

PROFESSIONE — PREVIDENZA FORENSE

27/07/2021

Previdenza forense: l'annullamento delle procedure coattive non incide sul credito previdenziale...

Nell'ordinanza n. 21386 del 2021 la Terza Sezione della Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso presentato da Cassa Forense per vedersi riconosciuto il diritto a vedersi corrispondere l'importo dei contributi previdenziali iscritti a ruolo suppletivo 1998 e ruolo ordinario 1999 e non riscossi da Agenzia delle Entrate -Riscossione.

di Leda Rita Corrado - Avvocato e Giornalista pubblicista, Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca

CASS. CIV., SEZ. III, ORD., 26 LUGLIO 2021, N. 21386

L'evoluzione normativa in materia di crediti inesigibili. Con la consegna dei ruoli relativi ai crediti vantati nei confronti dei propri iscritti, Cassa forense conferisce ad Agenzia delle Entrate-Riscossione il mandato a riscuotere tali somme.

Secondo la regola del c.d. "non riscosso per riscosso", l'Agente della riscossione è tenuto a versare all'ente impositore l'importo dei crediti non riscossi.

Il [d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112](#) ha sostituito tale regola con obbligo di trasmissione della c.d. "comunicazione di inesigibilità", vale a dire con l'invio del rendiconto annuale della attività di riscossione: in base a tale procedura, l'Agente della riscossione deve versare le somme non riscosse soltanto in caso di omissione della comunicazione di inesigibilità.

L'[art. 1, commi 527-529, l. 24 dicembre 2012, n. 228](#) (Legge di stabilità 2013) ha disciplinato le pendenze dei ruoli accumulatisi in seguito alla gestione dei precedenti concessionari della riscossione prevedendo che "i **crediti di importo fino a duemila 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" (comma 527), e che gli **altri crediti** "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" (comma 528). Per entrambe le categorie di crediti detta disciplina dichiara espressamente inapplicabili gli [artt. 19 e 20, d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112](#) (comma 529): pertanto per tutti i crediti inesigibili è venuta meno l'applicazione del "disarcico per inesigibilità" con obbligo di trasmissione della "comunicazione di inesigibilità" entro il triennio dalla consegna del ruolo, essendo tenuto l'Agente della riscossione solo a comunicare all'ente previdenziale l'esaurimento delle attività di competenza ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.m. 15 giugno 2015.

Sono eliminate le procedure coattive, ma i crediti inesigibili non sono estinti. Ponendosi in linea di continuità con alcuni propri precedenti (tra cui Cass., sez. III civ., 20 novembre 2020, n. 26531, *retro*, 23 novembre 2020, con nota di L. R. Corrado, *Previdenza forense - Contributi previdenziali prescritti e decadenza dell'Agente di riscossione dal diritto al disarcico*), il Collegio ritiene che l'annullamento del ruolo **non incide** sul credito sottostante, che potrà essere soddisfatto nelle **forme ordinarie**. La riforma ha infatti inteso eliminare le procedure coattive o speciali di riscossione per crediti per i quali sono diventate onerose e antieconomiche in relazione alla loro risalenza o esiguità: da ciò deriva la ratio della norma che prevede l'annullamento di quelle riscossioni.

Il Collegio rileva inoltre che fino alla [l. n. 228 del 2012](#) è stata ininterrottamente reiterata una proroga del termine di decadenza per l'invio della comunicazione di inesigibilità di cui all'[art. 19, d.lgs. n. 112 del 1999](#) da parte degli agenti di riscossione pubblica: ne consegue che il rapporto con l'ente impositore non era esaurito alla data di entrata in vigore della [l. n. 228 del 2012](#).

Cass. civ., sez. III, ord., 26 luglio 2021, n. 21386

Presidente De Stefano - Relatore Cricenti

Ritenuto che:

1- La controversia ha ad oggetto l'obbligo del concessionario della riscossione, che all'epoca dei fatti (1998-1999) era Equitalia, cui ora è subentrata Agenzia delle Entrate Riscossione, di corrispondere comunque all'ente impositore, nella fattispecie la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense, l'importo dei crediti non riscossi per conto di quest'ultima. In sostanza, la Cassa di previdenza ha consegnato all'allora Agente della Riscossione i ruoli relativi a suoi crediti nei confronti degli iscritti; e ne è derivato per l'agente, dunque, il mandato di riscuotere tali crediti e versare le relative somme alla Cassa. Nel regime previgente, era previsto che l'agente della riscossione fosse tenuto a versare l'importo dei crediti anche ove non fosse riuscito a riscuotere dai debitori, o meglio, da soggetti tenuti al pagamento del contributo, secondo una regola definita,

burocraticamente, come del "non riscosso per riscosso". Per l'anno 1998 questa regola era stabilita dal D.P.R. n. 43 del 1998. Per l'anno 1999, invece, la L. n. 112 del 1999, l'aveva abolita, sostituendola con una diversa, vale a dire che era previsto che l'agente di riscossione fosse obbligato a versare le somme portate dai ruoli, pur se non riscosse, non incondizionatamente, ma solo qualora avesse ommesso di inviare la comunicazione annuale, ossia un rendiconto della sua attività di riscossione, oppure avesse ommesso di comunicare che non era riuscito a riscuotere (cd. comunicazione di inesigibilità). Nel caso presente, la Cassa Forense ha ottenuto ingiunzione nel 2010 per il pagamento dei crediti in sospeso, non riscossi da Equitalia, che ha proposto opposizione, poi rigettata dal Tribunale di Roma. Avverso tale pronuncia ha proposto appello l'Agente della riscossione, deducendo, con diversi motivi, che non vi fosse obbligo di versare alla Cassa Forense anche i crediti non riscossi: nelle more della decisione è intervenuta la [L. n. 228 del 2012](#) (legge di stabilità del 2013) che ha nuovamente disciplinato la fattispecie, prevedendo che tutte le iscrizioni a ruolo per crediti inferiori a 2000 Euro fossero annullate (art. 1, comma 527) e che a tutti i ruoli iscritti al 31.12.1999 non si applicasse più la legge del 1999. La Corte di Appello di Roma ne ha preso atto, ed ha inteso questa riforma legislativa come volta ad abolire tout court la regola "non riscosso per riscosso"; e, ritenendola applicabile anche ai crediti degli enti di previdenza, ha riformato la decisione di primo grado e rigetta la domanda iniziale.

2.- Conseguentemente, la Cassa Forense di Previdenza ed assistenza ha proposto ricorso per Cassazione con cinque motivi, mentre Agenzia delle Entrate Riscossione si è costituita con controricorso ed ha chiesto il rigetto del ricorso. La Cassa Forense ha presentato memoria.

Considerato che:

3.- Questa Corte ha avuto modo di decidere sulle questioni poste dal ricorso e lo ha fatto con una serie di decisioni ([Cass. 09/05/2019 n. 12229](#), [Cass. 19/06/2020 n. 11972](#), [Cass. 20/11/2020 n. 26531](#))¹ cui va data continuità, pur dopo gli argomenti addotti dalla cassa Forense con le memorie difensive, redatte dopo la conoscenza del predetto orientamento giurisprudenziale.

4.- Il primo motivo di ricorso denuncia violazione o falsa applicazione della [L. n. 228 del 2012, art. 1](#), commi 527 e 529 e successive integrazioni nonché [artt. 97 e 117 Cost.](#). Secondo la ricorrente, la Corte di Appello avrebbe inteso la riforma come di annullamento dei ruoli e non già dei crediti, che rimarrebbero, dunque, secondo tale orientamento, ancora suscettibili di riscossione secondo le procedure ordinarie. Invece, la riforma va intesa nel senso che ha annullato anche i crediti, ma così facendo ha violato la Costituzione, avendo disposto di crediti, per così dire, privati. Per evitare una siffatta conclusione di incostituzionalità, allora, è giocoforza ammettere che la riforma non riguarda, nel suo complesso, i crediti degli enti privatizzati, come è la Cassa di Previdenza ed Assistenza Forense.

4.1- Il secondo motivo è in una certa misura connesso al primo, in quanto denunciando, pur sempre, violazione della [L. n. 228 del 2012, art. 1](#), commi 527 e 529 e successive integrazioni nonché [artt. 97 e 117 Cost.](#), mira allo stesso risultato, ossia ad affermare come erronea la tesi per cui la riforma ha annullato solo i ruoli lasciando intatti i crediti, che rimangono esigibili e che possono essere riscossi con le forme ordinarie di esecuzione. Secondo la Cassa Forense questa tesi sarebbe smentita dal fatto che per i crediti ed i ruoli più risalenti, fino al 31.12.1999, la legge ha anche eliminato gli obblighi di rendiconto e dunque tutte quelle obbligazioni che gravavano sull'agente della riscossione e che miravano a rendere edotto il creditore dello stato della riscossione stessa, con la conseguenza che, il creditore non è più in grado di "gestire" il credito, ossia di sapere se sono stati compiuti atti interruttivi e dunque se è ancora in tempo per farlo valere nelle forme ordinarie. Questa situazione equivale dunque ad una estinzione del credito, di fatto, oltre che dei ruoli. Ma se è così, ossia se la riforma ha estinto anche il credito, allora si ripropone la questione di cui al primo motivo: sarebbe illegittimo che la riforma riguardasse enti privatizzati, che, non usufruendo di pubblici finanziamenti, vedrebbero perduti i loro crediti ope legis senza alcun ammortamento della perdita. I motivi possono valutarsi insieme e sono infondati. Come già accennato, la questione della portata della riforma, ossia se essa abbia estinto solo i ruoli o anche i crediti, è stata affrontata da questa Corte, la quale ha statuito che l'annullamento del ruolo non incide sul credito sottostante che potrà essere soddisfatto nelle forme ordinarie ([Cass. 12229/2019](#)). Questa interpretazione è da seguire in quanto è conforme alla ratio della riforma, che ha inteso soltanto eliminare le procedure coattive o speciali di riscossione per crediti per i quali, data la loro risalenza o la loro esiguità (sotto i 2000 Euro), la procedura è diventata onerosa ed antieconomica; da qui l'esigenza di eliminare quelle riscossioni lasciando in piedi solo quelle successive al 1999, informatizzate e più efficaci. Se non v'è stata dunque estinzione dei crediti, vengono meno gli argomenti esposti nei due motivi suddetti, che, per l'appunto, hanno come presupposto che i crediti siano stati estinti, vicenda che imporrebbe di non applicare la riforma agli enti privatizzati che quei crediti perderebbero dunque irrimediabilmente.

5.- Terzo e quarto motivo sono anche essi connessi. Denunciano, il terzo, violazione dell'[art. 112 c.p.c.](#), ed il quarto violazione dell'[art. 132 c.p.c.](#). In sostanza, la Cassa Forense aveva dedotto come motivo preliminare quello dell'esaurimento del rapporto tra la medesima Cassa e l'agente della riscossione: solo ammettendo che il rapporto non fosse esaurito si poteva ritenere applicabile la legge di stabilità del 2013, ossia quella che ha estinto i ruoli. Invece, la Cassa ha eccepito che il rapporto alla data di entrata in vigore di quella legge, che si riferisce a rapporti ancora pendenti, era già esaurito e dunque non soggetto alla disciplina sopravvenuta, quella che ha, per l'appunto, applicato la corte di appello. La corte di appello, secondo la ricorrente, non avrebbe affatto deciso su tale domanda (ritenere esaurito il rapporto e dunque non disciplinato dalla normativa sopravvenuta nel 2013) ed è ciò che si denuncia con il terzo motivo; ed anche se lo avesse implicitamente fatto, rigettandola, non ha allora adeguatamente motivato (quarto motivo). Entrambi i motivi sono infondati. In realtà, la corte di merito ha implicitamente rigettato la questione; ed è ovvio che il rigetto, proprio perché implicito, non richiede motivazione (sarebbe altrimenti esplicito). Ossia: vale la regola che non ricorre il vizio di mancata pronuncia su una eccezione di merito sollevata in appello qualora essa, anche se non espressamente esaminata, risulti incompatibile con la statuizione di accoglimento della pretesa dell'attore, deponendo per l'implicita pronuncia di rigetto dell'eccezione medesima, sicché il relativo mancato esame può farsi valere non già quale omessa pronuncia, e, dunque, violazione di una norma sul procedimento ([art. 112 c.p.c.](#)), bensì come violazione di legge e difetto di motivazione, in modo da portare il controllo di legittimità sulla conformità a legge della decisione implicita e sulla decisività del punto non preso in considerazione ([Cass. 24953/2020](#)). Ciò detto, la decisione si dimostra, sul punto, conforme a legge, in quanto; come già osservato da questa corte, è stata prevista una proroga, ininterrottamente reiterata fino alla [L. n. 228 del 2012](#), del termine di decadenza per l'invio della comunicazione di inesigibilità di cui al [D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 19](#) ([Cass. 11972/2020](#)), con la conseguenza che il rapporto non era affatto esaurito, ma permaneva, al momento dell'intervento legislativo, l'obbligo di comunicazione suddetto: e dunque il rapporto doveva ritenersi "aperto" e suscettibile di nuova regolamentazione.

6.- Le suesposte considerazioni valgono altresì per il quinto motivo di ricorso che denuncia violazione o falsa applicazione della [L. n. 228 del 2012, art. 1](#), commi 527 e 529, e successive modificazioni. La tesi è che è errata l'idea di considerare prorogati i rapporti, dunque ritenerli non esauriti alla data di entrata in vigore della legge del 2012. In realtà secondo il ricorrente quei rapporti sarebbero esauriti e dunque non disciplinati da una legge sopravvenuta, in quanto definitivamente chiusi. Anche su questo punto va richiamato l'orientamento già espresso da questa corte, secondo cui per gli agenti di riscossione pubblica è stata prevista una proroga reiterata fino alla [L. n. 228 del 2012](#), a differenza che per gli agenti di riscossione privati, in relazione ai quali soltanto viene in rilievo la questione della soluzione di continuità nelle proroghe dei detti termini (determinatasi tra la scadenza del termine dell'1 ottobre 2004 e la successiva proroga disposta con [D.L. n. 282 del 2004](#)) ([Cass. N. 11972/2020](#)). Non può, infatti, condividersi la tesi difensiva per cui la legge di stabilità 2013 troverebbe applicazione ai soli ruoli per i quali, alla data di entrata in vigore della legge, risultavano ancora pendenti i termini (triennali) per la "comunicazione di inesigibilità" previsti dal D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 19, comma 2, lett. c). Basti osservare semplicemente che l'assunto difensivo si palesa inconciliabile con la chiara prescrizione contenuta della [L. n. 228 del 2012, art. 1](#), comma 429, dichiarando tale disposizione espressamente non applicabili del [D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20](#) - e la controversia attiene a ruoli consegnati nell'anno 1999 e nell'anno 1998 (relativi alla disciplina della comunicazione di inesigibilità ed alla perdita del diritto al discarico), non soltanto ai crediti di importo non superiore ad Euro 2.000,00 (art. 1, comma 527, legge stabilità 2013), ma anche ai crediti di importo superiore (art. 1, comma 528, legge stabilità 2013). Il ricorso va dunque rigettato, ma il consolidarsi della giurisprudenza successivamente alla sua proposizione impone la compensazione delle spese. Va dato atto dei presupposti per il cd raddoppio del c.u.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Compensa le spese. Ai sensi del [D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13](#), comma 1 quater, la Corte dà atto che il tenore del dispositivo è tale da giustificare il pagamento, se dovuto e nella misura dovuta, da parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso.