Cass. civ., Sez. Unite, n. 31908/2025 — testo anonimizzato
Nota di anonimizzazione (art. 52 d.lgs. 196/2003). Sono stati omessi: nomi dei giudici (Presidente e Consiglieri, estensore compreso), nomi dei difensori e del pubblico ministero, codici fiscali, domicili eletti, numero di ruolo e numeri dei provvedimenti del caso concreto (decreto ingiuntivo, sentenze e ordinanze 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.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg. Magistrati:
Presidente Aggiunto
Presidente di Sezione
Presidente di Sezione
Presidente di Sezione
Presidente di Sezione
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Consigliere estensore

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso (numero di ruolo omesso), proposto da:

CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA FORENSE, (c.f. omesso), in persona del Presidente p.t., elettivamente domiciliata in (domicilio omesso), presso lo studio del proprio difensore, rappresentata e difesa da quest'ultimo
– Ricorrente –

CONTRO

AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE, (c.f. omesso), in persona del Presidente p.t., elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che la rappresenta e difende ope legis
– Resistente –

Avverso la sentenza pronunciata dalla Corte d'Appello di Roma, depositata il 9.09.2020;

udita la relazione della causa svolta dal Consigliere estensore nell'udienza pubblica del 27 maggio 2025;

uditi il difensore della ricorrente e l'Avvocato dello Stato per l'Agenzia delle entrate - Riscossione;

Udito il PG, nella persona del Sostituto Procuratore Generale, che ha chiesto dichiararsi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme in esame, e infondata la denuncia di violazione dell'art. 6 CEDU.

Fatti di causa

La Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense (nel prosieguo la Cassa) in data 23 novembre 2010 ottenne dal Tribunale di Roma un decreto ingiuntivo, con cui si ingiungeva ad Equitalia Polis s.p.a. il pagamento dell'importo di € 22.869.531,58, a titolo di saldo dei debiti previdenziali iscritti nei ruoli emessi per gli anni 1996 (suppletivo), 1997 (ordinario e suppletivo), 1998 (ordinario e suppletivo), 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2007 e 2008, relativi ai contributi dovuti alla Cassa dagli avvocati iscritti, solo parzialmente riscossi e riversati all'Ente previdenziale dall'agente della riscossione.

Il decreto ingiuntivo fu opposto con atto del 28 gennaio 2011 da Equitalia Polis. Nel contenzioso seguitone il Tribunale di Roma rigettò l'opposizione al provvedimento monitorio. L'appello di Equitalia Sud s.p.a., società che nelle more aveva incorporato Equitalia Polis e a cui, in corso di giudizio, era seguita la costituzione di Agenzia delle Entrate – Riscossione (di seguito ADER), fu accolto dalla Corte d'appello di Roma, che conseguentemente revocò il decreto opposto.

1.1. La Corte, dopo aver ricostruito la disciplina applicabile alle fattispecie de quo, ha rilevato che: a) alla controversia trovava applicazione l'art. 1, commi 527, 528 e 529 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), laddove prevede un meccanismo di annullamento automatico (c.d. "rottamazione") dei ruoli resi esecutivi entro il 31 dicembre 1999. Ha evidenziato che la legittimità di tale

disciplina era stata già scrutinata da numerose sentenze della Corte di cassazione, in particolare le pronunce n. 12229/2019 e 11972/2020, che avevano confutato ipotesi di incostituzionalità della normativa; b) era risultato che la società di riscossione aveva prodotto in causa documentazione attestante il rispetto della procedura di discarico, avendo proceduto a formare l'elenco delle quote "rottamate" e avendo proceduto a comunicarlo alla Cassa; c) tanto aveva determinato la legittimità del discarico per i ruoli oggetto di ingiunzione relativi agli anni dal 1996 al 1999; d) quanto ai ruoli afferenti le annualità dal 2000 in poi, ha affermato che ad essi doveva applicarsi l'art. 1, commi 628 e ss., della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), disciplina in forza della quale era stata disposta la proroga dei termini per l'invio delle dichiarazioni di inesigibilità, nonché abrogata la causa di inesigibilità costituita dalla mancata trasmissione della comunicazione dello stato delle procedure (già prevista dall'art. 19, comma 2, lett. b, del d.lgs. n. 112/1999), con conseguente esclusione del formarsi a danno dell'esattore di alcuna decadenza. Ha pertanto ritenuto infondata la pretesa creditoria ingiunta anche con riferimento alle annualità successive al 1999.

Avverso tale decisione la Cassa ha proposto ricorso per cassazione affidato a sette motivi, cui ha resistito con controricorso l'ADER.

Incardinato il giudizio dinanzi a questa Corte, la Sezione Prima Civile, con ordinanza interlocutoria del 9 agosto 2023, ha disposto la trattazione del ricorso in pubblica udienza per approfondimento delle questioni poste dai motivi sesto e settimo. All'esito della successiva udienza pubblica del 13 giugno 2024 (per la quale le parti avevano tempestivamente depositato memorie illustrative), il collegio della medesima sezione, con ordinanza interlocutoria del 6 settembre 2024, ha disposto la trasmissione degli atti al Primo Presidente, per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite della questione in oggetto, a tal fine formulando i seguenti quesiti: «Se, in tema di riscossione coattiva tramite ruoli dei crediti della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, il quadro normativo complessivo, in particolare quello disciplinato dalle leggi n. 228/2012 e n. 190/2014, sia compatibile o meno con l'art. 6 par. 1 CEDU, quale norma interposta in relazione al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., avuto riguardo ai seguenti profili: a) la ricorrenza, nella specie, di elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, come individuati nella pronuncia n. 210/2021 della Corte costituzionale (ADER, ente pubblico, è parte del giudizio; il primo intervento legislativo che ha inciso significativamente sul meccanismo del discarico, pur prevedibile, è avvenuto nel 2012, mentre quello precedente,

parimenti finalizzato a perseguire esigenze di razionalizzazione del sistema di riscossione mediante ruolo, risale al 1999); b) l'incidenza, nella ponderazione dei motivi imperativi di carattere generale, sia della preponderanza di considerazioni di natura finanziaria (Cfr. Corte cost. n. 145/2022), sia della necessità di bilanciamento dell'interesse generale con quello legato alla finalità solidaristica della Cassa, in tesi pregiudicata nel suo equilibrio finanziario in considerazione dell'elevato numero di debitori, dell'accumularsi negli anni delle poste in riscossione tramite ruoli e dell'ingentissimo importo complessivo dei crediti già dichiarati inesigibili o a rischio di inesigibilità; c) il continuo e prolungato susseguirsi negli anni delle proroghe dei termini per la dichiarazione di inesigibilità, in quanto i "meccanismi comportanti una lunghissima dilazione temporale" sono difficilmente compatibili con la fisiologica dinamica di una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate (Corte cost. n. 51/2019 e Corte cost. n. 18/2019); d) la duratura incertezza, derivante dalle suddette proroghe, sull'esito della riscossione e sulla definizione dei rapporti debitori, nonché, di riflesso, l'allungamento considerevole della durata del processo; e) l'incidenza delle suesposte considerazioni sull'efficace esperibilità di rimedi alternativi (azione diretta della Cassa verso gli iscritti debitori), che deve concretarsi nella "ragionevole possibilità di preservare le proprie ragioni, senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte" (Corte cost. n. 210/2021)».

Le parti hanno depositato memorie illustrative ai sensi dell'art. 378 c.p.c. Nella propria memoria la ricorrente ha anche riferito che sulle questioni controverse, relative ai ruoli anteriori al 31 dicembre 1999, ha investito nelle more del giudizio la Corte EDU, che tuttavia, con decisione del 12 settembre 2024, ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi (riuniti) proposti dalla Cassa Forense, riconoscendo all'ente la natura di "organizzazione governativa", ai sensi del combinato disposto degli artt. 34 e 35 CEDU.

All'esito dell'udienza pubblica, sentite le parti presenti e la Procura generale, la causa è stata riservata e decisa.

Ragioni della decisione

Con il primo motivo la Cassa ha denunciato la violazione o falsa applicazione dell'art. 1, commi 527, 528 e 529, l. n. 228 del 2012 e degli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 509 del 1994, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c. La Corte d'appello avrebbe erroneamente applicato la disciplina dettata dal d.lgs. n. 112 del 1999 e dalla l. n. 228 del 2012, senza tener conto che già al momento dell'entrata in vigore di

quest'ultima legge l'esattore doveva rispondere per responsabilità per mala gestio, avendo già perduto, per ipotesi come quelle oggetto di causa, il diritto al discarico per proprio fatto e colpa da epoca anteriore alla introduzione della normativa richiamata dal giudice d'appello.

Con il secondo motivo ha denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e seguenti, della legge n. 228 del 2012, in relazione agli artt. 3, 38, 41 e 42 Cost., la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 6 CEDU, e degli artt. 3 e 111 Costituzione, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c. Il giudice d'appello, così statuendo, non si sarebbe avveduto della irragionevolezza della decisione, che si traduceva nell'ablazione discriminatoria senza indennizzo di un diritto proprio della Cassa, poiché l'istituto dell'annullamento automatico dei crediti e dei ruoli si risolveva nello spossessamento dei propri crediti. Questo violava i principi del giusto processo e della parità delle parti.

Con il terzo motivo ha lamentato la violazione e falsa applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. La sentenza, con il riconoscimento della legittimità della sanatoria introdotta dalla legge di stabilità 2013, si risolveva in un aiuto di Stato a favore degli Agenti della Riscossione (oggi ADER), incompatibile con il diritto dell'Unione.

Con il quarto motivo si è doluta della violazione e falsa applicazione degli artt. 1, co. 527 e ss., l. n. 228/2012 e degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. La Corte d'appello avrebbe erroneamente ritenuto che senza attivazione del procedimento di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 112/1999 e di adozione del provvedimento definitivo di diniego di discarico, il rapporto obbligatorio tra la Cassa e l'agente della riscossione non potesse considerarsi definito, così trascurando che alla Cassa non fosse impedita l'introduzione di un'azione di cognizione ordinaria, volta all'accertamento di inadempimenti nello svolgimento del mandato esattoriale.

Con il quinto motivo ha lamentato la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 527, l. n. 228 del 2012, degli artt. 1, co. 1 e 2 del d.m. 15.06.2015, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c. La Corte d'appello erroneamente non avrebbe differenziato le posizioni creditorie vantate dalla Cassa in ragione del diverso regime previsto dal legislatore, ossia l'annullamento automatico ope legis dei crediti sino ad € 2.000,00 ex art. 1, co. 527, l. n. 228 del 2012, ed il discarico ope legis dei ruoli incartanti crediti di importo superiore ad € 2.000,00 ex art. 1, co. 528, l. cit.

Con il sesto motivo ha denunciato la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 682, 683 e 684, l. n. 190 del 2014, nonché dell'art. 11 disp. prel. al c.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. La sentenza censurata, con riferimento ai ruoli consegnati dall'1.01.2000 e dunque, per quanto oggetto di causa, i ruoli delle annualità 2000, 2001, 2002, 2003, 2007 e 2008, avrebbe erroneamente ritenuto applicabili le modifiche apportate agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 dalla legge di stabilità 2015. Secondo la prospettazione difensiva della Cassa, invece, la corretta interpretazione della norma avrebbe dovuto riconoscere che solo a partire dal 1° gennaio 2015 non avrebbe più costituito causa di perdita del diritto al discarico il mancato invio delle comunicazioni sullo stato delle procedure, già previsto nell'art. 19, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 112 del 1999, abrogato dall'entrata in vigore della l. 190/2014 (ossia dall'1.01.2015), e la mancata presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, per le quali la suddetta legge di stabilità, con l'introduzione del cd. meccanismo dello "scalare inverso", aveva provveduto a prorogarne i termini. Dovevano pertanto considerarsi ferme le decadenze maturate prima della introduzione della suddetta disciplina e i diritti quesiti.

Con il settimo motivo ha lamentato la violazione e falsa applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. Ha invocato la disapplicazione delle norme interne in contrasto con il Diritto dell'Unione; in via subordinata ha formulato istanza di rimessione alla Corte di Giustizia UE di questione pregiudiziale interpretativa ex art. 267, par. 3, TFUE, risolvendosi il regime di favore introdotto dalla legge di stabilità 2015 in un aiuto di Stato in favore degli Agenti della Riscossione (oggi ADER), incompatibile con il diritto dell'Unione.

ADER si è costituita con controricorso, nel quale ha svolto argomenti a sostegno della reiezione dell'avversa impugnazione.

Con le censure si denuncia l'erronea applicazione della disciplina sulla riscossione, secondo le modifiche introdotte dalle leggi di stabilità del 2013 (l. n. 228 del 2012) e del 2015 (l. n. 190/2014). Si assume pertanto che, con riferimento ai debiti oggetto di causa, qualora fossero state applicate le regole ratione temporis vigenti rispetto alla consegna dei ruoli, sarebbero emersi gli inadempimenti del riscossore e la sua conseguente responsabilità per mala gestio del rapporto di mandato.

2.1. È a tal fine utile tratteggiare l'evoluzione della disciplina in materia.

L'art. 18 della l. 20 settembre 1980, n. 576, dedicato alla riforma del sistema previdenziale forense, ha previsto che la Cassa provveda alla riscossione dei contributi insoluti a mezzo di ruoli da essa compilati [all'epoca resi esecutivi dall'Intendenza di Finanza, oggi dall'ente creditore preposto, o suo delegato] e da porre in riscossione secondo le norme previste per la riscossione delle imposte dirette; pertanto, la Cassa compila e trasmette all'Agente della riscossione i ruoli (e cioè gli elenchi dei debitori della Cassa e del loro debito, ex art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602), i quali costituiscono il titolo esecutivo attraverso cui effettuare la riscossione dei contributi previdenziali non versati dagli avvocati iscritti alla gestione previdenziale. La disciplina è stata ribadita dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, relativa al riordino della normativa sulla riscossione mediante ruolo.

Quanto alle modalità della riscossione mediante ruolo, inizialmente, ai sensi dell'art. 32, comma 3, del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, il Concessionario addetto alla riscossione era debitore dell'intero ammontare delle somme iscritte nei ruoli. Le stesse dovevano essere dallo stesso versate alla Cassa alle scadenze stabilite, ancorché non riscosse. Il concessionario aveva, quindi, l'obbligo di anticipare alla Cassa il gettito delle procedure di riscossione (c.d. meccanismo del «non riscosso come riscosso») con possibilità, secondo quanto previsto dagli artt. 75 e 77 del d.P.R. n. 43/1988, 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 (c.d. «diritto al discarico» o «sistema del discarico»).

Abrogato il d.P.R. n. 43 del 1988 (dall'art. 2 del d.lgs. 22 febbraio 1999, n. 37 - Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo), il d.lgs. n. 112 del 1999 eliminò l'obbligo dell'agente di riscossione di versare anticipatamente alla Cassa, a scadenza fissa, gli importi da riscuotere e introdusse 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 (art. 2 d.lgs. n. 37 del 1999; art. 22 del d.lgs. n. 112 del 1999).

Nell'ipotesi di omessa riscossione, il concessionario poteva ottenere il «discarico per inesigibilità» ove rispettati determinati adempimenti [nello specifico, nella formulazione originale della norma, quelli espressamente previsti dall'art. 19, lett. a), b), c), d) ed e) del d.lgs. n. 112 del 1999], mentre perdeva il diritto al discarico (con conseguente obbligo di pagamento alla Cassa dei relativi importi) ove, al

termine della procedura di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 112 del 1999, fosse stata accertata una sua responsabilità in ordine alla mancata riscossione.

In particolare, e per quanto qui di interesse, costituiva causa di perdita del diritto al discarico: 1) la mancata comunicazione annuale all'ente creditore dello stato delle procedure relative alle quote comprese nei ruoli (art. 19, comma 2, lett. b, d.lgs. n. 112/99); 2) il mancato invio all'ente impositore entro il diciottesimo mese (nella formulazione originaria, poi modificata in "entro il termine stabilito dalla legge") successivo alla consegna del ruolo della comunicazione di inesigibilità (art. 19, comma 2, lett. c, d.lgs. n. 112/99).

L'art. 20 regolava poi il procedimento di discarico e di accertamento delle responsabilità del riscossore, distinguendo le ipotesi previste al comma 1 [violazione delle disposizioni dettate dall'art. 19, comma 2, lett. a), d), d-bis) ed e)] da quelle previste nel comma 2 [art. 19, comma 2, lett. b) e c)] queste ultime nel concreto contestate nel presente giudizio.

2.1.1. In materia è poi intervenuta la legge n. 228 del 2012, in vigore dall'1 gennaio 2013 (c.d. legge di stabilità per il 2013), in combinato con il decreto attuativo del Ministro dell'Economia e delle Finanze datato 15 giugno 2015, che, per tutti i ruoli antecedenti al 31.12.1999, ha stabilito: a) l'annullamento automatico dei crediti di importo sino ad € 2.000,00 iscritti in ruoli resi esecutivi sino al 31.12.1999 (art. 1, comma 527, l. cit.); in particolare, ai sensi dell'art. 1 d.m. cit., l'elenco delle quote riferite ai detti crediti è trasmesso dall'agente della riscossione all'ente creditore su supporto magnetico, ovvero in via telematica, e le dette quote sono automaticamente discaricate ed eliminate dalle scritture contabili dell'ente creditore; b) per i crediti di importo superiore ad € 2.000,00 è invece previsto l'obbligo dell'Agente della riscossione di dare notizia all'ente impositore dell'esaurimento dell'attività di riscossione (art. 1, comma 528, l. cit.); tale obbligo si traduce (ex artt. 2 e 3 d.m. 15.6.2015) nella comunicazione, su supporto magnetico o comunque in via telematica, dell'elenco delle quote non interessate da procedure esecutive avviate o da contenzioso pendente o da accordi in corso o da insinuazioni in procedure concorsuali ancora aperte o da dilazioni in corso, con conseguente automatico discarico anche di dette quote ed eliminazione dalle scritture contabili dell'ente creditore; per i crediti, sempre superiori ad € 2.000,00, interessati invece dalle dette procedure o pendenze, rimasti in carico all'Agente della riscossione, l'obbligo di quest'ultimo di inserirli in un elenco, da trasmettere su supporto magnetico o, comunque, in via telematica all'ente creditore, entro due mesi dalla conclusione delle attività, con conseguente automatico discarico anche

di dette quote ed eliminazione dalle scritture contabili dell'ente creditore; c) per tutti i crediti, indipendentemente dal valore, la non applicabilità degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 (art. 1, comma 529, l. cit.).

2.1.2. Quanto ai ruoli consegnati in data successiva al 31 dicembre 1999 (e dunque per parte delle annualità comprese tra il 2000 e il 2008 coinvolte nel presente giudizio) la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), con l'art. 1, commi 682, 683 e 684, ha previsto la proroga dei termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità e ha abrogato, quale causa di perdita del diritto di discarico, l'obbligo di trasmissione annuale dello stato delle procedure.

Più in dettaglio, la normativa richiamata, oltre che ridurre le ipotesi di decadenza dal diritto al discarico (con l'abrogazione degli obblighi di cui all'art. 19, comma 2, lett. b del d.lgs. n. 112 del 1999) ha disposto che il controllo delle comunicazioni di inesigibilità, relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014, può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal comma 684 del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014. Ciò anche con riguardo alle comunicazioni presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge, poiché integrabili entro i medesimi termini previsti per la loro presentazione (art. 1, comma 687, l. n. 190 del 2014). Inoltre, le quote inesigibili, di valore inferiore o pari ad € 300,00 - con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014 - non sono assoggettate al controllo di cui all'art. 19 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.

2.1.3. Con la richiamata disciplina, ed ai fini della evasione dell'enorme carico di ruoli accumulatosi negli anni dinanzi all'esattore, il Legislatore ha inteso applicare il cd. "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 medesimi crediti e del conseguente mancato riversamento del denaro all'ente creditore, il Gruppo Equitalia, e poi l'Ader, poteva trasmettere la comunicazione di inesigibilità delle quote affidategli dagli enti creditori, e questi ultimi potevano procedere ai controlli ai fini del discarico.

2.1.4. A tal fine sono stati rimodulati anche i termini entro i quali l'agente della riscossione era tenuto alla trasmissione delle suddette comunicazioni. Infatti, il comma 684 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 ha prescritto che «Le comunicazioni di inesigibilità relative a quote affidate agli agenti della riscossione

dal 1º 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 singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017».

Questa dilazione è stata peraltro allungata ulteriormente nel corso degli anni a seguire, e in particolare con l'art. 6 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193; con l'art. 1, d.l. 16 ottobre 2017; con l'art. 3, comma 20, del d.l. 23 agosto 2018, n. 119; infine con l'art. 1, comma 253, lett. a), della L. 29 dicembre 2022, n. 197, in forza del quale «Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2022, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni dal 2000 al 2005, entro il 31 dicembre 2028, per quelli consegnati dal 2006 al 2010, entro il 31 dicembre 2029, per quelli consegnati dal 2011 al 2015, entro il 31 dicembre 2030, per quelli consegnati dal 2016 al 2020, entro il 31 dicembre 2031 e, per quelli consegnati negli anni 2021 e 2022, entro il 31 dicembre 2032». Entro questi termini il legislatore ha inoltre previsto che l'agente della riscossione resti legittimato a effettuare la riscossione delle somme non pagate, ai sensi del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, anche per le quote relative ai soggetti creditori che hanno cessato di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia (art. 1, comma 686, l. n. 190/2014).

2.1.5. Nel completare il quadro delle modifiche più significative della disciplina regolativa del discarico, è utile richiamare il comma 683 dell'art. 1 cit., che, rimodulando le modalità del procedimento di controllo dell'ente creditore ai fini del riconoscimento del discarico rispetto alle regole previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 112 del 1999, ha disposto, oltre ad un limite quantitativo di controlli annuali delle quote per le quali l'agente della riscossione ha provveduto a trasmettere le comunicazioni di inesigibilità (§ 3 del comma 683), che «Nel termine di novanta giorni dalla notificazione del provvedimento definitivo di cui al comma 1 del presente articolo, l'agente della riscossione può definire la controversia con il pagamento di una somma, maggiorata degli interessi legali decorrenti dal termine ultimo previsto per la notifica della cartella, pari a un ottavo dell'importo iscritto a ruolo e alla totalità delle spese di cui all'articolo 17, commi 6 e 7-ter, se rimborsate dall'ente creditore ovvero, se non procede alla definizione agevolata, può ricorrere alla Corte dei conti. Decorso tale termine, in mancanza di definizione agevolata o

di ricorso, la somma dovuta dall'agente della riscossione è pari a un terzo dell'importo iscritto a ruolo con aggiunta degli interessi e delle spese di cui al periodo precedente» (art. 1, comma 683, § 4, l. 190 del 2014).

Questa la disciplina, il collegio rileva che la Cassa, sulla premessa delle inadempienze in cui la riscossione era incorsa già da epoca anteriore all'introduzione di regole a quest'ultima più favorevoli, sostiene che l'applicazione al caso di specie di una disciplina intervenuta in corso di causa implicherebbe la sua illegittimità costituzionale in relazione all'interposto principio di garanzia dei diritti, dispensato dall'art. 6 CEDU.

Sennonché, avverte l'ordinanza interlocutoria, la giurisprudenza della Corte di cassazione, già chiamata a pronunciarsi sulla questione (tra le tante Cass. 12229/2019; Cass. 11972/2020; Cass. 26531/2020; Cass. 21386/2021; Cass. 25003/2021; Cass. 26336/2021; Cass. 4555/2022; Cass. 6766/2022 e Cass. 6767/2022; Cass. 21031/2022; Cass. 106/2023; Cass. 1107/2024) ha affermato che: a) alla Cassa, ente privatizzato ex art. 1 del d.lgs. n. 509 del 1994, ma deputato allo svolgimento di una funzione pubblica quale quella previdenziale, è concesso ex lege di provvedere alla riscossione mediante ruolo e, pertanto, alla stessa trova applicazione la procedura, prevista dall'art. 1, commi 527-529, l. n. 228 del 2012, di annullamento del ruolo per i crediti più risalenti (antecedenti al 1999), introdotta ai fini della razionalizzazione dei bilanci degli enti creditori, pubblici o privati, che provvedono alla riscossione mediante ruolo; la richiamata 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, tenuto conto che, per i crediti inferiori ad € 2.000,00, scongiura l'antieconomicità della riscossione in ragione del presumibile rapporto negativo tra costi dell'esazione e benefici dell'eventuale riscossione, mentre, per quelli superiori ad € 2.000,00, non incide sui diritti di credito della Cassa, ma solo sulla procedura di riscossione, atteso che l'annullamento del ruolo non coincide con l'annullamento del credito sottostante, che ben potrà essere successivamente azionato dall'ente creditore secondo l'ordinaria procedura; b) 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 l. n. 228 del 2012. 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 (come nella specie, la Cassa forense), senza differenziazioni, anche a seguito della loro trasformazione in enti privatizzati, in senso conforme al principio sancito dall'art. 3 Cost.; sia in relazione alla lesione dell'art. 6 CEDU, quale norma interposta per violazione dell'art. 117 Cost., 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 (Cass. 26531/2020; Cass. 4555/2022). In particolare - prosegue l'illustrazione dello stato dell'arte delineato dalla giurisprudenza in tema -, sotto il profilo dell'incidenza delle disposizioni in esame sulla posizione di parità delle parti nei giudizi in corso, le stesse non si configurano come un intervento isolato e inaspettato rispetto a un quadro normativo idoneo a ingenerare nelle parti un ragionevole affidamento in ordine alla sua immutabilità, ma come uno stadio ulteriore di un percorso normativo, avviato fin dal 1999 con la riforma del sistema di riscossione a mezzo ruolo e proseguito con la sostituzione dell'organizzazione di carattere pubblicistico degli agenti della riscossione ai rapporti di concessione precedentemente intrattenuti dagli enti creditori con società private; c) sarebbe anche esclusa una larvata forma di espropriazione patrimoniale per i crediti inferiori ad € 2.000,00 (Cass. n. 11972/2020 e n. 26531/2020), giacché l'annullamento dei crediti e l'eliminazione dalle scritture contabili dei crediti inferiori ad € 2.000,00 non integra 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 Cost.); pertanto, le formule lessicali adottate nel testo legislativo («annullamento», «eliminazione»), devono ritenersi riferite esclusivamente al «titolo esecutivo» (e cioè al ruolo) e non anche al «diritto di credito» ed in tale ottica la prescrizione normativa dell'eliminazione del credito dalle scritture patrimoniali è il portato di esigenze contabili ed è richiesta dal sistema contabile europeo per fornire una realistica esposizione dello stato patrimoniale ed economico dell'ente, escludendo l'appostazione dei crediti, ormai irrecuperabili, ma che residuano nello stato patrimoniale come riserve o immobilizzazioni, integrando l'attivo patrimoniale; d) la ragionevolezza della normativa era stata già apprezzata dalla giurisprudenza di legittimità, che aveva

evidenziato come 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. 4555/2022; Cass. 21031/2022); e) 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 – art. 1, comma 530, l. 228/2012 - (cfr. Cass. 106/2023); f) pertanto, 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 preveda espressamente tale adempimento come condizione necessaria per il discarico dell'agente della riscossione, rilevando lo stesso esclusivamente ad altri effetti (cfr. Cass. 24948/2022; Cass. 1107/2024); in tal senso, depongono chiaramente 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 ed informativa posta 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 € 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.

3.1. L'ordinanza di rimessione, tuttavia nel riconoscere come consolidato l'orientamento di questa stessa Corte, propone un diverso approccio al tema, fondato non già sulla valutazione di compatibilità costituzionale della disciplina, bensì sulla verifica dell'osservanza dei principi dispensati dall'art. 6 CEDU, ossia quello di preminenza del diritto e quello del giusto processo. A tal fine prospetta che la legislazione in materia possa essersi tradotta in una interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, finalizzata a influenzare l'esito di un giudizio, e dovendo comunque sempre garantirsi la parità delle armi alle parti del processo.

3.1.1. A parere del Collegio rimettente tanto la l. n. 228 del 2012 quanto la l. n. 190 del 2014 avrebbero avuto un effetto retroattivo, alterando l'esito della lite nel

corso del giudizio. Per effetto delle modificazioni apportate all'originario assetto normativo, non solo i termini per la dichiarazione di inesigibilità sono stati prorogati, ma, soprattutto, il discarico dell'agente di riscossione non è stato più subordinato alla dimostrazione del diligente espletamento dell'attività esecutiva ed informativa posta a suo carico. Ciò implicherebbe un effetto legale di sostanziale annullamento dei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, indipendente dall'importo dei crediti, che non presuppone più la dimostrazione dell'avvenuta trasmissione del relativo elenco all'ente creditore, né l'esaurimento delle attività di competenza, così che, ai suddetti fini, perde rilevanza l'obbligo di rendicontazione e di informazione cui era tenuto l'agente di riscossione.

3.1.2. Soffermandosi dunque sulle leggi retroattive, l'ordinanza richiama la Corte costituzionale, la quale ha ripetutamente affermato la corrispondenza tra principi costituzionali e convenzionali. In particolare, il dettato degli artt. 24, 102 e 111 Cost. converge nella tutela garantita dall'art. 6 CEDU e, secondo la giurisprudenza convenzionale, il principio della preminenza del diritto e la nozione di giusto processo ex art. 6 CEDU ostano all'interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, finalizzata a influenzare l'esito di un giudizio, salvo che per motivi imperativi di interesse generale. A questi ultimi però non possono essere ricondotte considerazioni di natura meramente finanziaria (cfr. Corte cost. 145/2022). Il Giudice delle Leggi ha, altresì, chiarito che, secondo la giurisprudenza convenzionale, il legislatore di ciascuno Stato può adottare norme retroattive, potenzialmente incidenti sui giudizi in corso, senza incorrere in una violazione dell'art. 6 CEDU, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale e si offra a ciascuna parte una ragionevole possibilità di preservare le proprie ragioni, senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte. Al contrario, la disposizione retroattiva può integrare un uso distorto della funzione legislativa in presenza di elementi sintomatici, quali: a) la circostanza che lo ius novum incida su giudizi in corso di cui è parte lo Stato o un ente pubblico, b) l'imprevedibilità dell'intervento del legislatore e il decorso di molti anni dal manifestarsi del motivo di interesse generale che giustifichi l'intervento legislativo (Corte cost. n. 210/2021).

3.2. Quindi il collegio rimettente ha rilevato come nella controversia in esame potrebbero identificarsi elementi sintomatici dell'uso distorto di una disposizione retroattiva. Ciò perché a) l'ADER è un ente pubblico e parte del giudizio; b) il primo intervento legislativo, del 2012 (la l. 228/2012), che ha rivoluzionato il meccanismo del discarico, pur prevedibile, è avvenuto a distanza di anni da quello

precedente - già finalizzato a perseguire esigenze di razionalizzazione del sistema di riscossione mediante ruolo -, e risalente al 1999; c) nelle ragioni, costituenti i motivi imperativi di carattere generale posti a fondamento di un intervento legislativo con effetti retroattivi, si scorgerebbero preponderanti considerazioni di natura finanziaria; d) a fronte di queste, e della necessità di bilanciamento dell'interesse generale con quello portato dalla controparte non pubblica, la Cassa di contro persegue finalità solidaristiche, pregiudicate per lo squilibrio finanziario causato dall'elevato numero di debitori sottratti all'adempimento dei propri doveri previdenziali, dall'accumularsi negli anni delle poste in riscossione tramite ruoli, dall'ingentissimo importo dei crediti già dichiarati inesigibili o a rischio di inesigibilità.

3.2.1. Tale quadro, secondo l'ordinanza interlocutoria, sarebbe ulteriormente aggravato dal continuo susseguirsi negli anni di proroghe dei termini per la dichiarazione di inesigibilità, già oggetto di monito della Consulta, secondo cui i meccanismi comportanti una lunghissima dilazione temporale sono difficilmente compatibili con la fisiologica dinamica di una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate (così Corte cost. n. 51/2019 e Corte cost. n. 18/2019). Dalle suddette numerosissime proroghe sarebbe derivata una correlata duratura incertezza sull'esito della riscossione e sulla definizione dei rapporti debitori, nonché, di riflesso, un allungamento considerevole della durata del processo, iniziato, come già evidenziato, con l'azione monitoria della Cassa nel 2010.

3.2.2. In questo contesto è stato rilevato che l'esistenza di un rimedio alternativo, individuato nelle citate pronunce di questa Corte nell'azione ordinaria della Cassa nei confronti degli iscritti inadempienti, deve però concretarsi nella ragionevole possibilità di preservare le proprie ragioni, senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (Corte cost. n. 210/2021, cit.).

3.2.3. Pertanto, il collegio rimettente avverte come «L'attenzione, sotto i profili di seguito illustrati, va focalizzata sulla compatibilità del quadro normativo con l'art. 6 CEDU, vale a dire con il noto principio della preminenza del diritto e con la nozione di giusto processo, secondo cui non può esservi interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, finalizzata a influenzare l'esito di un giudizio, e va garantita la parità delle armi. Quanto ai ruoli ante 1999 si è visto che nelle more del giudizio, iniziato nel 2010 con l'azione monitoria della Cassa, è intervenuta una disciplina modificativa dell'originario quadro normativo - per l'appunto rappresentata dall'art. 1, commi 527, 528 e 529 della l. n. 228/2012 che

ha in parte modificato e rimodulato il regime in punto di obblighi dell'agente della riscossione con riguardo ai ruoli per gli anni 1998 e 1999, in relazione al riordino complessivo del sistema della riscossione mediante ruolo - d.lgs. n. 46/1999 e d.lgs. n. 112/1999. È seguita l'entrata in vigore della l. n. 190/2014, che ha introdotto il regime, ancor più "penalizzante" per la Cassa con riferimento ai ruoli post 2000, per i quali, secondo quanto statuito dalla Corte d'appello, l'incarico di riscossione affidato dalla Cassa all'ADER non si è ancora esaurito» (pagg. 18/19 dell'ordinanza).

Questo il quadro della disciplina e della giurisprudenza, e queste le osservazioni e considerazioni dell'ordinanza di rimessione, la questione proposta, nonostante una giurisprudenza di legittimità consolidata, intervenuta più volte in materia con sistematici esiti di rigetto delle censure proposte dalla Cassa, impone una valutazione delle ragioni evidenziate dal collegio rimettente, che tengano conto, quale "novità" dell'oggetto della controversia rispetto ai precedenti, la circostanza che gli arresti di questa Corte avevano per oggetto i crediti previdenziali relativi ai soli ruoli esattoriali anteriori al 2000.

4.1. L'indagine affidata alle sezioni unite, dopo le ampie premesse e sulla base delle motivazioni dell'ordinanza interlocutoria, offre allora l'opportunità di una ulteriore rimeditazione sulla disciplina de quo, della quale la ricorrente denuncia profili di illegittimità costituzionale, anche alla luce degli interposti principi enucleabili dall'art. 6 CEDU rispetto all'art. 117 Costituzione, in tema di preminenza del diritto e di giusto processo.

Si profila dunque l'opportunità di una verifica che, nel ponderare le critiche rivolte dalla ricorrente alla decisione d'appello impugnata e le perplessità manifestate dall'ordinanza interlocutoria sulle conclusioni cui sinora la giurisprudenza di legittimità è pervenuta, tenga conto da un lato dei ruoli sino a tutto il 1999, e dall'altro di quelli consegnati all'agente della riscossione dal 2000 in poi, periodi entrambi oggetto del presente contenzioso.

La distinzione si impone perché la normativa introdotta con la legge di stabilità 2015, l. n. 190 del 2014, non trova applicazione ai ruoli anteriori al 2000. Inoltre, proprio dalla lettura dell'ordinanza interlocutoria, si evince che, pur nello sviluppo complessivo delle considerazioni per le quali si è ritenuto di rimettere la controversia alle sezioni unite, l'ordinanza medesima evidenzia come i motivi sesto e settimo del ricorso riguardino proprio la disciplina introdotta dalla legge di stabilità del 2015, e in particolare la compatibilità costituzionale dei commi 682,

683 e 684 della l. n. 190 del 2014, afferenti ai ruoli consegnati a partire dal 2000, con specifico riferimento alle modificazioni apportate agli artt. 19 e 20 del d.lgs. 112 del 1999, disciplina per la quale il collegio rimettente rileva come non consti alcuna pronuncia della Corte di legittimità.

Nell'ordine delle questioni di cui occuparsi, deve innanzitutto premettersi che la pronuncia del 12 settembre 2024 della Corte EDU, richiamata in memoria dalla difesa della Cassa, con la quale il ricorso è stato da quel consesso dichiarato inammissibile ai sensi dell'art. 34 CEDU, non incide sul presente giudizio. Si tratta di una pronuncia che, arrestandosi all'esame preliminare di ammissibilità del ricorso, non entra in alcun modo nel merito delle questioni qui proposte.

Nel merito, e con riguardo alle quote contributive i cui ruoli siano stati consegnati all'agente della riscossione sino al 1999, questa Corte non può che confermare le argomentazioni con le quali consolidata giurisprudenza di legittimità ha respinto le domande risarcitorie proposte dai creditori concedenti.

Come peraltro si avrà modo di illustrare, è bene anche chiarire 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.

Nelle decisioni più recenti, riferite ai ruoli consegnati all'agente della riscossione entro il 1999, le ragioni della Cassa sono state rigettate, esaminando, tra l'altro, anche i dubbi sulla legittimità della disciplina denunciata alla luce dell'art. 6 CEDU.

Si è in particolare affermato che «La questione concernente l'applicabilità della disciplina dettata dall'art. 1, commi 527-529, della legge n. 228 del 2012 alla CNPAF è stata già affrontata da questa Corte, e risolta mediante l'enunciazione del principio […] secondo cui le predette disposizioni, ispirate ad un'esigenza di razionalizzazione dei bilanci di tutti gli enti creditori (indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli stessi), non pongono alcuna distinzione tra ruoli attinenti a crediti consegnati da soggetti pubblici o comunque da soggetti istituzionalmente beneficiari di finanziamenti pubblici e ruoli concernenti invece crediti vantati da soggetti privati: esse si riferiscono infatti indistintamente a tutti i crediti iscritti in ruoli resi esecutivi sino al 31 dicembre 1999, ed escludono la possibilità di procedere ulteriormente alla riscossione degli stessi mediante ruolo,

sulla base di una valutazione rispondente ad evidenti criteri di ragionevolezza, in quanto fondata sull'epoca risalente dell'iscrizione a ruolo e, per i crediti di valore inferiore ad Euro 2.000,00, sull'antieconomicità della riscossione, i cui costi sono stati reputati superiori ai benefici (cfr. Cass., Sez. III, 26/07/2021, n. 21386; 20/11/2020, n. 26531; 9/05/2019, n. 12229). Le norme in esame sono pertanto applicabili anche ai crediti della CNPAF […]. E' stato altresì precisato che il comma 527 dell'art. 1, nella parte in cui prevede, per i ruoli relativi ai crediti di valore inferiore ad Euro 2.000,00, l'annullamento dei crediti e l'eliminazione dalle scritture contabili, dev'essere interpretato (non diversamente dal comma 528, riguardante i ruoli relativi ai crediti di valore superiore al predetto importo) nel senso che l'esclusione della possibilità di procedere ulteriormente alla riscossione a mezzo ruolo comporta unicamente il venir meno del titolo esecutivo, costituito dal ruolo, e non anche l'estinzione del diritto di credito: in tal senso depongono infatti le finalità perseguite dal legislatore con la disciplina in esame, configurabile non già come un provvedimento ablatorio nei confronti di enti cui lo Stato non contribuisce neppure in via indiretta, ma come un intervento di riorganizzazione del servizio di riscossione a mezzo dei ruoli. Nessun rilievo può assumere, in contrario, l'espressa previsione dell'eliminazione dei predetti crediti dalle scritture contabili dell'ente, la quale, oltre a costituire un effetto già altre volte contemplato in caso di discarico dal ruolo, riveste una valenza esclusivamente contabile, in funzione dell'esigenza, correlata al sistema contabile europeo, di fornire una realistica esposizione dello stato patrimoniale ed economico dell'ente, evitando che crediti persistentemente insoluti possano venire ad alterarne i bilanci di esercizio, quali poste soltanto virtuali iscritte all'attivo, in contrasto con il criterio di veridicità dei bilanci (cfr. Cass., Sez. III, 20/11/2020, n. 26531; 19/06/2020, n. 11972). Anche per i ruoli relativi ai crediti di valore inferiore ad Euro 2.000,00 vale dunque la considerazione, svolta in riferimento a quelli riguardanti i crediti di valore superiore al predetto importo, secondo cui l'annullamento del ruolo non coincide con l'estinzione del credito sottostante, che ben potrà essere successivamente azionato in proprio dall'ente creditore, con gli strumenti di tutela ordinariamente apprestati dallo ordinamento per i soggetti privati (cfr. Cass., Sez. III, 9/05/2019, n. 12229)» (Cass., 10 gennaio 2024, n. 925).

Si è dunque ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina, tanto in relazione alla prospettata espropriazione senza indennizzo dei crediti della cassa e della incidenza dell'intervento sull'equilibrio finanziario dell'ente, così come in riferimento alla disparità di trattamento tra i crediti delle casse previdenziali e quelli dell'Unione Europea.

Altrettanto infondata è stata ritenuta la censura di violazione dell'art. 117 Cost., in riferimento all'art. 6 della CEDU, sotto il profilo dell'irragionevole incidenza delle disposizioni in esame sulla posizione di parità delle parti nei giudizi in corso, «non configurandosi le stesse come un intervento isolato ed inaspettato rispetto ad un quadro normativo idoneo ad ingenerare nelle parti un ragionevole affidamento in ordine alla sua immutabilità, ma come uno stadio ulteriore di un percorso normativo avviato fin dal 1999 con la riforma del sistema di riscossione a mezzo ruolo, e proseguito con la sostituzione dell'organizzazione di carattere pubblicistico degli agenti della riscossione ai rapporti di concessione precedentemente intrattenuti dagli enti creditori con società private (cfr. Cass., Sez. III, 20/11/2020, n. 26531; 19/06/2020, n. 11972)» (Cass., n. 925/2024 cit., che esclude rimeditazioni collegabili alla l. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 222-252, regolatrice di una diversa fattispecie).

5.1. Trova dunque conferma l'apprezzamento delle ragioni poste a fondamento della disciplina sopravvenuta nel 2013, la l. 228 del 2012, i cui commi 527/529 prevedono l'annullamento delle quote iscritte nei ruoli esecutivi del valore inferiore ad € 2.000,00 mediante trasmissione telematica dell'elenco delle quote annullate e, quanto ai crediti di importo superiore, dispongono che si proceda con le medesime modalità quando per il recupero non sia in atto alcuna procedura esecutiva, mentre, per quelli cui sia in corso una attività esecutiva, provvedono al discarico all'esaurirsi della medesima. In ogni caso, per tutti i suddetti crediti il comma 529 esclude l'applicazione degli artt. 19 e 20 cit., introdotto proprio per l'abbandono del sistema del "non riscosso come riscosso", sostituito dal discarico dell'obbligazione assunta dall'agente della riscossione nei confronti dell'ente creditore, previa comunicazione di inesigibilità, che implicava un controllo sulla effettiva attività esplicata dall'esattore per il recupero del credito.

Ebbene, le argomentazioni sviluppate nei precedenti di questa Corte in materia, non risultano scalfite dalle considerazioni sviluppate dall'ordinanza interlocutoria.

5.1.1. Intanto, in ordine alle perplessità sollevate sul rispetto del principio dell'affidamento, nonché del bilanciamento degli interessi in gioco, è la stessa Corte Costituzionale che, nella sentenza n. 51 del 2019, trattando delle proroghe specifiche dei termini entro i quali l'agente della riscossione era tenuto a inviare le comunicazioni di inesigibilità, evidenzia come la giustificazione del reiterarsi delle dilazioni andava 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, con l'intento di

«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. anche C. Costituzionale n. 66 del 2022, che ribadisce il medesimo concetto).

5.1.2. Anche a voler riconoscere effetti retroattivi alla disciplina sopraggiunta nel 2013 (la 228 del 2012) e nel 2015 (la 190 del 2014) - il che, nei termini che si chiariranno appresso non risponde neppure del tutto al vero - e che essa abbia inciso in senso sfavorevole sulla parte del processo, come lamenta la difesa della ricorrente e come prospetta la stessa ordinanza interlocutoria a tal fine richiamando l'art. 6 CEDU, mancherebbero nel caso di specie i presupposti individuati dalla giurisprudenza costituzionale (e condivisi anche dalla dottrina), per denunciare l'uso improprio della funzione legislativa. Mancano, infatti, i sintomi inequivocabili della violazione dell'art. 6 CEDU, atteso che, nel bilanciamento tra l'interesse perseguito dalla legge da un lato, e i valori del legittimo affidamento, della stabilità dei rapporti giuridici, del giusto processo e del rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla autorità giudiziaria dall'altro, è necessario che questi ultimi emergano e siano reputati comunque prevalenti (cfr. C. Costituzionale, n. 145 del 2022). Il che, appunto, non trova riscontri nella materia ora esaminata.

5.1.3. Ai fini dell'affidamento, infatti, è la stessa giurisprudenza costituzionale (la 51/2019 cit.), puntualmente ripresa da quella di legittimità, ad evidenziare una sequenzialità regolare e continua degli interventi di proroga dei termini entro cui trasmettere le comunicazioni di inesigibilità, previste dall'art. 19, comma 2, lett. c), del d.lgs. 112/1999. È stato infatti rilevato che le proroghe - inizialmente "generiche", cioè interessanti tanto i concessionari privati, quanto quelli pubblici - hanno avuto inizio con l'art. 3, comma 1, lettera l), del d.lgs. 27 aprile 2001, n. 193, che, nel modificare l'art. 59 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, ha introdotto i commi 4-bis e 4-ter, fissando al 1° ottobre 2004 il termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità dei concessionari nazionali della riscossione relativamente ai ruoli resi esecutivi prima del 30 settembre 1999. È quindi seguita la proroga dei termini relativi ai ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2002, che, con l'art. 1, lett. b), del d.l. 29 novembre 2004, n. 282, ancora modificando il comma 4-quater dell'art. 59, ha fissato il nuovo termine per le comunicazioni al 30 settembre 2005. Con l'art. 3, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, è stato disposto un ulteriore differimento al 30 giugno 2006. Peraltro, proprio l'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005 aveva disposto, a decorrere dal 1° ottobre 2006, la

soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, attribuito invece all'Agenzia delle entrate, che l'avrebbe esercitato mediante la costituenda Riscossione s.p.a. (commi 1 e 2).

Le proroghe sono ulteriormente reiterate. Infatti, successivamente, fu previsto che per «i ruoli consegnati fino a 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». Tale data, con la modifica della norma apportata dall'art. 1, l. 24.12.2007, n. 244, fu differita ancora - per i ruoli consegnati sino al 30 settembre 2007 - sino al 30 settembre 2010; quindi, con le modifiche introdotte con d.l. 30.12.2009, n. 194, al 30 settembre 2011 e così di seguito sino al 31 dicembre 2013 (ex art. 29, d.l. n. 216 del 29.12.2011) e al 31 dicembre 2014 (ex art. 1, l. 228 del 2012, ossia proprio la legge di stabilità 2013). Infine, è intervenuta la l. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015, che con il comma 684 ha proceduto ad un ulteriore rinvio, introducendo un diverso meccanismo - cd. scalare inverso -).

Ebbene, i richiamati interventi legislativi sugli assetti organizzativi e temporali della riscossione non sono certo imprevedibili, tenendo conto che la presente controversia ha ad oggetto un arco temporale compreso tra il 1996 ed il 2008, ossia si sviluppa coevamente alla riforma del sistema della riscossione. Allo stesso modo le proroghe dei tempi di adempimento degli obblighi di comunicazione di inesigibilità, come appena indicate, si pongono proprio a cavallo della formazione dei ruoli oggetto di causa.

5.1.4. Si tratta di una serie di proroghe "specifiche", indirizzate all'esercizio del recupero affidato alla riscossione pubblica. Dalla sequenza dei differimenti - senza soluzione di continuità - al momento della richiesta del decreto ingiuntivo e dell'introduzione del giudizio non erano affatto decorsi i termini per la comunicazione di inesigibilità. Si trattava di una disciplina in evoluzione già da anni e non si comprende pertanto neppure su quale affidamento potesse contare la Cassa al momento in cui si è determinata a procedere per via giudiziale nei confronti dell'ente riscossore, atteso che il regime vigente al momento della introduzione del contenzioso, per via dei differimenti quasi annualmente disposti, escludeva inadempienze dell'esattore pubblico dagli obblighi di invio delle comunicazioni di inesigibilità.

5.1.5. Per le ragioni appena evidenziate manca anche un sovvertimento del principio di parità delle parti, così come degli altri principi presupposti, che

distinguono l'uso improprio della funzione legislativa, compromettendo le regole del giusto processo. Si aggiunga che, quanto meno per i ruoli consegnati prima del 2000, la stessa Cassa si è attivata solo nel 2010, così che alla denunciata inerzia dell'esattore pubblico, che si apprestava ad una radicale riorganizzazione del sistema della riscossione ed era successore di concessionari poco efficienti, ha corrisposto una altrettanto scarsa solerzia della ricorrente nella tutela dei propri crediti. A distanza di oltre dieci 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 e sbilanciato a favore del riscossore pubblico.

5.2. Le conclusioni non mutano neppure esaminando i rapporti relativi ai ruoli consegnati dal 2000 al 2008 (al quale si arresta l'oggetto della controversia). Le critiche rivolte dalla Cassa e le perplessità manifestate dall'ordinanza interlocutoria per tale blocco di annualità devono infatti confrontarsi con le modifiche introdotte dalla legge di Stabilità 2015, la 190 del 2014. Ebbene, va escluso che, quanto ai suddetti ruoli, risponda al vero che l'esattore pubblico si sia avvantaggiato, a discapito della cassa, dall'introduzione in corso di causa di nuove regole con effetti retroattivi, ossia della dilazione dei termini di trasmissione delle comunicazioni di inesigibilità ai fini del discarico. Per quanto già diffusamente chiarito sulla sequenzialità, senza soluzione di continuità, della dilazione dei termini sin dal 2001, La Cassa, al momento della richiesta del provvedimento monitorio, non poteva certo fare affidamento su presunte decadenze dell'esattore, infatti mai verificatesi. Sul tema è pertanto inutile ribadire le ragioni già esplicitate.

5.3. L'unica effettiva modifica abrogatrice, introdotta con l'art. 1, comma 683 e ss. della l. 190 del 2014, successivamente dunque all'inizio della presente controversia, è stata quella relativa all'obbligo di comunicazione dello stato delle procedure, già prevista dall'art. 19, comma 2, lett. b), d.lgs. 112 del 1999, tra le cause di perdita del diritto dell'agente al discarico. Sennonché questa sopraggiunta modifica, per la funzione svolta da quell'obbligo nell'economia complessiva della procedimentalizzazione dell'attività di riscossione mediante ruolo, non appare idonea ad incidere sui principi enunciati in tema dalla giurisprudenza di legittimità. 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. Questa modifica - pur effettivamente retroattiva nei confronti della Cassa - per la sua natura e funzione non è infatti sufficiente a rivelare una

"irragionevole incidenza delle disposizioni in esame sulla posizione di parità delle parti nei giudizi in corso".

5.3.1. Intanto, utilizzando l'espressione di un precedente già richiamato, deve confermarsi che essa non costituiva di certo "un intervento isolato ed inaspettato rispetto ad un quadro normativo idoneo ad ingenerare nelle parti un ragionevole affidamento in ordine alla sua immutabilità". Al contrario, si inseriva in quel percorso normativo iniziato nel 1999, con l'abrogazione del principio del non riscosso come riscosso, volto ad un radicale riassetto della riscossione, affidata in precedenza ai concessionari nazionali con risultati molto deludenti e, soprattutto, riassetto che doveva viaggiare su due corni, il primo, quello della introduzione del sistema di riscossione a mezzo ruolo, il secondo, quello della sostituzione dell'organizzazione di carattere pubblicistico degli agenti della riscossione ai rapporti di concessione precedentemente intrattenuti dagli enti creditori con società private. Non fa certo meraviglia che, in una prospettiva di rivoluzione dell'organizzazione della riscossione dei ruoli, l'assetto organizzativo per la gestione dei crediti maturati tra il 2000 ed il 2008 avesse necessità di essere ulteriormente migliorato. Pertanto, scelte come quella della abrogazione della comunicazione dello stato delle procedure (art. 19, comma 2, lett. b, cit.), obbligo informativo, se si vuole, anche marginale rispetto alle garanzie di controllo dell'operatività ed efficienza del riscossore pubblico, non potevano certo incidere sui principi del legittimo affidamento, della stabilità dei rapporti giuridici, più in generale del giusto processo. Come già affermato, risale al 2005 l'introduzione dell'art. 3, commi 1 e 2, del d.l. n. 203 del 2005, che aveva disposto (con decorrenza 1° ottobre 2006) la soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, attribuito invece all'Agenzia delle entrate (prima esercitato mediante la costituenda Riscossione s.p.a., quindi mediante Equitalia e poi a mezzo della Agenzia delle entrate – Riscossione). Dunque, durante la formazione dei ruoli cui afferisce la controversia si era nel pieno della concreta transizione dell'attività di riscossione dal vecchio sistema della concessione a privati al nuovo servizio nazionale di riscossione affidato alla Agenzia delle entrate.

5.3.2. Ebbene, ritenere che in questo contesto sia mancato un ponderato bilanciamento tra gli interessi erariali e gli interessi del sistema previdenziale della Cassa forense, sebbene tenendo conto delle altrettanto importanti esigenze di equilibrio di bilancio di queste ultime, prova troppo.

5.4. Ulteriori considerazioni meritano tuttavia d'essere sviluppate a dimostrazione della infondatezza della doglianza, secondo cui l'abrogazione dell'obbligo di comunicazione dello stato della procedura, disposta con la disciplina del 2014 (legge di stabilità 2015), avrebbe comportato una violazione dei principi enucleabili dall'art. 6 CEDU. Dei due obblighi principali introdotti con l'art. 19, comma 2, del d.lgs. 112 del 1999, quello prescritto dalla lett. b) - comunicazione dello stato delle procedure relative alle quote comprese nei ruoli consegnati - e quello prescritto dalla lett. c) – comunicazione di inesigibilità del credito -, il primo si traduceva in un sostanziale dovere di informativa dello stato della procedura di riscossione, in una prospettiva, cioè, di strumento di conoscenza dell'attività di recupero dei crediti previdenziali affidato alla concessionaria. Si trattava, dunque di un obbligo sostanzialmente strumentale a quello prettamente operativo e principale (comunicazione di inesigibilità) gravante sull'agente della riscossione, finalizzato a "tenere aggiornato" il creditore sugli esiti dell'attività riscossiva nei termini previsti dalla normativa, termini entro i quali il credito andava recuperato oppure l'agente era tenuto a dichiararne la sua inesigibilità. Dal momento in cui la faticosa gestione del recupero dei crediti ha indotto il legislatore a differire i termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità, l'obbligo informativo ha pertanto perso utilità. La disposizione di proroghe circa l'adempimento della comunicazione di inesigibilità era infatti già espressione del ritardo nel recupero dei crediti e diveniva dunque inutile comunicare lo stato delle procedure, che infatti con la l. 190 del 2014 è stato definitivamente abrogato.

5.4.1. La marginalità di tale adempimento, pur formalmente eliminato dopo l'insorgenza della presente controversia, non lascia dunque spazio ad interpretazioni per le quali l'effetto retroattivo della legge di stabilità 2015 abbia potuto incidere sui principi e sui diritti tutelati dall'art. 6 CEDU, in particolare alterando l'esito della lite in corso di giudizio. Proprio per la sua funzione meramente strumentale, l'inosservanza delle comunicazioni informative non poteva compromettere i beni giuridici presidiati dall'art. 6 CEDU: nel bilanciamento tra l'interesse perseguito dalla legge di stabilità 2015 da un lato, e, dall'altro, i valori del legittimo affidamento, della stabilità dei rapporti giuridici, del giusto processo e del rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla autorità giudiziaria (cfr. C. Costituzionale, n. 145 del 2022, cit.), l'abrogazione di quel dovere informativo non implicava, cioè, la violazione dei principi tutelati dalla norma di diritto convenzionale, quale norma interposta all'art. 117 Cost.

5.4.2. Ma, a prescindere da quanto già chiarito, questo consesso, nei limiti di quanto a lui rimesso, reputa che l'incompatibilità delle innovazioni legislative con i principi ed i beni tutelati dall'art. 6 CEDU, sia stata posta senza affrontare, a monte, una diversa e prioritaria questione. Nelle sue difese la Cassa si duole dell'erronea interpretazione della legge di stabilità 2015 (come di quella del 2013). Secondo la sua prospettazione difensiva, gli interventi legislativi sulla abrogazione e/o modifica delle regole di discarico per inesigibilità, introdotte originariamente dall'art. 19 del d.lgs. 112 del 1999, per essere legittimi avrebbero dovuto avere effetti solo dalla data di entrata in vigore di quella disciplina, ossia a partire dai ruoli consegnati dall'1 gennaio 2015. Diversamente interpretandone l'efficacia, ossia estendendo gli effetti abrogativi della predetta disciplina anche ai ruoli consegnati in epoca anteriore, la norma, secondo la ricorrente, violerebbe tutti i parametri normativi, ordinari, costituzionali e convenzionali, come criticato con i singoli motivi di ricorso. Questo perché le ragioni del petitum sarebbero supportate dal dato, che si reputa evidentemente acquisito, secondo cui la responsabilità dell'agente riscossore per la perdita dei crediti previdenziali della Cassa sarebbe dimostrata dalla inerzia del riscossore, inosservante degli obblighi procedimentalizzati, prescritti originariamente nell'art. 19 del d.lgs. 112 del 1999. In tale contesto, il mutamento della disciplina in corso di causa avrebbe sbilanciato la normativa a favore dell'ente pubblico riscossore, di fatto "neutralizzando" gli indici di inerzia del concessionario-riscossore. Di qui anche la questione insorta sulla compatibilità delle leggi di stabilità 2013 e 2015 (per le norme di esse coinvolte) con i principi dell'art. 6 CEDU.

Sennonché, a fronte della domanda concretamente proposta, a cui deve poi sempre ricondursi la questione rimessa alle sezioni unite, queste ragioni, e con esse le perplessità sollevate dalla sezione rimettente, risultano contraddittorie, e comunque non risolutive. Quella disciplina, come introdotta nel 1999 e come evolutasi con il susseguirsi di nuovi interventi legislativi, prevedeva, e con le modifiche successive prevede ancora, un procedimento finalizzato alla realizzazione dei crediti di enti pubblici - nonché di enti privati a ciò autorizzati per le finalità pubbliche e/o solidaristiche perseguite - mediante ruolo, e ciò all'esito di una riforma, in cui si è passati dalla riscossione fondata sul principio del "non riscosso per riscosso" a quello mediante ruolo, oltre che alla sostituzione dei concessionari privati (che non avevano dato mostra di efficienza) con il concessionario pubblico (attualmente l'ADER). Nel procedimento di riscossione mediante consegna dei ruoli al concessionario, questi assume l'obbligo del versamento al concedente dei crediti portati nel ruolo, salvo il diritto al discarico

dei crediti inesigibili. Ai fini del riconoscimento del diritto al discarico, la disciplina segue una procedura, per la quale sono previste specifiche incombenze a carico del concessionario nella fase della esecuzione del mandato alla riscossione (perché di un mandato si tratta), disciplinate sostanzialmente dall'art. 19, d.lgs. 112 del 1999 cit. Le modalità di discarico e di diniego del discarico sono inoltre regolate dall'art. 20 del medesimo decreto legislativo.

Ebbene, nelle sue difese la ricorrente, con il quarto motivo, ha criticato la decisione del giudice d'appello, che nel rigettare la domanda aveva anche ritenuto che, in mancanza di attivazione del procedimento di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 e di adozione del provvedimento definitivo di diniego di discarico, il rapporto obbligatorio tra la Cassa e l'Agente della riscossione non poteva considerarsi definito, così che era impossibile configurare un credito in favore dell'ente. Al contrario, ha sostenuto la difesa della Cassa, «[…] non vi è alcuna norma che eleva(va) il procedimento di cui all'art. 20 del D.Lgs. 112/1999, nella sua originaria formulazione, a condizione di procedibilità. Esso costituisce un meccanismo semplificato, azionabile dagli enti creditori per risolvere in modo snello e predeterminato le proprie controversie con gli esattori, ma di certo non preclude ai primi la possibilità di promuovere nei confronti dei secondi un'azione di cognizione ordinaria, volta all'accertamento di eventuali inadempimenti nello svolgimento del mandato esattoriale.» (pag. 34 del ricorso). E, sempre la ricorrente, per quanto emerge dalla sentenza d'appello (pag. 7), nel sollevare questione di inammissibilità dell'impugnazione erariale, aveva ritenuto che questa fosse «fuori fuoco rispetto all'effettiva ratio decidendi della sentenza di prime cure, in quanto il Tribunale ha ricondotto il rapporto controverso al contratto di mandato, sicché accertati i gravi e reiterati inadempimenti del mandatario nell'esecuzione degli obblighi assunti, il Giudicante ha ritenuto che quest'ultimo non fosse liberato nei confronti del mandante, e lo ha condannato al pagamento delle somme, il cui mancato riversamento è rimasto ingiustificato».

Dunque, in coerenza con quanto affermato e appena richiamato, con l'azione promossa la Cassa creditrice ha inteso tutelare i propri diritti azionando un'azione di cognizione ordinaria, introdotta con un ricorso monitorio, con il quale ha preteso il riconoscimento di un credito, quantificato in € 22.869.531,58 corrispondenti a importi iscritti nei ruoli e non riscossi, e ciò previo accertamento "di eventuali inadempimenti" del mandatario. D'altronde, nel riportare in ricorso lo sviluppo processuale della vicenda, ancora la ricorrente ha dedotto che il decreto ingiuntivo trovava fondamento in un rapporto di natura privatistica (in risposta alla

eccezione erariale di difetto di giurisdizione perché controversia nella giurisdizione contabile - pag. 5 del ricorso per cassazione -).

Sarà poi la Prima Sezione rimettente a vagliare le questioni proposte con il quarto motivo di ricorso, ma intanto, e per quel che queste sezioni unite sono state chiamate a decidere - ossia se le modifiche della disciplina sulla riscossione abbiano potuto incidere sul giudizio intrapreso, in particolare se tali modifiche siano o meno compatibili con l'art. 6 par. 1 CEDU, quale norma interposta in relazione al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., secondo i quesiti e per le ragioni esposte nell'ordinanza di rimessione - l'opzione petitoria della ricorrente non è priva di rilievo.

Costituisce infatti un dato chiaro e non equivoco che l'azione intrapresa con il presente giudizio, al di là di come la si voglia descrivere, non sia stata anticipata da alcuna procedura ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 112 del 1999, e ciò è tanto più significativo quando si consideri che all'epoca della domanda monitoria, da cui è scaturita l'opposizione al decreto ingiuntivo e poi il processo ordinario, quella procedura poteva ben essere avviata, facendo infatti constatare che l'agente della riscossione non aveva proceduto all'adempimento degli obblighi di comunicazione, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 20 cit., secondo il quale «se 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» (nel testo vigente dal 29 novembre 2006 all'1 gennaio 2015, applicabile dunque nel caso di specie e da cui, come evidente, si prescindeva dalla previa comunicazione di inesigibilità, che costituiva presupposto solo per le fattispecie trattate nel comma 1 dell'art. 20 cit.).

L'aver scelto la via del giudizio ordinario, espressamente al fine di accertare eventuali inadempimenti nello svolgimento del mandato esattoriale e, conseguentemente, per invocare il pagamento di un credito corrispondente al danno da mala gestio che ne sarebbe derivato, di cui se ne chiede specificamente il recupero, impone allora che la domanda segua le regole dell'azione di responsabilità contrattuale per inadempimento di una obbligazione da mandato, con applicazione delle regole probatorie proprie di una responsabilità negoziale - sia pur nella dinamica di un ente concessionario dotato di particolari poteri e i cui obblighi seguono un iter procedimentalizzato, segnato da specifica disciplina (con conseguente integrazione delle regole sulle obbligazioni assunte, e dunque sulla responsabilità, ex art. 1374 c.c.) -. Regole che ovviamente, ai fini della formazione della prova non solo della condotta inadempiente, ma anche della determinazione

del danno subito, non si conciliano con il semplice riscontro dell'omissione dell'invio della comunicazione di inesigibilità o della comunicazione dello stato della procedura. Esse, al contrario, richiedono anche la dimostrazione del nesso causale tra l'inadempimento a tali obblighi - evidentemente sintomatico della cattiva esecuzione del mandato - e la mancata realizzazione del credito, nel quale si epifanizza il danno.

In altri termini, la Cassa che pone il sillogismo secondo cui: a) l'affidamento dei ruoli al riscossore trova disciplina nelle regole del mandato, b) l'inadempimento dell'invio delle comunicazioni prescritte dall'art. 19, comma 2, lett. b) e c), del d.lgs. 112 del 1999 dimostra la responsabilità del mandatario, c) ciò è di per sé sufficiente all'insorgere del diritto al versamento delle somme corrispondenti ai crediti previdenziali non recuperati, può reputarsi corretto nell'ambito di un "meccanismo semplificato", azionabile dagli enti creditori per risolvere in modo snello e predeterminato le proprie controversie con gli esattori, come afferma la stessa difesa della ricorrente, ma, nello scegliere l'azione ordinaria di cognizione per il riconoscimento della mala gestio del mandatario, non è più sufficiente, perché in questo caso occorre rispettare le regole della prova della responsabilità negoziale.

E che vi fosse differenza tra l'una e l'altra opzione sin dal deposito del ricorso monitorio, lo dimostra la stessa cd. disciplina "snella" dell'art. 20, i cui commi 3 e 4, nella formulazione vigente all'epoca dell'introduzione di questo giudizio (2010) prevedeva che «3. In caso di diniego del discarico, il concessionario è tenuto a versare all'ente creditore, entro dieci giorni dalla notifica del relativo provvedimento, la somma, maggiorata degli interessi legali decorrenti dal termine ultimo previsto per la notifica della cartella, pari ad un quarto dell'importo iscritto a ruolo, ed alla totalità delle spese di cui all'articolo 17, commi 6 e 7-ter, se rimborsate dall'ente creditore. 4. Nel termine di novanta giorni dalla notificazione del provvedimento di cui al comma 3 il concessionario può definire la controversia con il pagamento di metà dell'importo dovuto ai sensi del medesimo comma 3 ovvero, se non procede alla definizione agevolata, può ricorrere nello stesso termine alla Corte dei conti.».

Quindi, secondo quella procedura, l'agente riscossore, tenuto a versare l'importo della quota non recuperata a seguito della perdita del diritto di discarico, poteva comunque, a definizione della controversia, pagare la metà dell'importo dovuto ai sensi del comma 3, oppure avviare un contenzioso dinanzi alla Corte dei Conti. Nel caso di specie, invece, la Cassa, con una azione di cognizione ordinaria,

pretenderebbe il riconoscimento dell'intera partita creditoria, sulla base della mera constatazione della omissione da parte del mandatario dell'invio delle comunicazioni (di inesigibilità e/o di informativa della procedura), senza alcun altro onere probatorio.

Emerge allora con evidenza una distonia e incongruenza del tutto ingiustificabile, che di certo pesa ai fini della decisione di questo consesso sulla questione rimessa dalla prima sezione.

Ed allora, per ricomporre l'armonia del sistema dando un contenuto coerente alla domanda della Cassa, non può che ritenersi che, se seguire lo schema procedimentale pubblico regolato dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 non era obbligatorio, secondo quanto affermato dalla stessa ricorrente, occorreva per coerenza accettare lo schema processuale dell'azione ordinaria per la quale si è ritenuto di optare, con relativi oneri e principi in tema di prova. Avendo cioè optato la Cassa creditrice per il promovimento di una azione monitoria cui è seguita l'azione di cognizione ordinaria, di quest'ultima vanno rispettate le regole, e in particolare vanno applicate le regole in tema di responsabilità da inadempimento contrattuale (per violazione degli obblighi del mandatario).

Al tal fine è appena il caso di ribadire che una cosa è l'inadempimento, che corrisponde alla lesione dell'interesse tutelato dal contratto e, dunque, al danno evento (cfr. Sez. 3, Sentenza n. 28991 dell'11/11/2019), altra il danno conseguenza risarcibile (richiesto nella specifica misura di oltre ventidue milioni di €), 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). E ciò, 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). In altri termini, 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 veder 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.

5.4.3. E allora, raccogliendo le fila del lungo discorso, restano ferme, lo si ripete, le valutazioni che la sezione rimettente opererà sul merito della domanda. Queste sezioni unite invece, che sono chiamate al vaglio di compatibilità del quadro normativo complessivo disciplinato dalle leggi n. 228/2012 e n. 190/2014 - in materia di riscossione mediante ruoli -, con l'art. 6 par. 1 CEDU, quale norma interposta in relazione al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., devono rispondere nel contesto della causa in cui concretamente quella disciplina è invocata e/o denunciata.

La violazione dei principi del giusto processo, nella armoniosa contaminazione tra principi costituzionali e regole convenzionali a tutela di specifici beni giuridici, può profilarsi infatti solo e nella misura in cui nel caso concreto quei beni risultino effettivamente lesi dalla normativa posta sotto osservazione. Occorre cioè che nel giudizio di compatibilità il peso di quelle leggi sia ponderato nella prospettiva di quanto esse possano incidere della soluzione della controversia. Ebbene, dovendo confrontare le regole processuali e sostanziali della domanda - quella concretamente proposta - con l'incidenza che gli interventi legislativi sopraggiunti in corso di causa nella disciplina della riscossione mediante ruoli possano aver avuto sul processo, nella prospettiva di una violazione dei principi - e dunque dei beni ad essi riconducibili - tutelati dall'art. 6 CEDU quale norma interposta all'art. 117 Cost., queste Sezioni unite ritengono che, se già le ragioni evidenziate anche nei precedenti di questa Corte, così come richiamati e sviluppati, escludevano prospettive di incompatibilità, allargando poi l'indagine al petitum sostanziale della domanda proposta, a maggior ragione deve escludersi che quegli interventi legislativi, pur sopraggiunti in corso di causa, si pongano in posizione di incompatibilità con l'art. 6 CEDU, come interposto alle regole del giusto processo.

5.5. In conclusione, nei limiti delle questioni rimesse alle sezioni unite, i motivi sesto e settimo di ricorso vanno rigettati. La causa va restituita alla Prima Sezione civile per la prosecuzione del giudizio.

P.Q.M.

La Corte a Sezioni Unite rigetta il sesto ed il settimo motivo di ricorso nei limiti delle questioni rimesse dalla Prima Sezione civile. Rimette la causa alla Prima Sezione civile per il prosieguo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili, il giorno 27 maggio 2025.

Il Consigliere estensore
(omissis)

Il Presidente
(omissis)