



## TRIBUNALE di ROMA

### II sezione civile

in persona del giudice dott.ssa Carmen Bifano, pronuncia il seguente

### **D E C R E T O**

nella controversia in primo grado iscritta al n° 10387/2019 del R.G.A.C. promossa con ricorso ex art. 700 c.p.c. ante causam da :

**Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense** ( di seguito anche CNPAF)

( prof. avv. Giuseppe Tinelli, avv. Massimo Ridolfi )

**-ricorrente-**

nei confronti di

**Agenzia delle Entrate Riscossione** ( di seguito anche Ader)

**OGGETTO:** ricorso ex artt. 700 c.p.c. diretto all'adempimento da parte di ADER dell'incarico di riscossione anche con riferimento ai crediti previdenziali di CNAF, iscritti in ruoli trasmessi agli agenti della riscossione dal 1.01.2000 al 31.12.2010 in quanto sottratti all'ambito applicativo dell'estinzione *ope legis* di cui all'art. 4 del d.l. n. 119/2018 conv. con l. n. 136/2018.

**Premesso :**

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



che l'ente ricorrente ha chiesto che anche con decreto *inaudita altera parte* fosse ordinato ad Ader

- *“di incassare e/o non restituire e/o non imputare ad altri debiti a ruolo, anche ai fini della definizione agevolata di cui all’art. 3 del d.l. n. 119/ del 2018, le somme versate a far data dal 24 ottobre 2018, dai debitori iscritti in ruoli, o relative partite di ruolo, emessi dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, di importo anche residuo, sino ad euro 1.000, a titolo di contributi previdenziali spettanti alla ricorrente, delle relative sanzioni, degli interessi e di ogni altro accessorio*
- *nonchè di proseguire nell’attività di riscossione, ponendo in essere tutti gli adempimenti procedurali all’uopo previsti dalla legge e dalle disposizioni di fonte regolamentare applicabili*
- *nonchè di proseguire e coltivare tutti i giudizi aventi ad oggetto i medesimi ruoli, al fine di evitare la maturazione del termine di prescrizione dei crediti ed ogni altro effetto pregiudizievole*
- *e di assicurare, in ogni caso, l’efficacia delle procedure ai fini dell’esazione degli importi spettanti alla Cassa, conservando, al contempo, tutta la documentazione relativa alle procedure in essere”;*

che a tal fine l'ente ricorrente ha allegato e dedotto:

- a) la non applicabilità nei propri confronti della norma posta dall’art. 4 del d.l. n. 119/2018**, convertito con l. n. 136/2018, alla cui stregua *“1. I debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni,*



*risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorche' riferiti alle cartelle per le quali e' gia' intervenuta la richiesta di cui all'articolo 3, sono automaticamente annullati. L'annullamento e' effettuato alla data del 31 dicembre 2018 per consentire il regolare svolgimento dei necessari adempimenti tecnici e contabili....”.*

Ciò alla stregua di interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata della suddetta disposizione normativa, e cioè coerente

- con la propria autonomia organizzativa, gestionale e contabile, normativamente attribuitale dal d.lgs n. 509/1994 che ne ha disposto la privatizzazione,
  - con gli obblighi , ad esso imposti dagli artt. 1 del d.lgs n. 509/1994 e dall’art. 24 co 22 del d.l. n. 201/2011, di “ *assicurare l’equilibrio di bilancio..*” e di adottare misure volte a garantire l’equilibrio tra proventi ed oneri di gestione, per un periodo di cinquanta anni, sulla scorta di apposito bilancio tecnico,
  - con il divieto ex art. 1 del medesimo d.lgs n. 509/94 di usufruire di finanziamenti ed altri ausili pubblici,
  - con quanto già statuito nella medesima materia dalla Corte Cost con la sentenza n. 7/2017.
- b)** La notevole entità dell’effetto dannoso che determinerebbe l’applicazione nei propri confronti del suddetto art. 4 del d.l. n. 119/2018, comportando non solo sopravvenienza passiva, non ripianabile con finanziamenti pubblici, di euro 7.147.137,30 ma addirittura l’obbligo per gli enti creditori di rifondere ad ADER le spese delle procedure esecutive già inutilmente promosse per i crediti di cui la norma ha previsto la parziale estinzione;



c) la già manifestata contrarietà di Ader alla suddetta interpretazione dell'art. 4 del d.l. n. 119/2018, quale espressa nella comunicazione del 18.12.2018, di riscontro al proprio invito a non dare ad essa applicazione, e basata sull'assenza di una testuale esclusione dei crediti degli enti previdenziali privatizzati dall'ambito applicativo della suddetta norma;

d) la diversità dell'automatica parziale estinzione dei propri crediti, quale in ipotesi prevista dalla norma in oggetto, dalle forme di ' sanatoria' previste precedentemente e dal medesimo d.l. n. 119/18, comportando queste ultime comunque il pagamento della sorte capitale con estinzione soltanto dei crediti aventi ad oggetto interessi e sanzioni;

**Rilevato :**

che l'art. 4 del d.l. n. 119/2018, rubricato “ *“Stralcio dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010”*”, nella sua interezza, dispone quanto segue:

*“ 1. I debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorche' riferiti alle cartelle per le quali e' gia' intervenuta la richiesta di cui all'articolo 3, sono automaticamente annullati. L'annullamento e' effettuato alla data del 31 dicembre 2018 per consentire il regolare svolgimento dei necessari adempimenti tecnici e contabili. Ai fini del conseguente discarico, senza oneri amministrativi a carico dell'ente creditore, e dell'eliminazione dalle relative scritture patrimoniali, l'agente della riscossione trasmette agli enti interessati l'elenco delle quote annullate su supporto magnetico, ovvero in via telematica, in conformita' alle specifiche tecniche di cui all'allegato 1 del decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze del 15*



giugno 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 22 giugno 2015. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

## **2. Con riferimento ai debiti di cui al comma 1:**

a) le somme versate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto restano definitivamente acquisite;

b) **le somme versate dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono imputate alle rate da corrisondersi per altri debiti eventualmente inclusi nella definizione agevolata anteriormente al versamento, ovvero, in mancanza, a debiti scaduti o in scadenza e, in assenza anche di questi ultimi, sono rimborsate, ai sensi dell'articolo 22, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112. A tal fine, l'agente della riscossione presenta all'ente creditore richiesta di restituzione delle somme eventualmente riscosse dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2018, riversate ai sensi dello stesso articolo 22 del decreto legislativo n. 112 del 1999. In caso di mancata erogazione nel termine di novanta giorni dalla richiesta, l'agente della riscossione e' autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare.**

**3. Per il rimborso delle spese per le procedure esecutive poste in essere in relazione alle quote annullate ai sensi del comma 1, concernenti i carichi erariali e, limitatamente alle spese maturate negli anni 2000-2013, quelli dei comuni, l'agente della riscossione presenta, entro il 31 dicembre 2019, sulla base dei crediti risultanti dal proprio bilancio al 31 dicembre 2018, e fatte salve le anticipazioni eventualmente ottenute, apposita richiesta al Ministero dell'economia e delle finanze. Il rimborso e' effettuato, a decorrere dal 30 giugno 2020, in venti rate annuali, con onere a carico del bilancio dello Stato. Per i restanti carichi tale richiesta e' presentata al singolo ente creditore, che provvede**



*direttamente al rimborso, fatte salve anche in questo caso le anticipazioni eventualmente ottenute, con oneri a proprio carico e con le modalita' e nei termini previsti dal secondo periodo.*

*4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai debiti relativi ai carichi di cui all'articolo 3, comma 16, lettere a), b) e c), nonche' alle risorse proprie tradizionali previste dall'articolo 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, e all'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione”*

che il **d.l. n. 119/2018** è intitolato “ **Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria**”, ed il **titolo I** ed il **Capo I** , in cui il sopra trascritto art. 4 è inserito, sono rispettivamente intitolati “**disposizioni in materia fiscale**” e “**Disposizioni in materia di pacificazione fiscale**”;

che l’art. 4 del **d.l. n. 119/2018** non menziona espressamente i crediti previdenziali e comunque questi ultimi **non hanno natura ‘ fiscale’**;

che, viceversa, l’art. 1 del **d.l. n. 119/2018** , rubricato “**Definizione agevolata dei processi verbali di constatazione**” è, per la parte d’interesse, il seguente :

*“1. Il contribuente puo' definire il contenuto integrale dei processi verbali di constatazione redatti ai sensi dell'articolo 24 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, consegnati entro la data di entrata in vigore del presente decreto, presentando la relativa dichiarazione per regolarizzare le violazioni constatate nel verbale in materia di imposte sui redditi e*



*relative addizionali, contributi previdenziali e ritenute, imposte sostitutive, imposta regionale sulle attività produttive, imposta sul valore degli immobili all'estero, imposta sul valore delle attività finanziarie all'estero e imposta sul valore aggiunto...*” ;

che i debiti espressamente eccettuati dall'**art. 1 co 3** del d.l. n. 119/2018 dall' "automatico annullamento" di cui al comma 1 corrispondono a crediti di cui lo Stato soggetto ha la titolarità ovvero l'obbligo di riscuotere nell'interesse dell'Unione Europea :

- somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015 ( ex art. 3 co 16 lett. a) cui l'art. 4 co 3 rinvia) ;
- derivanti da pronunce di condanna della Corte dei conti ( ex art. 3 co 16 lett. b) cui l'art. 4 co 3 rinvia) ;
- le multe, le ammende e le sanzioni pecuniarie dovute a seguito di provvedimenti e sentenze penali di condanna ( ex art. 3 co 16 lett. c) cui l'art. 4 co 3 rinvia) ;
- debiti “ *da prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi aggiuntivi, dazi della tariffa doganale comune e altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni delle Comunità sugli scambi con paesi terzi, dazi doganali sui prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del trattato, ormai scaduto, che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nonché contributi e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero*” art. 2 paragrafo 1 lett. a) delle decisioni n. 2007/436/CE Euratom e n. 2014/335/UE Euratom;
- imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione.



che nelle **relazioni di Camera e Senato** illustrative del decreto legge n. 119/2018 in funzione dell'esame propedeutico alla relativa conversione, la disposizione dell'art. 4 è espressamente considerata relativa all' “ *...annullamento automatico dei debiti tributari fino a mille euro ...*”

che la **Corte costituzionale** con sentenza **n.77/2017** ha già dichiarato **costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 38 e 97 Cost. l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012**, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012, **nella parte in cui dispone che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza dei dottori commercialisti (CNPADC) ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato**, osservando che se “*L'assoggettamento della CNPADC all'obbligo di riduzione della spesa per consumi intermedi - imposto dalla prima parte del citato comma 3 ai soggetti appartenenti al conto economico consolidato della p.a., pur se non beneficiari di finanziamenti pubblici - è giustificato dal necessario rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea e costituisce di per sé strumento idoneo a rendere più efficiente la gestione pensionistica (nella misura in cui riduce le spese correnti della Cassa, indirizzando il risparmio alla naturale destinazione delle prestazioni previdenziali). Al contrario, il meccanismo di prelievo a favore dell'erario dei conseguenti risparmi .....- incongruamente sacrifica l'interesse istituzionale della Cassa, specificamente riferibile alla sua missione di gestire e assicurare nel tempo le prestazioni previdenziali agli iscritti e intrinsecamente*

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



*collegato alla necessaria autosufficienza della gestione pensionistica, ad un generico e macroeconomicamente esiguo impiego nel bilancio statale delle somme risparmiate. L'autonoma scelta del legislatore statale - non eziologicamente collegata alle misure di contenimento della spesa - di privilegiare le esigenze di bilancio rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla CNPADC, di vedere impiegato il risparmio per le prestazioni previdenziali, risulta non conforme al canone di ragionevolezza, poiché la compressione di un principio di sana gestione finanziaria, come quello inerente alla natura mutualistica degli enti privatizzati di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 509 del 1994, non è proporzionata al generico interesse dello Stato ad arricchire (in modo peraltro marginale) le proprie dotazioni di entrata. Posto inoltre che alla riduzione delle spese di gestione della Cassa corrisponde la riduzione degli oneri di relativa copertura gravanti sulla contribuzione degli iscritti, la norma censurata viola anche il buon andamento della gestione amministrativa della CNPADC, giacché, nella sua astratta configurazione, **agredisce, sotto l'aspetto strutturale, la correlazione contributi-prestazioni**, nell'ambito della quale si articola la naturale missione della Cassa di preservare l'autosufficienza del proprio sistema previdenziale. **Violata è infine la tutela dei diritti degli iscritti**, poiché il prelievo statale (strutturale e continuativo) **rischia di minare, nel lungo periodo, gli indefettibili equilibri di un sistema autofinanziato ed ispirato, pur nell'ambito del meccanismo contributivo, alla capitalizzazione dei contributi degli iscritti**. Proprio una ponderazione delle esigenze di equilibrio della finanza pubblica conduce inevitabilmente alla soluzione di **non alterare la regola secondo cui i contributi previdenziali degli iscritti alla CNPADC devono assicurare l'autosufficienza della gestione pensionistica e la resa delle future prestazioni, in presenza di un chiaro divieto normativo all'intervento riequilibratore dello Stato. La***



*trasformazione delle Casse di previdenza in persone giuridiche private - operata dal d.lgs. n. 509 del 1994 sul piano di una modifica degli strumenti di gestione e della qualificazione giuridica degli enti - ha lasciato immutato il carattere pubblicistico della loro attività istituzionale, del quale l'obbligo contributivo costituisce un corollario. La scelta di tener ferma la solidarietà endocategoriale basata sulla comunanza di interessi degli iscritti - ciascuno dei quali concorre con il proprio contributo al costo delle erogazioni delle quali si giova l'intera categoria - costituisce soluzione del tutto ragionevole, essendo finalizzata ad assicurare l'idonea provvista di mezzi, tanto più necessaria in un sistema dichiaratamente autofinanziato. Il legislatore conserva piena libertà di scelta tra sistemi previdenziali di tipo mutualistico (caratterizzati dalla corrispondenza fra rischio e contribuzione e da una rigorosa proporzionalità fra contributi e prestazioni previdenziali) e sistemi di tipo solidaristico (caratterizzati, di regola, dall'irrilevanza della proporzionalità tra contributi e prestazioni previdenziali). **Se dunque non esiste in Costituzione un vincolo a realizzare un assetto organizzativo autonomo basato sul principio mutualistico, tuttavia, una volta scelta con chiarezza tale soluzione, il relativo assetto organizzativo e finanziario deve essere preservato in modo coerente con l'assunto dell'autosufficienza economica, dell'equilibrio della gestione e del vincolo di destinazione tra contributi e prestazioni**".*

**Considerato, dunque**

che la sopra trascritta disposizione dell'**art. 1 del d.l. n. 119/2018** mostra che allorchè si è inteso comprendere nell'ambito applicativo di norme dichiaratamente di natura ' fiscale ' anche ' crediti previdenziali ', è stato espressamente previsto;

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



che la rilevata natura dei crediti ex **art. 4 co 3 del d.l. n. 119/2018** , espressamente eccettuati dall'estinzione *ope legis*, appare confermare che nell'ambito di applicazione dell'art. 4 co 1 d.l. n. 119/2018 rientrano invece quelli di cui lo Stato ed altri enti comunque non privatizzati siano titolari, onde la mancata considerazione dei crediti di natura previdenziale degli enti privatizzati ex d.lgs n. 509/94, appare spiegata proprio dall'inesistenza, riguardo ad essi, di ogni possibile dubbio in ordine alla non applicazione del menzionato art. 4 co 1;

**Ritenuto** in conclusione,

che gli indici letterali sopra riportati , gli atti del procedimento di conversione – ex art. 12 disposizioni sulla legge in generale - ed infine, e **soprattutto, l'interpretazione sistematica e coerente con i principi costituzionali , quale chiaramente espressa dalla sentenza della Corte cost. n.77/2017** , dichiarativa della parziale illegittimità costituzionale di norma avente effetti analoghi a quelli che avrebbe la norma posta dall'art. 4 del d.l. n. 119/2018 se interpretata come assunto da Ader, convergono nel far ritenere la **verosimile fondatezza della preannunziata azione di merito**, diretta, nella sostanza, ad assicurare il corretto adempimento del rapporto di riscossione sulla base dell'affermata inapplicabilità ai crediti della ricorrente della norma ex art 4 del d.l. n. 119/2018 e al ristoro dei danni derivanti dall'inadempimento determinato da un'interpretazione opposta;

che anzi, poiché l'estinzione *ope legis* dei crediti fino ad euro 1.000,00 prevista dall'art. 4 del d.l. n. 119/2018 non comporta un'acquisizione di entrata per lo Stato ma appare essere funzionale solo ad un'agevolazione delle attività di riscossione della neo istituita Ader,

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



**nemmeno viene in considerazione quel bilanciamento tra l'interesse dello Stato ad incrementare le proprie entrate ed il sacrificio di quelle della Cassa previdenziale privatizzata** e alla quale la legge statale ha imposto l'autosufficienza, comunque ritenuto dalla Corte costituzionale irragionevole e dunque non sufficiente a giustificare il secondo;

che dunque, nel caso di specie, **a fortiori risulta non costituzionalmente orientata l'interpretazione assunta da Ader**, secondo cui i crediti estinti *ope legis* in base all'art. 4 del d.l. n. 119/2018 sono anche quelli previdenziali delle Casse di previdenza trasformate in persone giuridiche private in base a.lgs. n. 509/1994;

**Ritenuto**, inoltre

che l'ingente importo dei crediti di cui si tratta, reso a sua volta verosimile dall'analitico elenco allegato al ricorso, l'esito negativo del già esperito tentativo stragiudiziale di ottenere un adempimento del rapporto di riscossione a prescindere dall'applicazione dell'art. 4 del d.l. n. 119/2018, ed infine l'automaticità, l'immediatezza e l'esponenziale entità dei negativi effetti che l'interpretazione dell'art. 4 del d.l. n. 119/2018 assunta da Ader determina sulla consistenza patrimoniale della Cassa ricorrente e soprattutto sul corretto assolvimento della sua funzione pubblicistica ex art. 38 Cost convergono nel far apparire non solo concreto ed attuale il rischio di siffatti pregiudizi ma anche quello della loro non agevole ed adeguata riparabilità mediante una futura condanna di Ader al risarcimento monetario, ed infine anche quello del loro aggravamento nel periodo necessario alla convocazione delle parti;

**ritenuto** infine

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



che l'assunta verosimile fondatezza dell'azione preannunciata nel merito, implicando la verosimile estraneità dei crediti previdenziali di cui è titolare l'ente ricorrente all'ambito applicativo della norma ex art. 4 del d.l. n. 119/2018, comporta anche che i debitori delle somme dovute alla cassa ricorrente non sono i titolari di situazioni potenzialmente incise dalla decisione cautelare;

p.t.m.

**visti** gli artt. 700 e 669 sexies c.p.c.;

ordina

ad **Agenzia delle Entrate Riscossione** la prosecuzione dell'adempimento dell'incarico di riscossione anche con riferimento ai crediti previdenziali della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense iscritti in ruoli trasmessi agli agenti della riscossione dal 1.01.2000 al 31.12.2010 in quanto verosimilmente sottratti all'ambito applicativo dell'estinzione *ope legis* di cui all'art. 4 del d.l. n. 119/2018 conv. con l. n. 136/2018.

fissa

per la comparizione delle parti, nonché per la conferma, modifica o revoca del provvedimento emanato con il presente decreto, l'udienza del 20.03.2019 h 11,10 assegnando a parte ricorrente termine perentorio fino al 13 03.2019 per la notificazione alla controparte del ricorso e del presente decreto .

Assegna alla parte resistente termine per la costituzione fino al 18 03 2019 .

Si comunichi .

Roma, 5.03.2019

Il giudice

dottssa Carmen Bifano

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

