91 - oltre interessi e spese - dovuto in base all'obbligo del "non riscosso per riscosso", del D.P.R. n. 43 del 1988, ex art. 32, pari alla differenza tra i contributi previdenziali dei professionisti, iscritti a ruolo suppletivo 1998 e ruolo principale 1999, e gli importi non incassati, tanto sul presupposto che l'Agente per la riscossione fosse incorso relativamente ai ruoli 1999 - nella decadenza dal diritto al "discarico" per le cause previste dal D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 19 lett. b) e c).

Il Giudice di appello ha affermato la giurisdizione dell'AGO, alla stregua dei precedenti delle Sezioni Unite di questa Corte nonché del Giudice amministrativo, che avevano riconosciuto natura privatistica al rapporto intrattenuto tra la Cassa e l'Agente della riscossione, non interferendo al riguardo il carattere obbligatorio della contribuzione previdenziale e dovendo considerarsi irrilevanti, a tal fine, sia la inclusione della Cassa nell'elenco delle PP.AA. ai fini della elaborazione da parte dell'ISTAT del "conto consolidato" - in quanto rispondente alla mera esigenza di uniformità della redazione dei bilanci degli Stati membri imposta dalla Unione Europea -, sia la vigilanza del Ministero ed il controllo della Corte dei conti sull'attività di rilevanza pubblicistica svolta dagli enti previdenziali, la cui natura privatistica derivava dalla trasformazione in persone giuridiche di diritto privato disposta in attuazione del D.Lgs. n. 509 del 1994, ed ai quali non era precluso l'esercizio dell'attività esterna nelle forme del diritto privato.

Quanto al merito, la Corte territoriale ha ritenuto direttamente applicabile, anche all'ente previdenziale di diritto privato, la sopravvenuta normativa di cui alla L. n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013) intesa a razionalizzare l'attività di riscossione demandata agli Agenti ed i relativi costi, che escludeva in via generale per crediti di minore importo, con valutazione "ex ante", la

economicità del risultato rispetto alle spese della procedura di riscossione, prevedendo l'annullamento ed il discarico automatico del ruolo, mentre, per crediti di maggiore importo, rimetteva la valutazione di annullamento all'ente creditore, all'esito delle eventuali procedure di riscossione pendenti, senza per ciò prevedere una forma occulta di esproprio, in quanto la legge non intendeva estinguere i crediti ma soltanto evitare i costi di una inutile procedura di riscossione.

Il Giudice di appello ha ritenuto, inoltre, infondata la pretesa, formulata in via subordinata dalla Cassa Forense, volta a conseguire il versamento del residuo importo di Euro 5.035,36 imputato al ruolo suppletivo del 1998 (sull'assunto che la somma fosse stata iscritta a ruolo anteriormente alla abrogazione, disposta dal D.Lgs. n. 37 del 1999, art. 2, dell'obbligo di versamento anticipato del "non riscosso per riscosso" previsto dal D.P.R. n. 43 del 1988, artt. 32 e 72) non tenendo conto il creditore monitorio che l'adempimento del predetto obbligo era frazionato in quattro rate, suddivise ciascuna in tre "quote" determinate in "decimi", da versare nelle scadenze di legge, con la conseguenza che, in base al prospetto contabile prodotto in giudizio, risultava che il residuo importo relativo al 1998 non poteva essere preteso, corrispondendo ai decimi della quota non più dovuta, in quanto scadente dopo l'abrogazione della norma. In nessuna decadenza era poi incorso l'Agente della riscossione per la presentazione delle "comunicazioni di inesigibilità" relative ai crediti iscritti nei ruoli 1998 e 1999, in quanto l'originario termine era stato prorogato, senza soluzione di continuità - mediante ripetute modifiche del D.L. n. 203 del 2005 conv. in L. n. 248 del 2005 fino alla legge di stabilità 2013, e la discrasia tra i ruoli indicati nell'art. 3, comma 12, e quelli indicati nel predetto D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 36, doveva essere risolta alla stregua della norma interpretativa del D.L. n. 203 del 2005, art. 36, che consentiva alle "società confluite nel Gruppo Equitalia" di beneficiare della proroga della presentazione di inesigibilità per "tutti" indifferentemente i ruoli "ante" e "post" la data dell'1.7.2002, e non essendo stata oggetto di impugnazione l'acquisizione da parte di Riscossione s.p.a. della maggioranza del capitale sociale dell'originaria società Concessionaria del servizio di riscossione.

La sentenza di appello, non notificata, è stata impugnata per cassazione da Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense con ricorso affidato a nove motivi.

Resiste Agenzia delle Entrate Riscossione, con controricorso e ricorso incidentale autonomo e condizionato, affidato ciascuno ad un unico motivo.

Le parti hanno depositato memorie illustrative ex art. 378 c.p.c..

#### Motivi della decisione

A- Ricorso principale proposto da Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense;

p. 1. Primo motivo: violazione della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 527 e 529, del Decreto MEF 15 giugno 2015, art. 1; del D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, artt. 1 e 2; del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, art. 17; dell'art. 3 Cost. e art. 35 Cost., comma 1, art. 36 Cost., comma 1, art. 38 Cost. e art. 42 Cost., comma 3, art. 97 Cost., comma 2.

La Cassa Forense ricorrente assume che la L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 527, (legge di stabilità 2013) prevede - per i ruoli consegnati fino al 31.12.1999 recanti importi inferiori ad Euro 2.000,00 - "l'annullamento dei crediti e la eliminazione dalle scritture contabili", determinando dunque non soltanto la preclusione all'accesso alla procedura di riscossione a mezzo ruolo, ma un esproprio larvato del credito senza indennizzo, con conseguente depauperamento dell'attivo patrimoniale, integrando quindi un provvedimento ablatorio nei confronti dell'ente previdenziale al quale lo Stato non contribuisce neppure in via indiretta.

Da ciò deriverebbe che l'unica interpretazione della norma di legge in esame - volta ad impedire un conflitto con le norme costituzionali indicate in rubrica impone di distinguerne l'applicazione, in conformità al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., in relazione alla qualità pubblica o privata degli enti pubblici destinatari, con sottrazione a tale disciplina degli enti previdenziali "privatizzati", in quanto non ausiliati da contributi o finanziamenti pubblici; diversamente verrebbero sottratte a detti enti le risorse necessarie alla erogazione delle prestazioni previdenziali, con conseguente vulnus ai diritti e principi costituzionali per espropriazione dei crediti senza indennizzo, inefficienza dell'attività della PA, e violazione del principio del giusto processo per indebita interferenza dello Stato nel giudizio in corso in relazione all'art. 6 CEDU. Secondo motivo: violazione della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1 commi 527, 528 e 529, del Decreto MEF 15 giugno 2015, art. 1 e 2; del D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, artt. 1 e 2; del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, art. 17; dell'art. 3 Cost., art. 35 Cost., comma 1, art. 36 Cost., comma 1, art. 38 Cost., art. 42 Cost., comma 3, art. 97 Cost., comma 2, nonché art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6 CEDU. La ricorrente Cassa Forense deduce ancora la irrazionalità della sostanziale eliminazione, per effetto della norma di legge indicata, di tutti i crediti iscritti nei ruoli 1999, indipendentemente dalla entità del relativo importo, atteso che, da un lato, la risalenza nel tempo dei rapporti obbligatori intrattenuti dall'ente con gli iscritti alla gestione previdenziale, non avrebbe consentito, in ogni caso, di esperire con risultato positivo le "azioni ordinarie" di recupero del credito, non essendo in possesso l'ente creditore dei documenti detenuti dall'agente della riscossione, e quindi non potendo verificare se fossero stati o meno interrotti i termini brevi di prescrizione; dall'altro, essendo espressamente previsto dalla norma di legge che i crediti scaricati dovessero essere "eliminati" dalle scritture contabili dell'ente creditore: sicchè l'intervento del Legislatore del 2012 volto a disporre il discarico automatico dei ruoli di importo inferiore ad Euro 2.000,00 e comunque - di fatto - anche di quelli di importo superiore, veniva ad incidere direttamente sulla esistenza del credito, privando l'ente previdenziale, in corso di causa, dello stesso fondamento normativo che sorreggeva l'azione di condanna per il recupero dei ruoli insoluti.

Sesto motivo: violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, art. 19, comma 2, lett. c), e art. 59, del D.L. 29 novembre 2004, n. 282, art. 1; del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, art. 3, comma 12, della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 527, 528 e 529 (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3).

Sostiene la Cassa Forense ricorrente che nelle ripetute proroghe volte a differire i termini di presentazione delle "comunicazioni di inesigibilità", si sarebbe determinata una soluzione di continuità, in quanto, prima della scadenza - fissata alla data 1.10.2004 - della proroga del termine, stabilita dal D.L. n. 193 del 2001, non era stato adottato alcun altro provvedimento; il successivo D.L. n. 282 del 2004 (che fissava la ulteriore proroga al 30.9.2005) era, infatti, entrato in vigore il 29.11.2004. Analoga interruzione si era, poi, verificata con la proroga del termine già fissato (dal D.L. n. 282 del 2004) al 30.9.2005, nuovamente prorogato con D.L. n. 203 del 2005, entrato però in vigore il 4.10.2005, dunque, soltanto successivamente alla scadenza del termine precedente.

Secondo la ricorrente principale la interruzione cronologica nella sequenza delle proroghe avrebbe cristallizzato il rapporto tra Cassa Forense ed agente della riscossione, in quanto quest'ultimo avrebbe perso definitivamente il "diritto al discarico", omettendo di presentare la "comunicazione di inesigibilità" prima della scadenza dei termini prorogati.

Settimo motivo: violazione del D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59, comma 4 quater, e artt. 19 e 20; del D.L. n. 203 del 2005, art. 3 comma 12.

La ricorrente principale impugna la sentenza di appello nella parte in cui ha ritenuto irrilevante la applicabilità alla fattispecie della norma transitoria contenuta nel D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59, comma 4 quater, - introdotta dal D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 36, lett. d), n. 2), conv. in L. n. 248 del 2005 -, che "per i ruoli consegnati fino 30 giugno 2003" disponeva il differimento del termine per la presentazione della comunicazione di inesigibilità "entro il 30 giugno 2006": secondo il Giudice di appello, la scadenza di tale termine non avrebbe potuto, comunque, consolidare il credito vantato da Cassa Forense, in quanto la "voluntas" del Legislatore era di rimettere in termini il Concessionario in relazione a tutti i ruoli indicati, e con la norma di interpretazione autentica di cui al D.L. n. 248 del 2007, art. 36, comma 4 quinquies, conv. in L. n. 31 del 2008 (e non "D.L. n. 203 del 2005" come erroneamente indicato nella sentenza di appello, in motiv. pag. 12) si era inteso riservare ai soggetti pubblici della riscossione (Riscossione s.p.a. e società da essa partecipate con il controllo del capitale sociale) il beneficio delle proroghe del termine di invio delle comunicazioni di inesigibilità.

Sostiene la ricorrente principale che nessuna indicazione normativa deponeva per una differenziazione basata sul presupposto della natura soggettiva dell'agente della riscossione, volta a giustificare l'applicabilità del D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59, comma 4 quater, ai soli Concessionari nazionali soggetti di diritto privato, dovendo piuttosto aversi rilievo, nel distinguere le proroghe disposte con le modifiche del D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 12, conv. in L. n. 248 del 2005 e le proroghe invece disposte con l'art. 59, comma 4 quater, soltanto alla maggiore o minore anteriorità cronologica dei ruoli: in tal senso i ruoli degli anni 1998 e 1999, in quanto più risalenti, cadrebbero sotto la disposizione dell'art. 59, comma 4 quater, modificato, con conseguente scadenza del termine fissato al 30.6.2006 e perdita del diritto al discarico dell'agente.

1.1 I motivi, da esaminare congiuntamente attesa la interdipendenza logico giuridica delle questioni sottoposte ad esame, debbono ritenersi infondati.

1.2 La Corte territoriale ha fornito una interpretazione corretta delle disposizioni di cui alla Legge di stabilità per l'anno 2013, art. 1, commi 527-529, laddove ha rilevato che la legge che è venuta a disciplinare, in modo definitivo, le pendenze dei ruoli accumulate caoticamente durante la precedente gestione dei Concessionari del servizio di riscossione, provvedendo ad eliminare inutili costi aggiuntivi ed evitare ulteriore dispersione dell'impegno richiesto agli agenti della riscossione per la esazione di ruoli ormai risalenti al 31.12.1999 e portanti crediti per importo inferiore ad Euro 2.000,00 nonchè dettando una disciplina derogatoria volta alla rapida definizione degli altri ruoli resi esecutivi fino al 31.12.1999 ma portanti crediti di importo superiore, ritenuti anch'essi ormai sostanzialmente inesigibili, dato il tempo trascorso.

1.2.1 Osserva il Collegio che, in particolare, questi ultimi ruoli (di importo superiore ad Euro 2.000,00) vengono disciplinati dalla L. n. 228 del 2012, art. 1, commi 528 e 529, che prevedono, secondo che sia stata esaurita o meno l'attività di competenza dell'agente della riscossione, una sequenza procedimentale di definizione diversa, scandita nelle seguenti fasi:

A) relativamente ai crediti per i quali non debba essere svolta altra attività di competenza dell'Agente diretta alla esazione (attività che vengono esplicitate nel DM Economia e Finanze 15.6.2015 - di attuazione della legge - con riferimento: alle "procedure esecutive avviate....ancora pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto" ed ai casi in cui "sia pendente un contenzioso, una transazione, un accordo di ristrutturazione, una procedura concorsuale, ovvero un piano di rateazione attivo"):

1- l'agente provvede a trasmettere, "su supporto magnetico o anche in via telematica" direttamente all'ente creditore l'elenco delle quote dei ruoli "inattivi" che "sono automaticamente discaricate



senza oneri amministrativi a carico dell'ente creditore, e sono eliminate dalle scritture contabili dell'ente creditore", salvo che vengano rilevate, dall'ente creditore - entro sei e non oltre sei mesi dalla trasmissione dell'elenco - quote prive dei requisiti di inattività, per le quali il discarico non opera (Decreto dirigenziale MEF 15 giugno 2015, art. 2, comma 1 e 2);

B) relativamente ai crediti per i quali, invece, deve essere svolta altra attività di competenza dell'Agente diretta alla esazione, o comunque sono pendenti procedure di riscossione o dilazione di pagamento:

1 - le quote dei predetti ruoli "restano in carico all'agente della riscossione" fino ad esaurimento delle attività di competenza dell'agente di riscossione;

2 - laddove all'esito dell'attività di competenza le quote di detti ruoli non siano integralmente riscosse, l'agente della riscossione, "entro due mesi dalla conclusione delle attività" trasmette su supporto magnetico o in via telematica l'elenco delle quote all'ente creditore;

3 - le predette quote "sono automaticamente discaricate senza oneri amministrativi a carico dell'ente creditore, e sono eliminate dalle scritture contabili dell'ente creditore" salvo che vengano rilevate, dall'ente creditore entro e non oltre sei mesi dalla trasmissione dell'elenco - quote prive dei requisiti di inattività, per le quali il discarico non opera (Decreto Dirigenziale MEF 15 giugno 2015, art. 3, comma 1, 2 e 3).

1.2.2 Ne segue che, in assenza di diversa previsione espressa, i ruoli interessati dalla nuova disciplina sono tutti quelli consegnati e resi esecutivi anteriormente alla data del 31.12.1999, senza poter distinguere tra ruoli per i quali era da ritenere già esaurita l'attività di competenza dell'agente e quelli per i quali era pendente la procedura di riscossione.

Non può, infatti, condividersi la tesi difensiva per cui la legge di stabilità 2013 troverebbe applicazione ai soli ruoli per i quali, alla data di entrata in vigore della legge, risultavano ancora pendenti i termini (triennali) per la "comunicazione di inesigibilità" previsti dal D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 19, comma 2, lett. c). Premesso, infatti, che la controversia attiene a ruoli consegnati nell'anno 1999 e nell'anno 1998 e che la L. n. 228 del 2012 è intervenuta espressamente a disciplinare il discarico dei "ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999", non è dato comprendere come, alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2013 (1.1.2013), potrebbero risultare ancora pendenti i termini, stabiliti dalla norma del D.Lgs. n. 112 del 1999, per la presentazione della "comunicazione di inesigibilità", essendo venuti a scadenza nell'anno 2002 i termini previsti per i ruoli consegnati nel 1999. Inoltre tale assunto difensivo si palesa inconciliabile con la chiara prescrizione contenuta nella L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 429, dichiarando tale disposizione espressamente non applicabili il D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20 - e la controversia attiene a ruoli consegnati nell'anno 1999 e nell'anno 1998 (relativi alla disciplina della comunicazione di inesigibilità ed alla perdita del diritto al discarico), non soltanto ai crediti di importo non 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). Dalla lettura coordinata dell'art. 1, commi 528 e 529 della legge di stabilità dell'anno 2013, emerge infatti che il Legislatore ha inteso derogare, anche per i crediti superiori ad Euro 2.000,00 - iscritti nei ruoli consegnati a tutto il 31.12.1999 - alla applicazione della disciplina del "discarico per inesigibilità" prevista dal D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20, incluso, quindi, anche l'obbligo della trasmissione della "comunicazione di inesigibilità" entro il triennio dalla consegna del ruolo, essendo tenuto l'agente della riscossione soltanto a comunicare all'ente creditore, anche per via telematica, l'esaurimento delle attività di competenza (come chiaramente previsto dal Decreto dirigenziale del Ministero Economia e Finanze 15 giugno 2015 di attuazione, art. 2, comma 1).

La diversa interpretazione, secondo cui la disciplina del discarico automatico prevista dalla legge di stabilità 2013 e dal decreto attuativo 15 giugno 2015, si applicherebbe soltanto a quei ruoli resi esecutivi fino alla data 31.12.1999 per i quali fosse stata presentata entro il triennio (dunque entro il 2002) la "comunicazione di inesigibilità" (come stabilito dal D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 19, comma 2, lett. c), determinerebbe una restrizione - non prevista e non voluta dal Legislatore - dell'intervento legislativo di riforma, che verrebbe a porre una distinzione incongrua tra quei ruoli, accumulatisi negli anni precedenti, e per i quali l'ente creditore - disattendendo alle disposizioni del D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 20, - non aveva mai iniziato la procedura di contestazione nonostante la "mancata comunicazione di inesigibilità" presentata nel triennio, e quei ruoli per i quali - pur dopo la presentazione della "comunicazione di inesigibilità" - non si era ancora pronunciato sull'ammissione o il diniego al discarico, e che, in quanto risalenti ad oltre un decennio, si presentavano ormai con una elevatissima probabilità di inesigibilità.

La legge di stabilità 2013 ha inteso, infatti, prendere atto realisticamente dell'inutile prosecuzione di ulteriori tentativi di attività esecutive da parte degli agenti della riscossione, ed ha disposto la definitiva eliminazione di crediti iscritti a ruolo ma da ritenere ormai solo virtuali e come tali ostativi alla veritiera rappresentazione dei fatti contabili esposti nei bilanci degli enti creditori: in tal senso trova giustificazione la sottrazione dei predetti crediti - portati da ruoli risalenti nel tempo ed anteriori alla data del 31.12.1999 - alla ordinaria procedura del discarico dei crediti inesigibili prevista dal D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20.

1.3 Osserva il Collegio che l'intervento legislativo, disposto con la legge di stabilità del 2013, è venuto a ridefinire tutti gli altri interventi normativi, sovrappostisi nel corso degli anni, avendo come obiettivo il generale riassetto del sistema di riscossione delle risorse del settore pubblico che vanno a comporre il bilancio economico consolidato (L. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, e succ. mod.): in tale sistema si collocano anche gli enti previdenziali che, sotto tale aspetto, non hanno subito variazioni a seguito della trasformazione in associazioni o fondazioni con personalità giuridica di diritto privato, operata dal D.Lgs. n. 30 giugno 1994, n. 509. Inequivoca è al proposito la disposizione dell'art. 1, comma 3, del predetto decreto legislativo che dispone "Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione", ed inequivoca è altresì la disposizione del medesimo D.Lgs., art. 2, comma 1, ove si ribadisce che "Le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta".

Rimane, altresì, impregiudicata, pure a seguito della trasformazione della natura giuridica di detti enti, la previsione normativa del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, art. 17, comma 1, (recante: Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma della L. 28 settembre 1998, n. 337, art. 1) che già includeva tali enti previdenziali nel sistema di riscossione coattiva a mezzo ruolo di cui al D.P.R. n. 602 del 1973, disponendo che: "si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici".

1.3.1 La nuova soggettività di diritto privato degli enti previdenziali non assume 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: conclusione che trova conferma nel 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".

L'ente previdenziale privatizzato, diversamente da quanto prospettato dalla ricorrente principale, non viene a trovarsi in una posizione economica differente da quella assunta dagli altri enti pubblici in relazione alla cura dell'interesse ad essi affidati, venendo tutti tali enti a partecipare al medesimo sistema inteso a garantire l'equilibrio della gestione finanziaria e la evidenza dei risultati gestionali, attraverso la redazione di modelli uniformi di documenti di bilancio (indicativa a tal fine è la inclusione dei bilanci degli enti previdenziali nel settore allargato della PP.AA.), obiettivo in relazione al quale è venuta rivestire carattere essenziale la riforma organizzativa del servizio di concessione volta ad eliminare le disfunzioni ed inefficienza nell'impiego dello strumento della riscossione coattiva a mezzo ruolo delle proprie risorse economiche.

1.3.2. Nè consente di riconoscere una posizione differenziata, all'ente previdenziale, rispetto alla disciplina del sistema di riscossione degli altri enti pubblici, la esigenza, pure normata, per cui "La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale" (D.Lgs. n. 509 del 1994, art. 2, comma 2) o ancora la limitazione imposta ex lege per cui "Agli enti stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali." (art. 1, comma 3, idem).

Al proposito va disatteso il rilievo, formulato da Cassa Forense, secondo cui legge stabilità 2013, art. 1, comma 527, che prevede per gli importi inferiori a Euro 2.000,00 "l'annullamento dei crediti e la eliminazione dalle scritture contabili", comporterebbe un depauperamento dell'attivo patrimoniale dell'ente previdenziale, integrando un provvedimento ablatorio nei confronti di enti cui lo Stato non contribuisce neppure in via indiretta.

La formula lessicale impiegata nella disposizione legislativa richiamata non può, infatti, che essere posta in relazione allo scopo perseguito con il generale intervento riorganizzativo del servizio di riscossione a mezzo ruoli: e tale scopo non prevede - in quanto non appare coerente come mezzo al fine - la estinzione con atto "iure imperii" del rapporto obbligatorio sottostante al ruolo, nè la anticipata estinzione, rispetto all'ordinario termine prescrizione, del credito in titolarità all'ente previdenziale.

Il fine della L. n. 228 del 2012 è quello di non aggravare inutilmente, rendendola meno efficiente nella realizzazione dei risultati, l'attività demandata all'agente della riscossione, lasciando pendente ad libitum l'obbligo di ricerca e la - inutile - reiterazione delle iniziative esecutive rivolte alla esazione di crediti, anche di minima entità, per i quali è seriamente presumibile la definitiva inesigibilità: rispetto a tale scopo rimane del tutto estraneo un intervento del Legislatore sul rapporto di provvista (rapporto obbligatorio tra Cassa Forense e professionista-iscritto avente ad oggetto il versamento del contributo previdenziale).

1.3.3 Interpretando la L. n. 228 del 2012 in senso conforme al principio costituzionale di ragionevolezza (art. 3 Cost.), ed avuto specifico riguardo alla esigenza che ogni intervento della autorità pubblica, incidente nella sfera giuridica di terzi, deve corrispondere al canone di coerenza e di proporzionalità, appare corretto ritenere che le formule lessicali adottate nel testo legislativo ("annullamento"; "eliminazione"), debbano essere riferite esclusivamente al "titolo esecutivo" (ruolo) e non anche al "diritto di credito" (come emerge anche dalla lettura del decreto MEF di attuazione in data 15.6.2015 che, agli artt. 1, 2 e 3, fa riferimento al "discarico automatico" delle "quote" inserite in elenco): la prescrizione della "eliminazione" del credito dalle "scritture

patrimoniali", assume peraltro valenza esclusivamente contabile - in funzione della esigenza, richiesta dal sistema contabile Europeo, di fornire un realistica esposizione dello stato patrimoniale ed economico dell'ente - venendosi a disporre che i crediti relativi ai "ruoli" annullati, non possono essere appostati in bilancio nello "stato patrimoniale" come riserve o immobilizzazioni, cioè non possono integrare l'attivo patrimoniale, potendo invece essere riportati come crediti insoluti prudenzialmente valutati - nel solo bilancio di esercizio.

La disposizione appare, quindi, coerente allo scopo di evitare (come osserva anche la Agenzia controricorrente pag. 26) che crediti persistentemente insoluti possano, costituendo una non indifferente entità contabile, venire ad alterare i bilanci degli enti essendo collocati quali poste - soltanto virtuali - iscritte all'attivo, disattendendo in tal modo al criterio di veridicità dei bilanci.

E' appena il caso, poi, di osservare come la critica rivolta da Cassa Forense all'"annullamento" dei "ruoli" disposto dalla L. n. 228 del 2012, non tenga conto che la "eliminazione" dalle scritture contabili non costituisce affatto una novità, trattandosi di effetto già contemplato nel caso di discarico del ruolo: così, infatti, era già previsto dal D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 19, comma 3, (discarico triennale automatico, per inerzia dell'ente creditore che non aveva svolto l'attività di controllo dopo aver ricevuto la "comunicazione di inesigibilità" del credito), e così è stato ribadito anche dalla L. n. 228 del 2012, ed ancora viene previsto dalla L. n. 190 del 2014 (legge stabilità 2015).

1.3.4 Pertanto non vi è alcuna ragione, nè trova alcun riscontro normativo, la tesi per cui, in seguito alla trasformazione in associazione o fondazione con personalità giuridica di diritto privato, l'ente previdenziale dovrebbe ritenersi sottratto alle modifiche e riforme disposte dal Legislatore in ordine alla disciplina del sistema di riscossione a mezzo ruolo: le leggi di riforma, infatti, operano una revisione generale del servizio di riscossione in funzione deflattiva del carico dei ruoli (risalenti, inattivi ed ormai privi di effettiva utilità) consegnati agli agenti della riscossione, prescindendo del tutto dal "tipo" e dalla natura dei crediti iscritti nei ruoli, e quindi anche dalla natura pubblica o privata dei soggetti che si avvalgono della procedura di riscossione a mezzo ruolo.

1.4 L'"annullamento" del ruolo e la "eliminazione" contabile del credito dallo stato patrimoniale, non pregiudicano in alcun modo l'esercizio da parte dell'ente previdenziale delle ordinarie misure di tutela del credito apprestate ai soggetti privati dall'ordinamento giuridico, insussistendo, pertanto, la forma larvata di espropriazione patrimoniale, prospettata dalla ricorrente principale, e di conseguenza diversificandosi la fattispecie in esame da quella disciplinata dalla norma di cui al D.L. 6 luglio 2012, n. 95, art. 8, comma 3, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, art. 1, comma 1, che è stata sottoposta al sindacato del Giudice delle Leggi e da questi dichiarata affetta da illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., "nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa Forense nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato". In quel caso infatti, attraverso la parziale distrazione delle risorse destinate alla Cassa previdenziale, veniva ad essere in tal modo alterato proprio quel vincolo funzionale, imprescindibile per il corretto ed efficiente perseguimento dello scopo istituzionale, tra contributi degli iscritti ed erogazione delle prestazioni previdenziali (cfr. Corte costituzionale, sentenza 11 gennaio 2017 n. 7): l'Erario si appropriava di una quota delle somme versate dagli iscritti, andando ad incidere negativamente sulla alimentazione delle risorse finanziarie effettive proprie dell'ente previdenziale. In questo caso, invece, si intende eliminare quella che ormai, dato il tempo trascorso, è la mera rappresentazione formale-contabile di un credito in relazione al quale si presume ex lege (sia in base all'importo minimo, sia in base alla prolungata insolvenza del debitore) che sia venuta del tutto meno qualsiasi seria prospettiva di effettivo realizzo.

1.4.1 Gli ostacoli di mero fatto paventati dalla ricorrente (i crediti potrebbero risalire anche a venti anni or sono, ciò che renderebbe molto improbabile all'ente previdenziale di conseguire, attraverso l'ordinaria procedura esecutiva, risultati positivi in termini di gettito, trattandosi di crediti ormai prescritti), non vengono evidentemente in rilievo ai fini del sindacato di legittimità, potendo anzi fornire piena sponda al fine perseguito dal Legislatore riformatore con la sottrazione alla riscossione a mezzo ruoli di crediti ormai solo apparenti e la cui virtuale persistenza contabile potrebbe soltanto falsare i risultati di bilancio dell'ente creditore che per anni ha evidentemente trascurato di attivarsi - laddove il Concessionario o l'agente della riscossione fossero risultati inadempimenti agli obblighi di trasmissione dei risultati delle attività di svolte - per richiedere informazioni e sollecitare gli adempimenti relativi, quando ancora vigeva l'obbligo "del non riscosso per riscosso". E' appena il caso di osservare al riguardo che una tale ingiustificata inerzia si paleserebbe, non soltanto rispetto alla decadenza dal diritto al discarico che, secondo la stessa Cassa Forense, si sarebbe verificata già ad ottobre 2004 in relazione alla cesura temporale verificatasi nella sequenza cronologica delle norme di legge che prevedevano la proroga dei termini fissati per l'invio delle "comunicazioni di inesigibilità" il D.Lgs. n. 112 del 1999, ex art. 19, comma 2, lett. c), ma soprattutto in relazione alla "mancata comunicazione....anche in via telematica, con cadenza annuale, dello stato delle procedure" che il Concessionario/agente della riscossione era tenuto a trasmettere all'ente creditore ai sensi del medesimo D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 19, comma 2, lett. b). In entrambi i casi, infatti, il comportamento omissivo del Concessionario/agente riscossione era sanzionato con la perdita del diritto al discarico, e l'ente creditore avrebbe allora potuto e dovuto ex lege attivare "immediatamente" la procedura di contestazione diretta a concludersi con il provvedimento definitivo di diniego del discarico, come previsto dal D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 20, comma 1 e 2.

1.5 Non sembra, poi, aderente alla fattispecie il sospetto di incostituzionalità della L. n. 228 del 2012 prospettato da Cassa Forense in relazione alla violazione dell'art. 117 Cost., per lesione della norma interposta di cui all'art. 6 CEDU, laddove si sostiene che l'intervento del Legislatore non può essere pervasivo al punto di incidere, a favore della Pubblica Amministrazione, sulle decisioni dei giudizi in corso influenzandone l'esito.

Osserva il Collegio che, nella specie, si controverte rispetto sia a diritti di credito vantati in relazione all'"obbligo del non riscosso per riscosso" - ruolo suppletivo anno 1998 - sul quale la legge abrogatrice (D.Lgs. n. 37 del 1999) non ha disposto per il passato, nè è intervenuta la L. n. 228 del 2012; sia a diritti di credito - ruolo anno 1999 - asseritamente vantati in conseguenza della perdita del diritto al discarico per mancata trasmissione della "comunicazione di inesigibilità", in ordine ai quali - come è stato precedentemente rilevato - in mancanza di attivazione del procedimento di cui al D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 20, e di adozione del provvedimento definitivo di diniego del discarico, il rapporto obbligatorio tra ente creditore ed agente della riscossione non può ritenersi allo stato ancora definito.

E' dunque priva di fondamento la critica mossa dalla ricorrente alla L. n. 228 del 2012 per essere intervenuta - con efficacia retroattiva - a disciplinare irragionevolmente "situazioni giuridiche quesite" o "rapporti esauriti" (cfr. Corte cass. Sez. 3 -, Sentenza n. 12229 del 09/05/2019), dovendo in conseguenza ritenersi manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità sollevati dalla ricorrente principale, attese le condivisibili considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza in data 15.3.2019 n. 51, laddove sono stati ritenuti legittimi gli interventi legislativi di riforma, accompagnati dalle ripetute proroghe dei termini per l'invio della "comunicazione di inesigibilità", e si è osservato che, a seguito del passaggio dei "ruoli", già in carico agli ex Concessionari nazionali-privati, a Riscossione s.p.a. od alle società da questa partecipate ai sensi del D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 7, conv. in L. n. 248 del 2005, ossia a quei soggetti denominati "agenti della riscossione", "Si è voluto, infatti, evitare che le ben note disfunzioni nell'attività di

riscossione risalenti alle gestioni private, rivelatesi spesso inadeguate se non fallimentari, si riverberassero meccanicamente a carico del pubblico erario".

1.5.1 La legge di stabilità 2013 viene ad inserirsi nel complessivo intervento riformatore del sistema della riscossione a mezzo ruolo, che ha avuto il suo completamento con la normativa di cui alla L. n. 190 del 2014, art. 1, commi da 682 a 689, con la quale è stato introdotto "per il controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, un nuovo meccanismo, definito "scalare inverso", che, se da un lato è innovativo rispetto al sistema delle precedenti proroghe, dall'altro, è intrinsecamente finalizzato alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall'accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un'imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (come conferma la deliberazione della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 20 ottobre 2016, n. 11/2016/G, richiamata dai giudici rimettenti). In altre parole, la scadenza contemporanea di tutte le comunicazioni di debito/credito tra agenti della riscossione e enti creditori ha giustificato un intervento innovativo e straordinario del legislatore, che ha previsto in un'unica riforma, inscindibile nei suoi aspetti...." (cfr. Corte Cost. sentenza n. 51/2019 cit.).

Tale obiettivo di interesse generale, perseguito dal Legislatore, supera i rilievi formulati dalla Cassa Forense ricorrente in ordine alla asserita violazione dell'art. 6 della Convenzione EDU, ancora una volta fondati sulla assunta - non condivisa - "definitività" della pretesa creditoria vantata nei confronti dell'agente della riscossione "per la perdita del diritto al discarico" dei ruoli consegnati nel 1999 e sulla improrogabilità dei termini di invio delle "comunicazioni di inesigibilità" mediante decreti legge adottati "dopo" la scadenza dei termini di proroga precedentemente assegnati, riferita come si è precisato alle proroghe cd. "generiche" (concernenti il D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59, comma 4 quater) relative agli ex Concessionari soggetti di diritto privato ed alle società cessionarie del relativo ramo d'azienda, e dunque non interessanti la fattispecie controversa in cui vengono in questione crediti portati da ruolo dell'anno 1999 "ab origine" trasferiti a Riscossione s.p.a. ed alle società da quella partecipate, ossia agli "agenti della riscossione".

1.5.2. E' nota a questa Corte la giurisprudenza la interpretazione dell'art. 6, paragr. 1, Convenzione EDU fornita dalla Corte di Strasburgo secondo cui pur "non essendo impedito al legislatore, in linea di principio, di intervenire nella materia civile per modificare lo stato del diritto con una legge immediatamente applicabile (OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanches de Castille e altri c. Francia, no 42219/98 e 54563/00, p. 61, 27 maggio 2004; Zielinski et Pradal & Gonzalez e altri c. Francia (GC), n. 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, p. 57, CEDU 1999-VII)", tuttavia "se, in linea di principio, in materia civile non è vietato al potere legislativo regolamentare con delle nuove disposizioni aventi portata retroattiva, i diritti che derivano dalle leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo, consacrati dall'art. 6 della Convenzione, si oppongono, salvo per imperative esigenze di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con lo scopo di influire sullo svolgimento giudiziario di una causa (Zielinski e Pradal & Gonzales c. Francia (GC), n. 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, p. 57, CEDU 1999-VII; Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia, sentenza del 9 dicembre 1994, serie A n. 301-B; Papageorgiou c. Grecia, sentenza del 22 ottobre 1997, Raccolta 1997-VI...." (cfr. Corte EDU sentenza 29.3.2006, Scordino-1 c/ Italia, punto 126), sicchè è stato ritenuto "che le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (si vedano Scordino c. Italia (n. 1) (GC), n. 36813/97, p. 132, CEDU 2006-V, e Cabourdin c. Francia, n. 60796/00, p. 37, 11 aprile 2006)...." (cfr. Corte EDU sentenza 31 maggio 2011, Maggio ed altri c/ Italia; Corte EDU sentenza, 11 aprile 2006, Cabourdin c/ France).

1.5.3 Orbene anche a ritenere integrata nella fattispecie la condizione per cui l'illegittima ingerenza, nel giudizio pendente, si verifica soltanto nei casi in cui lo Stato è "parte in causa", direttamente od indirettamente (cfr. Corte EDU sentenza, Cabourdin c/ France, cit. che qualifica lo Stato come parte "sostanziale" del giudizio pendente, "en qualité d'actionnaire indirect ", disponendo della partecipazione azionaria di controllo al capitale delle banche formali parti in causa), venendo in tal modo ad attuare, attraverso il "jus superveniens", un indebito orientamento della decisione "in rem propriam", in quanto la Agenzia delle Entrate - Riscossione, pur disponendo di autonomia di gestione e di bilancio, è ente pubblico economico sottoposto a vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed al controllo di gestione della Corte dei conti, osserva il Collegio che l'intervento legislativo di cui alla L. n. 228 del 2012 (successivo alla introduzione del giudizio nel 2010) 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 già nell'anno 1999 - con i primi interventi di riforma del sistema di riscossione a mezzo ruoli - e proseguito ininterrottamente con la sostituzione della organizzazione di carattere pubblicistico degli "agenti della riscossione" ai precedenti rapporti di concessione di servizio intrattenuti dai singoli enti creditori con le società private, attraverso la realizzazione del sistema elettronico della anagrafe tributaria e le continue proroghe dei termini di scadenza delle comunicazioni di inesigibilità, potendo quindi bene scorgersi il "continuum" sussistente tra i diversi provvedimenti legislativi adottati fin dal 1999 e succedutisi nel tempo fino al completamento del riassetto organizzativo del settore della riscossione, attuato con la L. n. 190 del 2014.

1.5.4 Deve, pertanto, escludersi che la L. n. 228 del 2012 sottenda quale unico e determinate scopo quello di intervenire "jure imperii" ab externo al fine di risolvere arbitrariamente il contenzioso tra Cassa Forense ed Agenzia Entrate - Riscossione in senso favorevole a quest'ultima, collocandosi piuttosto in una serie coordinata di interventi legislativi, molto più ampia, che trova la sua genesi ben dieci anni prima dell'inizio del giudizio di merito introdotto da CNPAF, non potendo in conseguenza ravvisarsi alcuna collisione tra la disciplina del discarico automatico dei ruoli anno 1999 con il duplice parametro della "prevedibilità" della iniziativa legislativa e dell'"abuso del processo" alla stregua dei quali il Giudice di Strasburgo verifica l'eventuale lesione del diritto fondamentale riconosciuto dall'art. 6 della Convenzione (cfr. Corte EDU, sez. II, ric. n. 58630/11, sentenza Ljaskaj c. Croazia 20 dicembre 2016), incorrendo, la legge (retroattiva), nella violazione delle norme convenzionali soltanto laddove sia ravvisabile, nel comportamento delle autorità pubbliche, l'insorgenza di un affidamento sul bene disputato che valga a consolidare l'aspettativa di un determinato esito del giudizio in corso e che renda quindi "imprevedibile" (e per ciò "abusivo") l'intervento legislativo modificativo, con carattere retroattivo, inteso a volgere a favore dello Stato - parte del processo - l'esito della lite, realizzando in tal modo una indebita ingerenza nella gestione del contenzioso giudiziario (cfr. Corte EDU ric. 24846/94, 34165/96, 34173/96, causa Zielinski, Pradal, Gonzalez e altri v. France, sentenza, 28 ottobre 1999; Corte EDU, Grande camera, ric. 36813/97, causa Scordino c/ Italia, sentenza, 29 marzo 2006; Corte EDU ric. 43549/08, 6107/09, 5087/09, causa Agrati ed altri c/ Italia, sentenza, 7 giugno 2011).

p. 2. Occorre, quindi, procedere all'esame delle altre censure della ricorrente principale volte a contestare la perdurante "pendenza del rapporto" e ad affermare la definitiva "perdita del diritto al discarico" di Agenzia Entrate-Riscossione, in conseguenza:

- a) della interruzione cronologica verificatasi nei provvedimenti legislativi di proroga dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità;
- b) della inapplicabilità delle proroghe predette - disposte dall'art. 3, comma 12, e successive modifiche, del D.L. n. 203 del 2005 conv. in L. n. 248 del 2005 - ai ruoli emessi fino al 31.12.1999

in quanto regolati soltanto dal D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59, comma 4 quater, con conseguente scadenza del termine ultimo per la presentazione della relativa "comunicazione di inesigibilità" alla data del 23 ottobre 2006 e perdita del diritto al discarico dell'agente della riscossione.

2.1 La tesi difensiva, svolta dalla ricorrente principale, della esistenza di interruzioni nella sequenza cronologica delle proroghe del termine per l'invio delle "comunicazioni di inesigibilità" e rivolta a contestare l'applicabilità ai soggetti Pubblici della riscossione (Riscossione s.p.a. e società da essa partecipate) delle proroghe disposte dal D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 12, è da ritenere errata, in quanto non tiene conto delle distinte discipline normative delle proroghe dei termini dettate in concomitanza con il riordino del settore e la trasformazione del sistema organizzativo della riscossione a mezzo ruoli.

Occorre, infatti, distinguere l'attività svolta dalle società originarie Concessionarie nazionali del servizio di riscossione e dalle società da quelle eventualmente "scorporate", ed invece l'attività demandata a Riscossione s.p.a. ed alle società da quella partecipate (attraverso l'acquisto dei rami di azienda ceduti dai vecchi Concessionari - banche o l'acquisto della maggioranza del capitale sociale delle altre società ex Concessionarie nazionali) cui è succeduta Equitalia Polis s.p.a., quindi Equitalia Servizi di Riscossione s.p.a., ed infine Agenzia delle Entrate-Riscossione (D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, art. 1, comma 3, conv. in L. 1 dicembre 2016, n. 225). Orbene soltanto per questo secondo gruppo di agenti della riscossione "pubblici", e non anche invece per gli ex Concessionari nazionali "privati", è stata prevista una proroga ininterrottamente reiterata - fino alla legge di stabilità n. 228/2012 - dei termini di decadenza per la trasmissione della "comunicazione di inesigibilità": proroga giustificata dall'esigenza di eliminare quanto prima le pendenze dei ruoli inattivi (in quanto ritenuti ormai inesigibili) e di non far gravare interamente su Riscossione s.p.a., attraverso il programmato trasferimento dei rami di azienda e delle società partecipate, gli ingenti e risalenti oneri pregressi, maturati in capo ai precedenti Concessionari privati per la prolungata ed improduttiva attività di riscossione dei crediti. Quando infine la legge di stabilità 2013 è venuta a dettare la nuova disciplina del discarico automatico, a ciò si è determinata tenendo bene presente la situazione complessiva dei ruoli ancora insoluti risultante all'esito delle ripetute proroghe concesse agli "agenti della riscossione", ritenendo ostativa ad 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.

Non coglie, quindi, nel segno la tesi difensiva che ritiene scaduto anche per Agenzia delle Entrate-Riscossione il termine di decadenza previsto per la "comunicazione di inesigibilità" (dei ruoli consegnati fino al 31.12.1999), durante le cesure temporali verificatesi tra le proroghe scadute, rispettivamente, il 1 ottobre 2004 ed il 30 settembre 2005.

2.2 La Corte costituzionale, con la recente sentenza in data 15.3.2019 n. 51, ha, infatti, evidenziato la netta distinzione tra le "proroghe cd. generiche" (cui si riferiscono le norme richiamate da Cassa Forense) che si applicano ai "vecchi concessionari nazionali o, per traslato, ai soggetti che da essi siano eventualmente scaturiti (come le società cosiddette "scorporate", cioè le società private concessionarie del ramo di azienda relativo alle attività concernenti i tributi locali e altre entrate di enti locali, ceduto dai concessionari nazionali ai sensi del D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 24, primo periodo, come convertito nella L. n. 248 del 2005)", ed invece le "proroghe cd. specifiche" che si applicano esclusivamente a "Riscossione S.p.a. e le società dalla stessa partecipate (...)" (che) sono complessivamente denominate agenti della riscossione" (cui è in seguito succeduta Agenzia delle Entrate-Riscossione subentrata, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia sciolte a decorrere dal 1 luglio 2017).



2.2.1 Le prime hanno operato esclusivamente attraverso la originaria modifica del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, art. 59, (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla L. 28 settembre 1998, n. 337), disposta dal D.Lgs. 27 aprile 2001, n. 193, art. 3, comma 1, lett. I, (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione) con la introduzione dei commi 4 bis e 4 ter, che hanno stabilito al 1 ottobre 2004 il termine per la presentazione delle "comunicazioni di inesigibilità" da parte dei Concessionari nazionali della riscossione, relativamente ai ruoli resi esecutivi prima del 30 settembre 1999, successivamente ancora modificati (D.L. 24 settembre 2002, n. 209, art. 4, comma 2, lett. a, conv. in L. 22 novembre 2002, n. 265; D.L. 29 novembre 2004, n. 282, art. 1, comma 1, conv. L. 27 dicembre 2004, n. 307) fino all'ultimo intervento di riforma che ha interessato il D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59, comma 4 quater, disposto dal D.L. 30 settembre 2005, n. 203, art. 3, comma 36, lett d), n. 2), convertito con modificazioni nella L. 2 dicembre 2005 n. 248 (che ha fissato il termine del 30.6.2006 per la presentazione della "comunicazioni di inesigibilità" relative ai ruoli consegnati fino al 30.6.2003).

2.2.2 Le seconde invece, hanno interessato i termini di presentazione delle "comunicazioni di inesigibilità" riguardanti i ruoli trasferiti dai vecchi concessionari nazionali alle società partecipate da Riscossione spa (poi Gruppo Equitalia e, quindi, Agenzia delle Entrate-Riscossione), che a quelli sono subentrate ex lege in mancanza di una diversa determinazione degli enti creditori o della prosecuzione dell'attività di riscossione da parte di un'altra società cessionaria del ramo d'azienda "relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali" (D.L. n. 203 del 2005, art. 3, commi 24 e 25), e la proroga è proseguita ininterrottamente attraverso le continue modifiche del D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 12, conv. in L. n. 248 del 2005, "trovando puntuale giustificazione nell'esigenza di tutelare il patrimonio pubblico in conseguenza, peraltro, dell'acquisizione delle società impegnate nella riscossione di entrate locali anche di dubbia e difficile esigibilità. Si è voluto, infatti, evitare che le ben note disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle gestioni private, rivelatesi spesso inadeguate se non fallimentari, si riverberassero meccanicamente a carico del pubblico erario" (cfr. Corte costituzionale, sentenza 15.3.2019, n. 51).

2.2.3 La diversa "ratio" giustificativa dei due differenti sistemi di scarico dei crediti inesigibili è stata chiaramente individuata dal Giudice delle Leggi: ".....mentre l'ultima proroga "generica" della comunicazione di inesigibilità di cui al D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59 è una misura ordinaria che tiene conto della continuità della gestione dell'attività da parte di soggetti direttamente consegnatari dei ruoli, invece la proroga di cui al citato D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 12 è una misura straordinaria, assunta nel contesto di una riforma che ha posto al centro la nascita di un nuovo soggetto e che ha tenuto conto del passaggio di tutti i ruoli alle società partecipate da Riscossione spa, poi Gruppo Equitalia (salvo quelli delle società "scorporate", ai sensi del D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 24, lett. b), che appunto restano in capo a esse). Risulta chiaro il rapporto di genere a specie tra i due commi del citato art. 3 del D.L. n. 203 del 2005: il comma 12, infatti, è riferito esclusivamente alle società partecipate da Riscossione spa (poi Gruppo Equitalia), come peraltro è stato in seguito confermato, in maniera definitiva, con norma di interpretazione autentica, dal D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4-quinquies, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella L. 28 febbraio 2008, n. 31.

4.3.3.- I termini previsti dal citato comma 12 sono stati nel tempo oggetto di continue proroghe, ma senza alcuna soluzione di continuità, e dalla versione originaria, nella quale le "comunicazioni di inesigibilità" dovevano essere presentate entro il 31 ottobre 2008, si è giunti all'ultima versione, nella quale le medesime comunicazioni dovevano essere presentate entro il 31 dicembre 2014, in forza della modifica introdotta dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 530, recante

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)"....." (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 51/2019, cit.).

2.2.4 Pertanto è infondata la censura volta a ritenere applicabile ai ruoli trasferiti ai soggetti del Gruppo pubblico, in conseguenza della cessazione dell'affidamento in concessione del servizio di riscossione, la disciplina della norma di cui al D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59, comma 4 quater, dettata esclusivamente per gli ex Concessionari privati e per le società private "scorporate" resesi cessionarie del relativo ramo di azienda (limitato alle attività di riscossione per conto dell'ente locale) ed in relazione ai quali soltanto viene in rilievo la questione della soluzione di continuità nelle proroghe dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, determinatasi tra la scadenza del termine dell'1.10.2004 e la successiva proroga disposta con D.L. 29 novembre 2004, n. 282.

p. 3. Terzo motivo: violazione dell'art. 345 c.p.c., comma 11, (in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4).

La ricorrente principale contesta la violazione da parte della Corte d'appello del divieto di "nuove" produzioni documentali, non avendo il Giudice di merito pronunciato sulla eccezione di inammissibilità formulata dall'ente previdenziale ai sensi dell'art. 345 c.p.c., comma 2 (nel testo modificato dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54, comma 1, lett. b), conv. in L. 7 agosto 2012, n. 134, applicabile "ratione temporis"), nella comparsa di risposta in grado di appello, relativa alla tardiva produzione dell'"elenco delle quote annullate" concernente i ruoli dell'anno 1999 di importo inferiore ad Euro 2.000,00 che l'agente della riscossione aveva depositato in allegato all'atto di appello principale.

Quarto motivo: omesso esame di fatto decisivo ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5.

Assume la Cassa Forense ricorrente che la Corte d'appello avrebbe revocato il decreto ingiuntivo per l'intero importo ingiunto, ritenendo che tutti i crediti, inferiori ad Euro 2.000,00 iscritti nei ruoli fino al 31.12.1999 e riportati nell'"elenco" trasmesso dall'agente della riscossione ai sensi della L. n. 228 del 2012 fossero oggetto di discarico automatico, in tal modo errando nella rilevazione dei dati risultanti dal documento, in quanto nella "comparsa conclusionale in appello" depositata da Cassa Forense si era dato atto che dal "prospetto delle comunicazioni delle rottamazioni dei ruoli" prodotto in appello dall'agente della riscossione, risultavano imputati a ruolo principale 1999 ed annullati crediti di importo inferiore ad Euro 2.000,00, per un complessivo ammontare di Euro 7.256,73 di molto inferiore a quello ingiunto di Euro 30.496,55.

3.1 I motivi terzo e quarto, da esaminare congiuntamente, debbono essere dichiarati inammissibili.

La censura relativa alla deduzione del "vizio di nullità processuale" è formulata in modo incompleto. Avuto riguardo alla prospettazione del motivo, non pare dubbio che la "novità" della produzione documentale in grado di appello e l'applicazione del correlato divieto, debba essere verificata tenuto conto del momento in cui si sono formate in primo grado le preclusioni istruttorie ex art. 183 c.p.c., rispetto alla data di entrata in vigore della L. 24 dicembre 2012, n. 228: alcuna indicazione viene al riguardo fornita dalla ricorrente principale e la censura si palesa, quindi, carente nella descrizione del "fatto processuale" ex art. 366 c.p.c., comma 1, n. 3), incorrendo, pertanto, il motivo di ricorso nella sanzione di inammissibilità (cfr. Corte cass. Sez. U, Sentenza n. 8077 del 22/05/2012). Tanto indipendentemente dal dirimente rilievo per cui la stessa L. n. 228 del 2012 demandava al decreto attuativo la disciplina delle caratteristiche e delle modalità di trasmissione dell'"elenco delle quote annullate" dei ruoli relativi all'anno 1999, alle quali l'agente della riscossione era tenuto ad attenersi per conseguire il discarico automatico dei ruoli "rottamati",

ed il relativo decreto dirigenziale del MEF, adottato in data 15.6.2015 (l'art. 1 del decreto prescrive che l'"elenco" deve essere trasmesso all'ente creditore su supporto magnetico, ovvero in via telematica, "in conformità alle specifiche tecniche di cui all'allegato 1"), è stato emesso solo successivamente alla pubblicazione in data 4.6.2015, della sentenza di primo grado del Tribunale di Roma. Con la conseguenza che, nella specie, difetta lo stesso presupposto della materiale esistenza ed effettiva disponibilità, in primo grado, del documento, cui si ricollega il divieto della produzione, per la prima volta in grado di appello, della prova documentale (salvo verifica della oggettiva impossibilità per causa non imputabile alla parte), non trovando dunque applicazione il divieto dell'art. 345 c.p.c., comma 2, nel caso in cui, al momento della chiusura della fase istruttoria in primo grado, il documento era ancora inesistente - non essendo stato materialmente formato - ovvero della sua esistenza non era data conoscenza o conoscibilità alla parte interessata per causa od impedimento ad essa non riconducibile.

3.2 Quanto al dedotto "errore di fatto" la censura non risulta rispondente al paradigma del vizio di legittimità come definito dall'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5), mancando del tutto la indicazione del "fatto storico" decisivo che la Corte territoriale avrebbe omesso di considerare, tanto più considerando che, come emerge dal controricorso, il residuo importo dei crediti richiesti con il decreto monitorio aveva formato oggetto di successivi provvedimenti di sgravio (controric. pag. 34), sicchè la censura viene a risolversi in una mera richiesta di rivalutazione del giudizio di merito sulle risultanze probatorie che rimane preclusa al sindacato di legittimità.

p. 4. Quinto motivo: violazione artt. 2697 e 2729 c.c.; D.P.R. n. 28 gennaio 1988, n. 43, art. 32, comma 3 (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3).

La Cassa ripropone nuovamente la questione del diritto a percepire l'intero importo del ruolo suppletivo del 1998 (Euro 5.035,36) in base all'obbligo del "non riscosso come riscosso" vigente al momento di emissione e della consegna del ruolo all'Agente, ai sensi del D.P.R. n. 43 del 1988, artt. 32 e 72, essendo stata abrogata la relativa norma, con D.Lgs. n. 37 del 1999, a far data dal 26.2.1999.

Sia il Tribunale che la Corte d'appello hanno rigettato tale assunto in base alla vigente disciplina del frazionamento del pagamento anticipato delle rate e delle quote dei decimi dovuti alle scadenze ex lege, accertando che ricadevano nel predetto obbligo di versamento anticipato soltanto "i sei decimi della prima rata, mentre il pagamento anticipato degli ultimi quattro decimi della prima rata non fosse più dovuto in forza dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 37 del 1999" e che una diversa conclusione onerava la Cassa a fornire la relativa prova (cfr. sentenza appello, in motiv. Pag. 8-10).

Impugna la Cassa sostenendo che in tal modo il Giudice avrebbe violato la regola del riparto ex art. 2697 c.c..

4.1 I motivo è infondato.

La Corte d'appello non ha applicato nella decisione della lite la regola residuale in difetto di prove, ma ha invece ritenuto dimostrato in giudizio, condividendo le risultanze dello "schema sinottico riportato dall'appellante" ed alla stregua delle stesse ammissioni di parte creditrice (secondo cui sull'intero importo del ruolo suppletivo 1998 di Euro 220.128,96 - importo sul quale si calcolavano i frazionamenti per rate e decimi - erano stati già versati dall'agente Euro 215.093,60), che l'agente avesse interamente effettuato i versamenti dovuti in regime di obbligo di pagamento anticipato delle frazioni di rate del non riscosso (raffrontando l'due importi predetti, emergeva che l'sei decimi della prima delle quattro rate annuali - ricadenti ancora nel regime dell'obbligo di anticipazione risultava ampiamente compreso nell'importo già versato), in tal modo giustificandosi l'affermazione per cui

spettava alla Cassa Forense contestare importi e scadenze così accertati, dimostrandone la erroneità od incompletezza.

4.2 L'accertamento di merito compiuto dalla Corte territoriale - basato sull'importo complessivo del credito iscritto a ruolo suppletivo 1998, e sulle scadenze ex lege previste dal D.P.R. n. 602 del 1973, art. 18, per il pagamento delle quattro rate, ciascuna delle quali suddivisa in decimi da versare in tre fasi con scadenza prefissate, ai sensi del D.P.R. n. 43 del 1998, art. 72 - conferma lo stesso accertamento in fatto compiuto dal Tribunale.

4.3 La ricorrente non deduce alcuno specifico vizio inerente lo schema logico presuntivo, limitandosi a sostenere inconferentemente che il creditore è tenuto soltanto alla prova del titolo, senza evidenziare alcun vizio pertinente allo schema legale del procedimento logico presuntivo, incorrendo, pertanto, la censura nella sanzione della inammissibilità per difetto del requisito di specificità previsto dall'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 4.

p. 5. Ottavo motivo: violazione art. 342 c.p.c. e art. 346 c.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4.

La Cassa Forense deduce di avere proposto specifico motivo di gravame incidentale (che riporta compiutamente nel ricorso, pag. 104, 105 nota 26 e 107 nota 27) in ordine al mancato accertamento della specifica modalità attraverso la quale si era determinato il trasferimento dei ruoli dell'anno 1999 dalla società ex Concessionaria della riscossione per la provincia di Varese (la CARIPLO Esatri s.p.a.), al neoistituito soggetto pubblico, ed in particolare di avere contestato che la maggioranza del capitale sociale della ex Concessionaria fosse stata "acquistata" da Riscossione s.p.a.. Tale accertamento risultava determinante in quanto Cassa Forense aveva dedotto, in via subordinata, che, qualora la proroga del termine di invio della "comunicazione di inesigibilità" disposta dalla norma di interpretazione autentica del D.L. n. 248 del 2007, art. 36, comma 4 quinquies, conv. in L. n. 31 del 2008, fosse stata ritenuta applicabile anche ai ruoli 1998 e 1999, di tale beneficio avrebbero potuto fruire, come stabilito dalla norma, soltanto quelle società "private" ex Concessionarie che avevano provveduto ad effettuare la sanatoria prevista dalla L. 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, commi 426 e 426 bis, ed inoltre il cui capitale sociale era stato "trasferito in partecipazione di maggioranza" ad Equitalia s.p.a., rimanendo quindi escluse dalla proroga del termine, quelle società di diritto privato che - pur avendo assolto alla sanatoria - si fossero limitate poi ad effettuare soltanto la "cessione del ramo d'azienda" ad Equitalia s.p.a.. Con la conseguenza che in capo a dette società private-cessionarie sarebbe maturata la decadenza dal termine di presentazione della comunicazione di inesigibilità, e dunque la perdita del diritto al discarico per i ruoli iscritti nell'anno 1999, non essendo anch'esse destinatarie della proroga disposta dalla norma di interpretazione autentica di cui al D.L. n. 248 del 2007.

Nono motivo: violazione e falsa applicazione del D.L. n. 248 del 2007, art. 36 comma 4 quinquies, conv. in L. n. 31 del 2008, art. 36 comma 4 quinquies nonché del D.L. n. 203 del 2005, art. 3 comma 12, conv. in L. n. 248 del 2005.

La ricorrente principale reitera le stesse argomentazioni svolte nel precedente motivo, specificando che nel ricorso per decreto ingiuntivo si dava soltanto atto che Equitalia Esatri s.p.a. era genericamente "subentrata" al precedente Concessionario della riscossione della provincia di Varese, CARIPLO Esatri s.p.a.. Difettava, pertanto, la prova che al momento della introduzione del nuovo sistema centralizzato di riscossione disciplinato dalla L. n. 311 del 2004 il Gruppo Equitalia s.p.a. avesse "acquistato la quota di maggioranza" del capitale sociale della Cassa di Risparmio.

5.1 I motivi, da esaminare congiuntamente, sono infondati.

La Corte d'appello dopo aver dato atto che la questione era stata introdotta con i motivi di gravame incidentale, e dopo aver rilevato che la questione era stata risolta dal Tribunale, che aveva riconosciuto il requisito della partecipazione maggioritaria al capitale sociale della società opponente, ha poi, erroneamente ritenuto che sul richiesto accertamento, non vi fosse stata impugnazione da parte di Cassa Forense.

Vero è che, diversamente da quanto indicato nella sentenza impugnata, alcun accertamento sul punto è stato svolto dal Tribunale, come risulta dall'estratto della motivazione del primo Giudice, riportato nella sentenza di appello (in motiv. pag. 13), laddove si afferma soltanto che la opponente Equitalia Esatri s.p.a. era "società concessionaria partecipata da Riscossione s.p.a.", nulla ciò rivelando ai fini dell'accertamento dei pregressi rapporti intercorsi tra la CARIPLO Esatri s.p.a. ed il Gruppo Equitalia s.p.a..

5.2 La questione, indipendentemente dalla interpretazione che si vuole fornire della norma interpretativa, non appare rilevare in fattispecie.

5.2.1 La demarcazione tra "acquisto della partecipazione maggioritaria" dalle società ex Concessionarie ed "acquisto del ramo di azienda" (concernente la riscossione a mezzo ruoli) dalle ex Concessionarie - banche, attiene soltanto alla differente modalità di acquisizione al soggetto pubblico della riscossione (inizialmente Riscossione s.p.a.) delle precedenti attività svolte in concessione da soggetti privati sul territorio nazionale, ma non incide sul risultato finale della operazione complessiva volta a trasferire al settore pubblico tutti i precedenti rapporti attivi e passivi inerenti alla riscossione dei ruoli facenti capo ai Concessionari del servizio, indipendentemente dalla ragione sociale di tali soggetti.

5.2.2. La disciplina normativa non consente di porre dubbi al proposito. A seguito della soppressione del servizio di riscossione affidato in concessione, e della istituzione con capitale pubblico di Riscossione s.p.a., il D.L. n. 203 del 2005, art. 3, commi 7 ed 8, conv. in L. n. 248 del 2005, art. 3, commi 7 ed 8, ha disciplinato, infatti, le modalità di trasferimento a Riscossione s.p.a. dei ruoli in carico agli ex Concessionari, prevedendo che: " 7. La Riscossione S.p.a., previa formulazione di apposita proposta diretta alle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione, può acquistare una quota non inferiore al 51 per cento del capitale sociale di tali società ovvero il ramo d'azienda delle banche che hanno operato la gestione diretta dell'attività di riscossione, a condizione che il cedente, a sua volta, acquisti una partecipazione al capitale sociale della stessa Riscossione S.p.a.; il rapporto proporzionale tra i prezzi di acquisto determina le percentuali del capitale sociale della Riscossione S.p.a. da assegnare ai soggetti cedenti, ferma restando la partecipazione pubblica in misura non inferiore al 51 per cento. Decorsi ventiquattro mesi dall'acquisto, le azioni della Riscossione S.p.a, così trasferite ai predetti soci privati possono essere alienate a terzi, con diritto di prelazione a favore dei soci pubblici.

8. Entro il 31 dicembre 2010, i soci pubblici della Riscossione S.p.a. riacquistano le azioni cedute ai sensi del comma 7 a privati; entro lo stesso termine la Riscossione S.p.a. acquista le azioni eventualmente ancora detenute da privati nelle società da essa non interamente partecipate". - 5.2.3 L'elemento discretivo essenziale per individuare i destinatari delle differenti tipologie di proroghe generiche e specifiche è dato, quindi, dal passaggio o meno delle attività di riscossione, già gestite dai Concessionari, a Riscossione s.p.a.: una volta effettuato il trasferimento dei ruoli indipendentemente dalla modalità dello stesso: acquisizione partecipazione maggioritaria; acquisto ramo di azienda - a Riscossione s.p.a. ed alle sue società partecipate (attraverso le quali continua ad essere esercitata l'attività di riscossione, inclusa quella afferente i "rami di azienda" ceduti dalle banche), si applicano le "proroghe specifiche" dei termini di invio della comunicazione di

inesigibilità, ininterrottamente proseguite fino alla L. n. 228 del 2012. Tanto trova riscontro nel D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 12, laddove il differimento del termine predetto è ricollegato genericamente all'"acquisto" delle società da parte di Riscossione s.p.a. (" 12. Per i ruoli consegnati fino al 31 agosto 2005 alle società acquistate dalla Riscossione S.p.a. ai sensi del comma 7, le comunicazioni di inesigibilità sono presentate entro il 31 ottobre 2008."). Se il sostantivo ("acquisto") va certamente riferito ad entrambe le modalità di trasferimento del carico dei ruoli - in tal senso è infatti impiegato nel precedente comma 7 -, la specificazione dell'oggetto dell'acquisto ("società") indicato nel comma 12, non è altro che il naturale corollario del nuovo assetto organizzativo, laddove il ramo di azienda non assume una propria soggettività giuridica, ma rileva esclusivamente quale complesso unitario di mezzi ed attività che deve essere gestito da un soggetto di diritto, nella specie, appunto o direttamente da Riscossione s.p.a., oppure da una delle società da quella controllate mediante la partecipazione di maggioranza al capitale sociale.

5.2.4. La norma sopravvenuta di interpretazione autentica, non ha introdotto modifiche al quadro di riferimento complessivo. Premesso che la L. 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 426, (come modificato prima dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35, art. 4, nel testo integrato dalla Legge di Conversione 14 maggio 2005, n. 80, e poi dal D.L. 30 settembre 2005, n. 203, art. 2, comma 14-sexies e dall'art. 3, comma 38, nel testo integrato dalla Legge di conversione 2.12.2005 n. 248), secondo cui " In attesa della riforma organica del settore della riscossione, fermi restando i casi di responsabilità penale, i concessionari del servizio nazionale della riscossione ed i commissari governativi delegati - provvisoriamente alla riscossione, di cui al D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, hanno facoltà di sanare le responsabilità amministrative derivanti dall'attività svolta fino al 30 giugno 2005....", non può che trovare applicazione nei confronti di tutti gli ex Concessionari "privati", il criterio spartiacque definito dal Legislatore tra soggetti privati-fruitori delle sole proroghe "generiche" e neoinstituiti soggetti pubblici-fruitori delle proroghe "specifiche", trova infatti piena conferma nel disposto della norma di interpretazione autentica di cui al D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4 quinquies, conv. in L. 28 febbraio 2008, n. 31, che viene a circoscrivere i soggetti destinatari della proroga del termine di invio delle comunicazioni di inesigibilità, come prevista dalla medesima L. n. 311 del 2004, art. 1, comma 426 bis (introdotto dal D.L. n. 35 del 2005, art. 4, comma 1, lett. c-quater conv. in L. n. 80 del 2005), alle sole "società che hanno aderito alla sanatoria prevista dal predetto della L. n. 311 del 2004, art. 1, commi 426 e 426-bis, e la maggioranza del cui capitale sociale è stata successivamente acquistata da Equitalia Spa". La norma interpretativa è venuta quindi a coordinare con il sistema delle "proroghe specifiche" - già vigente per i soggetti "pubblici" e che aveva trovato attuazione mediante le ripetute modifiche del D.L. n. 205 del 2003, art. 3, comma 12, l'esercizio della facoltà di sanatoria delle responsabilità amministrative previsto a favore dei Concessionari "privati" che avessero già presentato "istanza di sanatoria", ai sensi della L. n. 311 del 2004, alla data di soppressione del sistema dell'affidamento in concessione (1.10.2006: D.L. n. 203 del 2005, art. 1, comma 1), disponendo che, soltanto nel caso di successivo acquisto da parte di Riscossione s.p.a. - poi Equitalia s.p.a. - della partecipazione maggioritaria nel capitale di dette società, queste ultime, in quanto attratte nell'area pubblicistica (degli agenti della riscossione), avrebbero beneficiato delle "proroghe specifiche", non estendendosi la previsione della L. n. 311 del 2004, art. 1, comma 426 bis, a favore anche delle società Concessionarie private rimaste ad operare in proprio.

5.2.5 L'interpretazione logica-sistematica consente, quindi, di accomunare nella medesima disciplina del differimento dei termini fino alla legge di stabilità del 2013, le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli "comunque" confluiti - nelle attività di riscossione gestite dagli agenti pubblici della riscossione. La norma interpretativa ha voluto soltanto chiarire e ribadire che dai benefici e dalle proroghe accordati dalla L. n. 311 del 2004, art. 1, comma 426 bis, rimanevano esclusi i Concessionari "privati", cioè i soggetti che non avevano inteso cedere la maggioranza

assoluta del capitale sociale o non avevano trasferito l'intero ramo di azienda a Riscossione s.p.a. (od alle società da quella controllate).

5.3 Osserva il Collegio, peraltro, che anche a volere disattendere le conclusioni raggiunte in via interpretativa, le censure prospettate dalla ricorrente principale non colgono nel segno. Quando anche si volessero scorporare dalla applicazione delle proroghe specifiche i ruoli trasferiti al Gruppo pubblico mediante cessione del ramo di azienda, tale modalità traslativa non risulterebbe comunque riferibile a CARIPLO Esatri s.p.a., atteso che, come emerge in modo inequivoco dalla disposizione del D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 7, conv. in L. n. 248 del 2005, la modalità di acquisizione del "ramo di azienda" era contemplata esclusivamente con riferimento ai soli soggetti del settore bancario che avessero assunto direttamente il servizio di riscossione a mezzo ruoli. La norma del D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 7, riferisce, infatti, in modo assolutamente inequivoco le due diverse forme di acquisizione - della maggioranza del capitale sociale e del ramo di azienda - distinguendo i soggetti privati cedenti, individuati, rispettivamente, nelle "società concessionarie del servizio nazionale di riscossione" e nelle "banche che hanno operato la gestione diretta della attività di riscossione".

E, nel caso di specie, la ricorrente non ha neppure allegato che CARIPLO Esatri s.p.a. svolgesse "anche" attività bancaria ai sensi del TU n. 385/1993 o comprendesse nell'oggetto sociale altre attività commerciali diverse dal servizio di riscossione dei crediti, tali da giustificare detta tipologia di trasferimento dei ruoli: se nel primo caso, infatti, la qualità di "banca" della Concessionaria appare sufficiente ad ipotizzare una diversificazione dell'oggetto sociale, con conseguente possibile cessione separata di assets di attività, nel secondo caso, invece, incontestato l'"acquisto" di CARIPLO Esatri s.p.a. al Gruppo pubblico degli agenti della riscossione controllato da Equitalia s.p.a. ed incontestato altresì l'adempimento degli oneri previsti per la sanatoria, circostanze che deponevano per l'applicazione, nel caso di specie, delle proroghe specifiche dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, la controeccezione dedotta da Cassa Forense, fondata sulla diversa modalità della cessione, implicava a sostegno dell'ipotizzato trasferimento di ramo d'azienda, quanto meno, l'allegazione della autonoma operatività della cedente, in quanto società non partecipata maggioritariamente da Equitalia s.p.a., ed attiva in altri settori commerciali non ricompresi nella vicenda traslativa del singolo "ramo" aziendale ceduto relativo alla Riscossione.

5.4 Per completezza occorre aggiungere che rispetto alla questione prospettata dalla ricorrente principale non assume rilievo la peculiare disciplina dettata per la riscossione delle entrate e dei tributi degli "enti locali" prevista dal D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 24, secondo cui, nelle more del completamento delle procedure di cessione della partecipazione, fusione, incorporazione, alle Concessionarie nazionali era data facoltà di cedere ad altre società private (eventualmente dalle prime scorporate) il ramo di azienda "relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, nonchè a quelle (ndr. di accertamento e liquidazione tributi) di cui al D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 53, comma 1" (cfr. D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 24, che aggiunge alla lett. a) del predetto comma: "fino al 31 dicembre 2008 (successivamente modificato al 31 dicembre 2010) ed in mancanza di diversa determinazione degli stessi enti (NDR locali), le predette attività sono gestite dalle società cessionarie del predetto ramo d'azienda, se queste ultime possiedono i requisiti per l'iscrizione all'albo di cui al medesimo D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 53, comma 1, in presenza dei quali tale iscrizione avviene di diritto").

Non pare dubbio che, in tal caso, ai soggetti privati cessionari del ramo di azienda debbano applicarsi solo le "proroghe generiche" previste dal D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 59, comma 4 quater, e successive modifiche (dunque, per i ruoli consegnati fino al 30.6.2003, la scadenza per l'invio della comunicazione di inesigibilità era fissato al 30.6.2006, mentre, per i ruoli consegnati

successivamente al 1.7.2006, i rapporti tra le società cessionarie del ramo di azienda e l'ente locale erano regolati dal D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20 così D.L. n. 203 del 2005, art. 3, comma 24, lett. b), ma trattasi di vicenda, inerente esclusivamente le attività di riscossione svolte per conto degli "enti locali" e dunque del tutto distinta da quella oggetto della presente controversia.

5.5. Pertanto la censura della ricorrente principale, incentrata interamente sulla critica mossa alla sentenza impugnata in ordine alla statuita irrilevanza della modalità di acquisizione da parte di Riscossione s.p.a. e poi Equitalia s.p.a. dell'attività di riscossione gestita dall'ex Concessionaria CARIPLO Esatri s.p.a. (così si evince dalla esposizione del motivo di ricorso, pag. 103 "con il predetto motivo la ricorrente aveva censurato" il difetto di prova "che il passaggio della concessionaria al nuovo servizio di riscossione incentrato sulle società a capitale pubblico (Equitalia/Riscossione s.p.a.) fosse avvenuto con l'acquisizione del capitale e non con la cessione del ramo di azienda, come previsto dal D.L. n. 248 del 2007, art. 36, comma (4) quinquies". Idem, pag. 106 ove si riporta la comparsa di risposta contenente l'appello incidentale) è da ritenere infondata.

B- Ricorso incidentale autonomo proposto da Agenzia delle Entrate Riscossione;

p. 6. Unico motivo: violazione dell'art. 336 c.p.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4.

Afferma la Agenzia delle Entrate-Riscossione, ricorrente incidentale, che la Corte d'appello, avendo accolto l'appello proposto da Agenzia delle Entrate Riscossione, aveva disposto la compensazione delle spese di quel grado, omettendo però di pronunciare sull'intero giudizio e dunque anche sulle spese di lite relative al primo grado (alla rifusione delle quali l'Agenzia soccombente era stata condannata nella misura di Euro 5.000,00 oltre accessori). Conclude chiedendo, pertanto, che, cassata la sentenza impugnata in parte qua, questa Corte pronunci merito disponendo la compensazione anche delle spese del primo grado.

6.1 Il motivo è fondato.

E' consolidato il principio di diritto per cui in materia di procedimento civile, il criterio della soccombenza di cui all'art. 91 c.p.c., al fine della determinazione dell'onere delle spese processuali, non si fraziona secondo l'esito delle varie fasi del giudizio, ma va riferito unitariamente all'esito finale della lite, senza che rilevi che in qualche fase o grado la parte poi soccombente abbia conseguito un esito per sè favorevole (Corte cass. Sez. L, Sentenza n. 4778 del 09/03/2004): conseguentemente il potere del giudice d'appello di procedere d'ufficio ad un nuovo regolamento delle spese processuali, quale conseguenza della pronunzia di merito adottata, sussiste in caso di riforma in tutto o in parte della sentenza impugnata, in quanto il relativo onere deve essere attribuito e ripartito in relazione all'esito complessivo della lite; mentre in caso di conferma della decisione impugnata la decisione sulle spese può essere dal giudice del gravame modificata soltanto se il relativo capo della decisione abbia costituito oggetto di specifico motivo d'impugnazione (Corte cass. Sez. 3, Sentenza n. 58 del 07/01/2004; id. Sez. 5, Sentenza n. 15557 del 07/07/2006; id. Sez. 3, Sentenza n. 15483 del 11/06/2008; id. Sez. 1, Sentenza n. 23634 del 06/11/2009; id. Sez. L, Sentenza n. 26985 del 22/12/2009; id. Sez. 3, Sentenza n. 15360 del 28/06/2010; id. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 23226 del 14/10/2013; id. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 20894 del 03/10/2014; id. Sez. 3, Sentenza n. 15868 del 28/07/2015; id. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 1775 del 24/01/2017; id. Sez. 3 -, Sentenza n. 27606 del 29/10/2019).

6.2 La Corte territoriale ha regolato soltanto le spese del grado di appello, omettendo di considerare che Agenzia delle Entrate Riscossione era risultata integralmente vittoriosa nel merito e dunque non poteva essere confermata la condanna della parte vittoriosa alle spese del primo grado.



6.3 La sentenza di appello va dunque cassata in parte qua e, non dovendo procedersi ad accertamenti in fatto, la Corte può pronunciare nel merito disponendo la compensazione integrale tra le parti delle spese di lite relative al primo grado di giudizio.

p. 7. L'esame del motivo del ricorso incidentale condizionato proposto da Agenzia delle Entrate Riscossione avverso la statuizione affermativa della giurisdizione dell'AGO, rimane assorbito dal rigetto del ricorso principale.

p. 8. In conclusione, il ricorso principale deve essere rigettato; il ricorso incidentale condizionato va dichiarato assorbito; il ricorso incidentale autonomo deve essere accolto: la sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto, e pronunciando nel merito debbono dichiararsi interamente compensate tra le parti delle spese di lite relative al primo grado di giudizio.

8.1 Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

**rigetta il ricorso principale; dichiara assorbito il ricorso incidentale condizionato; accoglie il motivo del ricorso incidentale autonomo, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e, pronunciando nel merito, dichiara interamente compensate tra le parti le spese del giudizio di primo grado.**

**Condanna la ricorrente al pagamento in favore della controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in Euro 5.200,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in Euro 200,00, ed agli accessori di legge.**

**Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater, inserito dalla L. n. 228 del 2012, art. 1 comma 17, la Corte dà atto che il tenore del dispositivo è tale da giustificare il versamento, se e nella misura dovuto, da parte della ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis.**

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, riconvocata il 6 marzo 2020.

Depositato in Cancelleria il 19 giugno 2020.