Cass. civ., Sez. I, ord. n. 23072/2026 — testo anonimizzato
Nota di anonimizzazione (art. 52 d.lgs. 196/2003). Sono stati omessi: nomi dei difensori, nomi dei giudici (Presidente e Relatore), domicili eletti, numero di ruolo e numeri delle sentenze di merito. Sono stati mantenuti, quali dati oggettivi del procedimento e riferimenti non personali: enti pubblici e società di riscossione, uffici giudiziari, date processuali, importi e richiami normativi e giurisprudenziali.

ORDINANZA

sul ricorso (numero di ruolo omesso) r.g. proposto da:

Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa, giusta procura speciale in calce al ricorso, dal proprio difensore, il quale chiede che le comunicazioni e le notificazioni relative al presente procedimento siano effettuate presso l'indirizzo di posta elettronica certificata indicato, elettivamente domiciliata presso il suo studio.
– ricorrente –

contro

ADER – Agenzia delle Entrate-Riscossione, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa, ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliata in Roma.
– controricorrente –

avverso la sentenza della Corte di appello di Roma, depositata il 17/10/2019.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 7/7/2026 dal Consigliere relatore.

FATTI DI CAUSA
La Corte d'appello di Roma, con sentenza depositata il 17/10/2019, accoglieva l'appello proposto da Equitalia Centro S.p.A. avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale di Roma, che aveva respinto l'opposizione proposta contro il decreto ingiuntivo emesso in favore della Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense (CNPAF) per l'importo di euro 15.685,26, in relazione alle somme iscritte a ruolo e non riversate dal concessionario, con riferimento al ruolo suppletivo per gli anni 1998 e 1999.

Per quel che ancora qui rileva, la Corte territoriale reputava applicabile la legge n. 228 del 2012, che non poneva alcuna distinzione tra ruoli attinenti a crediti consegnati da soggetti pubblici, da una parte, e ruoli concernenti invece crediti vantati da soggetti privati, dall'altra.

La legge del 2012 riguardava indistintamente tutti i crediti iscritti in ruoli esecutivi sino al 31/12/1999, a prescindere dalla natura pubblica o privata.

Tale disposizione prevedeva l'annullamento delle quote e il discarico dell'agente per la riscossione di tutti i ruoli precedenti il 31 dicembre 1999, inclusi così anche quelli per cui vi era stata ingiunzione.

L'omesso invio delle informazioni annuali era previsto per i ruoli successivi al 30 settembre 1999. Non era previsto però per i crediti anteriori, sicché l'inadempimento dell'obbligo informativo non poteva comportare la perdita del diritto al discarico per inesigibilità.

In base al d.P.R. n. 43 del 1988 non era previsto l'obbligo di rendicontazione.

Inoltre, il d.lgs. n. 112 del 1999, nel dettare una disciplina transitoria per i ruoli resi esecutivi prima del 30 settembre 1999, non aveva previsto la mancata rendicontazione come causa di perdita del diritto al discarico.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, depositando anche memoria.

Ha resistito con controricorso l'Agenzia delle entrate-Riscossione, depositando anche memoria.

Il Presidente ha depositato proposta di definizione anticipata, concludendo per la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso, ai sensi dell'art. 380-bis, n. 1 c.p.c.

La ricorrente ha presentato istanza di trattazione.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 527, 528 e 529 della legge n. 228/2012, nonché degli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 509/1994, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.».

La Corte territoriale avrebbe errato nel reputare applicabile alla CNPAF, ente di natura privatistica, l'art. 1, comma 527 e seguenti, legge n. 228 del 2012.

Ciò sarebbe in contrasto con la natura di fondazione di diritto privato della CNPAF, ma soprattutto con l'autonomia contabile, finanziaria e gestionale della Cassa Forense.

Tra l'altro, per i ruoli di valore inferiore ad euro 2.000,00, la stessa legge n. 228 del 2012 prevedeva l'automatico annullamento dei crediti e non dei ruoli.

In ogni caso, l'annullamento dei ruoli, in assenza di qualsivoglia attività informativa da parte dei concessionari della riscossione, si tradurrebbe nell'annullamento di crediti vantati dalla Cassa nei confronti dei propri iscritti, in assenza di qualsiasi prova che i crediti vantati dalla stessa non fossero andati prescritti per negligenza dell'esattore.

Ad avviso della ricorrente, poi, le disposizioni richiamate potrebbero essere applicabili ai rapporti non ancora conclusi, ma non nel caso di specie, in cui risultavano omesse le rendicontazioni e le informazioni («risultano omesse qualsivoglia forma di rendicontazione e informazione»), nonché le comunicazioni di inesigibilità, laddove il rapporto tra CNPAF ed Agente della riscossione era definito ormai da tempo.

A nulla valeva osservare che l'Agente per la riscossione era ancora nei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e non avesse già irrimediabilmente perso il diritto al discarico.

Per la ricorrente, gli enti esattoriali si erano resi inadempienti nella riscossione dei crediti a loro affidati dalla CNPAF.

Con il secondo motivo di impugnazione si deduce la «illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527 e seguenti, legge n. 228/2012, in relazione agli artt. 3, 38, 41 e 42 Costituzione; violazione degli artt. 1 Protocollo Addizionale della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e 117 Costituzione; violazione dell'art. 6 CEDU, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.».

La sentenza impugnata non ha valutato l'illegittimità costituzionale delle norme richiamate, sotto il profilo della irragionevolezza, dell'ablazione senza ristoro di un diritto proprio della Cassa, del diritto ad un processo giusto, della disparità di trattamento.

Tale disposizione non può comportare l'annullamento anche dei crediti delle casse previdenziali, per violazione degli artt. 3, 38, 41 e 42 della Costituzione.

Con il terzo motivo di impugnazione si lamenta la «violazione e falsa applicazione degli artt. 19 comma 1, lettera b), e 59, comma 4-ter, del d.lgs. n. 112/1999, nonché 35, 39, 74 e ss., 82 DPR n. 43/1988, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.».

Si censura la sentenza impugnata in quanto la Corte d'appello, sul presupposto della mancata emanazione del D.M. attuativo previsto dal d.lgs. n. 112 del 1999 e su quello, errato, della mancata previsione nel sistema del d.P.R. n. 43 del 1988 di obblighi di comunicazione e rendicontazione analoghi a quelli previsti dal d.lgs. n. 112 del 1999, ha ritenuto non verificata nel caso di specie in capo all'ADER la decadenza dal diritto di discarico.

Ad avviso della ricorrente, anche il d.P.R. n. 43 del 1988 prevedeva obblighi di informazione, ai sensi dell'art. 35.

Va confermata la proposta di definizione anticipata.

I motivi, che vanno trattati congiuntamente per strette ragioni di connessione, sono infondati, nei termini di cui alla motivazione.

Quanto al quadro normativo di riferimento, può richiamarsi quanto già affermato da questa Corte, a Sezioni Unite, con sentenza n. 31908 del 7/12/2025 che, pur confermando gli orientamenti di legittimità precedenti, in ordine ai ruoli sino al 31/12/1999, ha esteso gli stessi anche ai ruoli successivi a tale periodo.
In precedenza, ai sensi dell'art. 32, comma 3, del d.P.R. n. 43 del 1988, il concessionario addetto alla riscossione era debitore dell'intero ammontare delle somme iscritte nei ruoli.

6.1. Ai sensi del comma 3 dell'art. 32 citato, «[l]a consegna dei ruoli costituisce il concessionario debitore dell'intero ammontare delle somme iscritte nei ruoli stessi, che debbono essere da lui versate alle scadenze stabilite ancorché non riscosse, previa detrazione delle somme che il concessionario stesso è autorizzato a trattenere ai sensi degli artt. 62 e 86».

Tali somme dovevano essere versate dal concessionario alla CNPAF alle scadenze stabilite, ancorché non riscosse, in applicazione del principio del «non riscosso come riscosso», avendo il concessionario l'obbligo di anticipare alla Cassa il gettito delle procedure di riscossione, con possibilità, in base agli artt. 75 e 77 del d.P.R. n. 43 del 1988, di recuperare il carico anticipato, con rimborso dalla Cassa o compensazione con gli altri importi da anticipare, solo ove avesse agito

diligentemente nella procedura di riscossione senza però riuscire nell'esazione («diritto al discarico» o «sistema del discarico»).

6.2. La domanda di rimborso doveva essere presentata, corredata dell'avviso di mora e di tutti gli atti relativi alle procedure esperite, «all'ufficio dell'amministrazione finanziaria, o all'ente che ha emesso il ruolo entro 12 mesi da quello di scadenza dell'ultima rata», ex art. 77 del d.P.R. n. 43 del 1988.

Ulteriori e diversi termini di presentazione riguardavano le ipotesi in cui fossero pendenti procedure esecutive o concorsuali.

L'art. 86 del d.P.R. n. 43 del 1988 cesellava, poi, il procedimento di «sgravio provvisorio» («decorsi due mesi dalla presentazione della domanda di rimborso senza che l'ufficio competente dell'amministrazione finanziaria o l'ente impositore abbia provveduto agli adempimenti di sua competenza, il concessionario, se la domanda è stata presentata nei termini e non sia priva di documentazione, ha diritto allo sgravio provvisorio in misura pari al 90% dell'importo della domanda. Se ricorrono particolari circostanze il servizio centrale, su richiesta del concessionario, autorizza lo sgravio in misura pari al 100% dell'importo della domanda»).

Successivamente, l'art. 2 del d.lgs. n. 37 del 1999 ha abrogato il comma 3 dell'art. 32 d.P.R. n. 43 del 1988, procedendo al riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo a partire dal 26/2/1999 (art. 2: «1. È abrogato l'art. 32, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, ed ogni altra disposizione che impone ai concessionari della riscossione, di cui al medesimo decreto, l'obbligo del non riscosso come riscosso. 2. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto i concessionari non sono tenuti ad effettuare i versamenti non scaduti conseguenti all'obbligo del non riscosso come riscosso relativi ai ruoli ad essi consegnati prima di tale data»).

7.1. Si è eliminato l'obbligo dell'agente della riscossione di versare anticipatamente alla Cassa, a scadenza fissa, gli importi da riscuotere, introducendo un diverso sistema, in base al quale il concessionario, una volta ricevuti i ruoli, doveva procedere alla riscossione dei relativi importi e, dopo averli riscossi, aveva l'obbligo di riversarli alla Cassa.

7.2. L'art. 68 del d.lgs. n. 112 del 1999 ha provveduto all'abrogazione della normativa precedente («salvo quanto previsto dagli artt. 58 e 59, è abrogato il decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43. Tale abrogazione

non opera limitatamente al rinvio contenuto nell'art. 4, comma 1, del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 237»).

Restavano salvi, dunque, gli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 112 del 1999.

L'art. 58 riguardava le cauzioni ed i meccanismi di salvaguardia, per cui «le cauzioni prestate dai concessionari e dai commissari in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto sono rideterminate in conformità a quanto previsto dall'art. 27, comma 1».

L'art. 59 del d.lgs. n. 112 del 1999 si occupava, invece, delle procedure in corso, per cui «fermo restando quanto previsto dagli artt. 60 e 61, le domande di rimborso o di discarico per inesigibilità giacenti presso enti creditori alla data di entrata in vigore del presente decreto, continuano ad essere esaminate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43».

Ai sensi del comma 4-bis dell'art. 59, «le somme anticipate in forza dell'obbligo del non riscosso come riscosso sono restituite ai concessionari» con specifiche modalità.

Ai sensi dell'art. 59, comma 4-ter, del d.lgs. n. 112 del 1999, a decorrere dal 9/6/2001, si prevedeva «per i ruoli resi esecutivi prima del 30 settembre 1999: […] b) non si applica l'art. 19, comma 2, lettera a); c) il termine previsto dall'art. 19, comma 2, lettera b), secondo periodo, decorre dalla data stabilita con decreto del Ministero delle Finanze; d) la comunicazione di cui all'art. 19, comma 2, lettera c), deve essere presentata entro il 1 ottobre 2004 […]».

Quanto alla comunicazione di cui all'art. 19, comma 2, lettera c), viene abrogata dal decreto-legge n. 281 del 2004, a partire dal 29/11/2004.

Nell'ipotesi di omessa riscossione, il concessionario poteva ottenere il «discarico per inesigibilità» attraverso il rispetto di determinati adempimenti.
In particolare, l'art. 19 del d.lgs. n. 112 del 1999 (Riordino del servizio Nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista nella legge 28 settembre 1998, n. 337), stabiliva la procedura per il «discarico per inesigibilità».

Al comma 1, nella versione anteriore al 1/1/2015, in vigore dal 1/1/2013, si prevedeva che «[a]i fini del discarico delle quote iscritte a ruolo, il concessionario trasmette, anche in via telematica, all'ente creditore, una comunicazione di inesigibilità. Tale comunicazione viene redatta e trasmessa con le modalità stabilite con decreto del Ministero delle finanze».

Al comma 2 si stabiliva, per quel che ancora qui rileva, che «[c]ostituiscono causa di perdita del diritto al discarico […] b) la mancata comunicazione all'ente creditore, anche in via telematica, con cadenza annuale, dello stato delle procedure relative alle singole quote comprese nei ruoli consegnati in uno stesso mese […]».

Tale comunicazione verrà successivamente eliminata con l'art. 1, comma 682, della legge n. 190 del 23/12/2014, in vigore dal 1/1/2015.

Per effetto di numerosissime proroghe legislative, tale comunicazione non è stata mai resa in concreto operativa, come si dirà in prosieguo.

Sempre al comma 2 dell'art. 19 del d.lgs. n. 112 del 1999, si fa riferimento all'ulteriore causa di perdita del diritto al discarico, costituita dalla lettera c) («la mancata presentazione, entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo, della comunicazione di inesigibilità prevista dal comma 1»).

Tali disposizioni hanno subìto modifiche ad opera della legge 23/12/2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), in vigore dal 1/1/2015.

A seguito di detta legge, l'art. 19, comma 1, è stato modificato, quanto al discarico per inesigibilità, nel senso che «[a]i fini del discarico delle quote iscritte a ruolo, il concessionario trasmette, anche in via telematica, all'ente creditore, una comunicazione di inesigibilità. Tale comunicazione viene redatta e trasmessa con le modalità stabilite con decreto del Ministero delle Finanze, entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo, fatto salvo quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge. La comunicazione è trasmessa anche se, alla scadenza di tale termine, le quote sono interessate da procedure esecutive o cautelari avviate, da contenzioso pendente, da accordi di ristrutturazione o transazione fiscali e previdenziali in corso, da insinuazioni in procedure concorsuali ancora aperte, ovvero da dilazioni in corso concesse ai sensi dell'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni. In tal caso, la comunicazione assume valore informativo e deve essere integrata entro il 31 dicembre dell'anno di chiusura delle attività in corso ove la quota non sia integralmente riscossa».

Tale comunicazione, come si vedrà, verrà successivamente prorogata per legge.

Con la legge n. 190 del 2014, è stata, invece, abrogata la lettera b) dell'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 112 del 1999, non essendo dunque più prevista la

comunicazione annuale dello stato delle procedure relative alle singole quote comprese nei ruoli.

Il procedimento di discarico per inesigibilità dei ruoli viene descritto nell'art. 20 del d.lgs. n. 112 del 1999.

Nella previsione originaria tale disposizione prevedeva che «[i]l competente ufficio del Ministero delle Finanze per le entrate di sua competenza, ovvero l'ufficio indicato dall'ente creditore per le altre entrate, se, a seguito dell'attività di controllo sulla comunicazione di inesigibilità, ritiene che non siano rispettate le disposizioni dello art. 19, comma 2, lettere a) d) ed e), notifica apposito atto al concessionario, che nei successivi 30 giorni può produrre osservazioni. Decorso tale termine il discarico è ammesso o rifiutato con un provvedimento a carattere definitivo».

Al comma 2 dell'art. 20 si chiariva che «[s]e il concessionario non ha rispettato le disposizioni dell'art. 19, comma 2, lettere b) e c), si procede ai sensi del comma 1 immediatamente dopo che si è verificata la causa di perdita del diritto al discarico».

Per il comma 3 dell'art. 20, poi, «in caso di diniego del discarico, il concessionario è tenuto a versare all'ente creditore, entro 10 giorni dalla notifica del relativo provvedimento, la somma […]», mentre, ai sensi del comma 4, contro il provvedimento di diniego del discarico è ammesso ricorso alla Corte dei conti.

La materia è stata poi disciplinata dalla legge n. 228 del 24/12/2012 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), in combinato disposto con il decreto attuativo del Ministero dell'economia e delle finanze del 15/6/2015.

In particolare, sono state distinte tre tipologie di ruoli.

12.1. I ruoli riferiti a crediti di importo inferiore ad euro 2.000,00, che vengono automaticamente annullati (art. 1, comma 527, l. n. 228 del 2012: «decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i crediti di importo fino a 2000 euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, iscritti in ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, sono automaticamente annullati»).

In tal caso, l'art. 1 del D.M. 15/6/2015 del Ministero dell'economia e delle finanze prevede che «ai fini del conseguente discarico, l'elenco delle quote riferite ai crediti di importo fino a 2.000 euro di cui all'art. 1, comma 527, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, annullati automaticamente ai sensi della predetta disposizione alla data

del 1 luglio 2013, è trasmesso dall'agente della riscossione all'ente creditore, su supporto magnetico, ovvero in via telematica».

12.2. I ruoli relativi a crediti di importo superiore ad euro 2.000,00, che vengono automaticamente discaricati (ma non annullati).

Prevede l'art. 1 comma 528, che «per i crediti diversi da quelli di cui al comma 527, iscritti in ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, esaurite le attività di competenza, l'agente della riscossione provvede a darne notizia all'ente creditore, anche in via telematica, con le modalità stabilite dal decreto di cui allo stesso comma 527».

In sostanza, si prevede l'obbligo dell'agente della riscossione di dare notizia all'ente impositore dell'esaurimento dell'attività di riscossione.

12.2.1. All'interno di tale categoria si distinguono i crediti per i quali vi è comunicazione telematica dell'elenco delle quote non interessate da procedure esecutive avviate o da contenzioso pendente, con conseguente automatico discarico anche di dette quote ed eliminazione delle scritture contabili dell'ente creditore.

Di tali crediti si occupa l'art. 2 del decreto del MEF 15/6/2015, al comma 1 («con riferimento ai crediti di importo superiore a 2000 euro […], l'agente della riscossione trasmette all'ente creditore, su supporto magnetico, ovvero in via telematica […] l'elenco delle quote che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non sono interessate da procedure esecutive avviate, da contenzioso pendente, da accordi di ristrutturazione o transazioni fiscali e previdenziali in corso, da insinuazioni procedure concorsuali ancora aperte […]»).

12.2.2. Vi sono, poi, i crediti, sempre superiori ad euro 2.000,00, interessati invece dalle dette procedure o pendenze, con obbligo dell'agente della riscossione di inserirli in un unico elenco, da trasmettere entro 2 mesi dalla conclusione delle attività, con conseguente automatico discarico anche di dette quote ed eliminazione dalle scritture contabili dell'ente creditore (art. 3 DM 15/6/2015 «le quote di cui al comma 1 […] sono inserite in un elenco trasmesso dall'agente della riscossione all'ente creditore entro 2 mesi dalla conclusione delle attività, su supporto magnetico, ovvero in via telematica […]»).

Si stabilisce, poi, all'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012, che «ai crediti previsti dai commi 527 e 528 non si applicano gli artt. 19 e 20 del d.lgs. 13 aprile

1999, n. 112 e fatti salvi i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile».

Pertanto, per i crediti anteriori al 31/12/1999 non è più necessaria la dichiarazione di inesigibilità, né il relativo procedimento amministrativo in ordine alla contestazione della stessa.

12.3. La terza categoria di ruoli è quella costituita da quelli consegnati in data successiva al 31/12/1999.

12.4. In particolare, l'art. 1, commi 682, 683 e 684 della legge n. 190 del 2014 ha prorogato i termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità ed ha abrogato, quale causa di perdita del diritto al discarico, l'obbligo di trasmissione annuale dello stato delle procedure (comunicazione art. 19 lettera b).

Si è sottolineato che con tali disposizioni il legislatore ha applicato il sistema «a scalare inverso», fondato su una diversa cadenza temporale entro la quale, ai fini dell'esercizio della procedura di discarico per l'ipotesi del mancato recupero dei crediti, il gruppo Equitalia, e poi l'Ader, poteva trasmettere la comunicazione di inesigibilità delle quote affidate dagli enti creditori, e questi ultimi potevano procedere ai controlli ai fini del discarico.

In particolare, il comma 684 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 prevede che «le comunicazioni di inesigibilità relative a quote affidate agli agenti della riscossione dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2014, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del gruppo Equitalia, sono presentate, per i ruoli consegnati nell'anno 2014, entro il 31 dicembre 2017 e, per quelli consegnati negli anni precedenti, per singola annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017».

Questa Corte (Cass., Sez. Un., n. 31908 del 2025), ha poi evidenziato che tale dilazione è stata allungata ulteriormente nel corso degli anni a seguire, in particolare con l'art. 6 del decreto-legge n. 193 del 2016, con l'art. 1 del decreto-legge 16 ottobre 2017, con l'art. 3, comma 20, del decreto-legge n. 119 del 2018, con l'art. 1, comma 253, lettera a), della legge n. 197 del 2022.

Se questo è il quadro normativo, questa Corte, con la sentenza a Sezioni Unite n. 31908 del 2025, ha ribadito i principi già affermati con plurime decisioni di legittimità, per cui alla CNPAF trova applicazione la procedura prevista dall'art. 1, commi 527-529, della legge n. 228 del 2012, di annullamento del ruolo per i

crediti più risalenti, antecedenti al 1999, in quanto tale disciplina «riguarda indistintamente tutti i crediti iscritti in ruoli esecutivi sino al 31 dicembre 1999 e la rottamazione del sistema di riscossione a mezzo ruolo relativamente ai ruoli più risalenti presenta un duplice profilo di ragionevolezza».

Da un lato, scongiura l'antieconomicità della riscossione, con riferimento ai crediti inferiori ad euro 2.000,00.

Dall'altro, per i crediti superiori ad euro 2.000,00, non incide sui crediti della Cassa, ma solo sulla procedura di riscossione, in quanto l'annullamento del ruolo non coincide con l'annullamento del credito sottostante, che può essere azionato dall'ente creditore in base alla ordinaria procedura.

Questa Corte, a Sezioni Unite, ha affrontato anche la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 112 del 1999, a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 228 del 2012 (art. 1, commi 527 e 528).

15.1. Si è sottolineato che, poiché il disposto annullamento del ruolo (e cioè solo dell'elenco formato dall'ente dei propri crediti e dei propri debitori) non coincide con l'annullamento del credito sottostante, non sussistono dubbi di incostituzionalità della legge n. 228 del 2012.

15.2. Ciò sia sotto il profilo dell'irragionevolezza, in quanto nel compiuto riassetto della disciplina generale del sistema di riscossione delle risorse del settore pubblico, mediante l'abrogazione del principio del «non riscosso per riscosso» e la rottamazione dei ruoli inattivi, sono ricompresi gli enti previdenziali e, quindi, anche la Cassa Forense, senza differenziazioni, anche a seguito della loro trasformazione in enti privatizzati, in senso conforme al principio sancito dall'art. 3 della Costituzione.

15.3. Ciò anche in relazione alla lesione dell'art. 6 CEDU, quale norma interposta per violazione dell'art. 117 Costituzione, in quanto il riassetto normativo non ha introdotto un'imprevedibile e indebita ingerenza nella gestione del contenzioso, anche alla luce dell'interpretazione offerta in materia dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2019.

15.4. Quanto alla parità delle parti, si è osservato che le disposizioni in oggetto non si configurano come un intervento isolato inaspettato, rispetto a un quadro normativo idoneo a ingenerare affidamento ragionevole nelle parti, «ma come uno stadio ulteriore di un percorso normativo avviato fin dal 1999 con la riforma del

sistema di riscossione a mezzo ruolo e proseguito con la sostituzione dell'organizzazione di carattere pubblicistico degli agenti della riscossione ai rapporti di concessione precedentemente intrattenuti dagli enti creditori con società private» (Cass., Sez. Un., n. 31908 del 2025).

15.5. È stata esclusa anche una larvata forma di espropriazione patrimoniale per i crediti di importo inferiore ad euro 2.000,00, in quanto l'annullamento dei crediti e l'eliminazione delle scritture contabili dei crediti di tali importi non integrano un provvedimento ablatorio senza indennizzo nei confronti di enti, cui lo Stato non contribuisce neppure in via indiretta, «poiché la suddetta formula lessicale deve essere posta in relazione agli scopi di efficienza e trasparenza perseguiti con il generale intervento riorganizzativo del servizio di riscossione a mezzo ruoli, mediante l'eliminazione dell'ingente arretrato del carico dei ruoli determinatosi nel corso degli anni, sicché va interpretata in senso conforme al principio costituzionale di ragionevolezza (art. 3 Costituzione)».

15.6. La ragionevolezza della normativa risulta anche dal fatto che l'obbligo di rendicontazione, non previsto dal d.P.R. n. 43 del 1988, era stato introdotto, per i ruoli esecutivi anteriori al 30 settembre 1999, dalla disciplina transitoria del d.lgs. n. 112 del 1999, che «non prevedeva tuttavia la perdita del diritto al discarico per inesigibilità» (Cass., Sez. Un., n. 31908 del 2025).

Si è poi chiarito che i termini per l'invio della dichiarazione di inesigibilità sono stati ininterrottamente prorogati fino alla legge di stabilità per l'anno 2013, che li ha ulteriormente prorogati, ai sensi dell'art. 1, comma 530, della legge n. 228 del 2012.
Per questa Corte, dunque, a Sezioni Unite (Cass. n. 31908 del 2025), l'annullamento dei crediti iscritti nei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999 costituisce, indipendentemente dall'importo degli stessi, un effetto legale, che non presuppone la dimostrazione dell'avvenuta trasmissione del relativo elenco all'ente creditore, e neppure dell'esaurimento delle attività di competenza, non sussistendo alcuna disposizione che prevede espressamente tale adempimento come condizione necessaria per il discarico dell'agente della riscossione, rilevando lo stesso esclusivamente ad altri effetti.

In ciò depongono «non solo l'esclusione dell'applicabilità degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e della possibilità di procedere a giudizio di responsabilità amministrativa e contabile, che risulterebbe priva di senso ove il discarico dell'Agente continuasse ad essere subordinato alla dimostrazione del diligente

espletamento dell'attività esecutiva informativa posto a suo carico, ma anche la disciplina attuativa dettata dall'art. 2, secondo comma, del D.M. MEF 15 giugno 2015, che, anche per i crediti di importo superiore ad euro 2.000,00, prevede il discarico automatico delle relative quote e l'eliminazione dalle scritture contabili dell'ente creditore (analogamente a quanto previsto dall'art. 1, secondo comma, per i crediti di importo inferiore), senza subordinare tale effetto alla trasmissione dell'elenco».

17.1. Le Sezioni Unite si pongono allora sulla scia della precedente giurisprudenza di legittimità, per cui deve confermarsi che l'automatica operatività del discarico, quale effetto legale dell'annullamento dei ruoli, facendo venir meno l'obbligo dell'agente di riversare all'ente creditore gli importi dei crediti avviati alla riscossione, esclude anche l'obbligo di restituire le somme trattenute a titolo di sgravio provvisorio, indipendentemente dall'avvenuta presentazione della domanda di rimborso ai sensi dell'art. 77 del d.P.R. n. 43 del 1988, anch'esso peraltro divenuto inapplicabile, per effetto dell'abrogazione disposta dall'art. 68 del d.lgs. n. 112 del 1999 (Cass., sez. 1, 11/1/2024, n. 1107).

17.2. Vengono, quindi, superati i precedenti contrari (Cass. n. 25865 del 2025; Cass. n. 11972 del 19/6/2020; Cass. n. 26531 del 20/11/2020; Cass., n. 25068 del 23/8/2023), secondo cui, poiché il d.lgs. 37/1999 è entrato in vigore il 26/2/1999, l'art. 2 non ha determinato il venir meno a carico dei concessionari dell'obbligo di anticipo ("non riscosso come riscosso") dell'importo dei ruoli per i quali alla data di entrata in vigore fossero già scaduti i termini di versamento, né del corrispondente diritto della Cassa di riceverne l'ammontare, sul quale non ha inciso l'annullamento dei ruoli resi esecutivi fino al 31/12/1999 previsto dall'art. 1 l. 228/2012.

Questa Corte, a Sezioni Unite, supera anche l'ulteriore questione relativa all'osservanza dei principi di cui all'art. 6 della CEDU, sotto il profilo della possibile interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, finalizzata a influenzare l'esito di un giudizio, dovendo garantirsi la parità delle armi alle parti del processo.
Per rispondere a tale quesito, però, la Corte di cassazione, a Sezioni Unite, reputa applicabili i principi già enucleati con riferimento ai ruoli anteriori al 31/12/1999, anche per quanto riguarda i ruoli esattoriali successivi a tale data.

Si tiene conto, dunque, da un lato, dei ruoli fino a tutto il 1999, e dall'altro di quelli consegnati all'agente della riscossione dal 2000 in poi.

Chiarisce immediatamente la Corte che «le argomentazioni spese in merito ai ruoli ante 2000 sono parimenti efficaci anche alla luce delle valutazioni che questo consesso opererà con riferimento ai ruoli successivi al 1999, ossia dal 2000 al 2008, annualità in cui la domanda risarcitoria si arresta».

Tali argomentazioni «non risultano scalfite dalle considerazioni sviluppate dall'ordinanza interlocutoria».

Quanto alle questioni relative al principio dell'affidamento e al bilanciamento degli interessi in gioco, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 51 del 2019, trattando delle proroghe specifiche dei termini entro i quali l'agente della riscossione era tenuta a inviare le comunicazioni di inesigibilità, ha evidenziato come la giustificazione del reiterarsi delle dilazioni doveva essere contestualizzata nell'esigenza di tutela del patrimonio pubblico «in conseguenza dell'acquisizione di società concessionarie private impegnate nella riscossione di entrate locali, anche di dubbia e difficile esigibilità».

Sono assenti, comunque, i sintomi inequivocabili della violazione dell'art. 6 CEDU, nel senso di incidenza in senso sfavorevole sulla parte del processo da parte della disciplina sopraggiunta del 2013, con la legge n. 228 del 2012, e nel 2015, con la legge n. 190 del 2014.

Si è ravvisata «una sequenzialità regolare e continua degli interventi di proroga dei termini entro cui trasmettere le comunicazioni di inesigibilità, previste dall'art. 19, comma 2, lettera c), del d.lgs. 112/1999».

Tali interventi legislativi, che interessano l'arco temporale tra il 1996 e il 2008, si sviluppano in coerenza con la riforma del sistema della riscossione.

Le proroghe dei tempi di adempimento degli obblighi di comunicazione di inesigibilità si pongono proprio a cavallo della formazione dei ruoli oggetto di causa.

Trattasi di una disciplina in evoluzione già da anni, sicché «non si comprende pertanto neppure su quale affidamento potesse contare la Cassa al momento in cui si è determinata procedere per via giudiziale nei confronti dell'ente riscossore, atteso che il regime vigente al momento della introduzione del contenzioso, escludeva inadempienze dell'esattore pubblico dagli obblighi di invio delle comunicazioni di inesigibilità».

- Tra l'altro, questa Corte, a Sezioni Unite, ha rimarcato che, quantomeno per i ruoli consegnati prima del 2000, la Cassa si è attivata solo nel 2010, sicché alla denunciata inerzia dell'esattore pubblico, ha corrisposto un'altrettanto scarsa solerzia della ricorrente nella tutela dei propri crediti.

Con l'osservazione per cui «a distanza di oltre 10 anni dalla consegna dei ruoli era peraltro facile ipotizzare una situazione gravemente compromessa per crediti così vecchi, sicché, in assenza di attività atta a sollecitare l'agente, e prima ancora il concessionario privato, la ricorrente non può ora pretendere di denunciare un cambio delle regole tutto inatteso sbilanciato a favore del riscossore pubblico».

Tali conclusioni «non mutano neppure esaminando i rapporti relativi ai ruoli consegnati dal 2000 al 2008».

Per questa Corte l'unica effettiva modifica abrogatrice, introdotta con l'art. 1, comma 683, della legge n. 190 del 2014, è stata quella relativa all'obbligo di comunicazione dello stato delle procedure, già previsto dall'art. 19, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1999, tra le cause di perdita del diritto dell'agente al discarico.

Tale sopraggiunta modifica non è idonea ad incidere sui principi già enunciati dalla giurisprudenza di legittimità in passato.

Ciò «non solo con riferimento ai ruoli consegnati prima del 2000, a cui era peraltro tecnicamente inapplicabile, ma anche con riguardo ai ruoli consegnati successivamente».

Nel momento in cui il legislatore ha differito i termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità, l'obbligo informativo sullo stato delle procedure ha perso utilità.

Proprio la concessione delle proroghe circa l'adempimento della comunicazione di inesigibilità era già espressione del ritardo nel recupero dei crediti e diveniva dunque inutile comunicare lo stato delle procedure, tanto che la legge n. 190 del 2014 ha provveduto alla definitiva abrogazione.

Pertanto, da un lato, vi è stata la proroga, continua e sistematica, in ordine alla comunicazione di inesigibilità e, dall'altro, v'è stata l'abrogazione dell'obbligo di informazione sullo stato delle procedure, proprio in ragione delle modifiche da apportare al sistema della riscossione.
Quanto alla doglianza in ordine agli aiuti di Stato, si evidenzia che, in tema di riscossione dei crediti della CNPAF mediante ruolo, il meccanismo del discarico

automatico dei ruoli, introdotto dall'art. 1, commi 527-529, legge n. 228 del 2012, non si traduce in aiuto di Stato contrastante con l'art. 107 TFUE, non risultando in alcun modo dimostrato che tale discarico automatico comporti un vantaggio economico che il beneficiario non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato, trattandosi invece di crediti meramente virtuali, iscritti a ruoli emessi e consegnati in tempi risalenti ed ormai del tutto inesigibili (Cass., n. 21031 del 2022; Cass., sez. 6-1, 1/3/2022, n. 6767).
In relazione al mancato adempimento degli obblighi di rendicontazione e di informazione, si osserva che per questa Corte, per i ruoli precedenti al 30/09/1999, ai sensi dell'art. 59, comma 4-ter, del d.lgs. n. 112 del 1999, l'obbligo di rendicontazione decorreva dalla data stabilita in un decreto attuativo mai emanato (Cass. n. 21031 del 2022).

Inoltre, anche a voler ritenere sussistente l'obbligo di rendicontazione dell'esattore, in assenza del decreto ministeriale, l'inadempimento dell'obbligo informativo non giustificava comunque la perdita del diritto al discarico per inesigibilità in difetto di una norma che lo prevedesse (Cass. n. 21031 del 2022; Cass. n. 4555 del 2022).

Il mancato invio delle informazioni annuali comportava la perdita del predetto diritto soltanto per i ruoli successivi al 30/9/1999, mentre l'obbligo di rendicontazione, non previsto dal d.P.R. n. 43 del 1988, è stato introdotto, per i ruoli resi esecutivi prima del 30/9/1999, dalla disciplina transitoria del d.lgs. n. 112 del 1999, che non prevedeva però la perdita del predetto diritto.

Quanto, poi, al merito della controversia, trova applicazione il principio enucleato da questa Corte, a Sezioni Unite, n. 31908 del 2025 proprio in relazione alla domanda presentata dalla CNPAF, a prescindere dal ruolo.

Per questa Corte, invece, a Sezioni Unite, trattandosi di azione di cognizione ordinaria, deve ribadirsi che l'inadempimento corrisponde alla lesione dell'interesse tutelato dal contratto e, dunque, al danno evento (Cass. n. 28991 dell'11/11/2019), ma con la precisazione per cui «altra [cosa] è il danno conseguenza risarcibile […], la cui prova è posta a carico dell'attore, così come il nesso di causalità materiale (ex multis, Cass., 13 febbraio 2025, n. 3689; 9 maggio 2024, n. 12760; 19 gennaio 2024, n. 2114)».

Con l'ulteriore precisazione (Cass., Sez. Un., n. 31908 del 2025) per cui «tanto più considerando che il risultato della corretta prestazione, per la quale l'agente riscossore era obbligato, non era assicurata automaticamente dall'osservanza di

regole predeterminate, incidendo ad esempio sul risultato, tra le tante variabili, la solvibilità concreta del contribuente (già inadempiente nei confronti della Cassa previdenziale)».

Per questa Corte, dunque, «nell'azione ordinaria di addebito di responsabilità negoziale, scelta dalla Cassa, non è sufficiente dare prova che il debitore (concessionario) abbia violato gli obblighi procedimentalizzati di informativa e di comunicazione di inesigibilità per vedere riconosciuto un danno corrispondente a "tutti" i crediti iscritti nei ruoli consegnati al riscossore, ben superiori a quanto già all'epoca liberamente conseguibile attivando il procedimento di cui all'art. 20, commi 3 e 4, cit., qualora si fosse denunciata la violazione delle prescrizioni contemplate nel comma 2 dell'art. 20, ossia le stesse per le quali oggi si pretende il recupero integrale dei crediti, senza la prova che l'azione ordinaria di cognizione esige».

Tale prova non risulta fornita dalla ricorrente nel corso dei giudizi di merito.

Le spese del giudizio di legittimità, trattandosi di questione che solo di recente è stata sottoposta alle Sezioni Unite di questa Corte, vanno compensate tra le parti.

Poiché il giudizio è stato definito non in conformità con la proposta di decisione anticipata, la ricorrente soccombente non va condannata dunque al pagamento, in favore della controricorrente, della ulteriore somma, valutata equitativamente, né ad alcun pagamento in favore della Cassa delle ammende.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso.

Compensa interamente tra le parti le spese del giudizio di legittimità.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.

Il Presidente
(omissis)