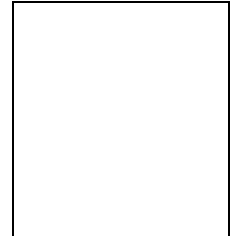


Civile Ord. Sez. 5 Num. 24152 Anno 2026
Presidente: NONNO GIACOMO MARIA
Relatore: GALASSO GIOVANNI
Data pubblicazione: 28/07/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 28874/2018 R.G. proposto da:

AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE (c.f. 13756881002),
costituitasi in persona dell'Avv. Ernesto Maria Ruffini, dichiaratosi
Presidente del comitato di gestione e legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'Avvocato Ivana Carso (c.f.
CRSVNI54C71G372H);

-ricorrente-

contro

BORGHETTI MARICA;

-intimata-

avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della
Lombardia n. 710/2018 depositata il 20/2/2018.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 9/7/2026 dal
Consigliere Giovanni Galasso.

FATTI DI CAUSA

1. Dalla sentenza impugnata e dagli atti delle parti risulta che Marica Borghetti impugnò l'intimazione di pagamento n. 11720169001663934000 che si fondava su numerose cartelle di pagamento, eccependo la prescrizione delle pretese.

La Commissione tributaria provinciale di Varese accolse il ricorso, ritenendo applicabile il termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 20, comma 3°, d.lgs. 472/1997.

2. La Commissione tributaria regionale della Lombardia rigettò l'appello dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione, affermando che la cartella di pagamento non opposta non è equiparabile alla sentenza definitiva e, dunque, non comporta l'applicazione dell'art. 2953 c.c..

3. Avverso tale sentenza l'Agente della riscossione ha proposto ricorso per cassazione affidato a tre motivi.

La contribuente non ha resistito con controricorso ed è rimasta intimata.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.1 Con il primo motivo di ricorso è stato denunciato il vizio di cui all'art. 360, comma 1°, n. 4) c.p.c. per violazione degli artt. 8 d.lgs. 96/2001 e 12 d.lgs. 546/1992. La ricorrente ha dedotto che il difensore della contribuente nei due gradi di merito era un «*avvocato stabilito iscritto all'Ordine degli avvocati di Siracusa – sezione Stabiliti*» ed aveva difeso la contribuente senza agire di intesa con un professionista abilitato, in violazione dell'art. 8 d.lgs. 96/2001.

Il ricorso originario era quindi inammissibile per difetto di *ius postulandi*, rilevabile per la prima volta anche nel presente giudizio di legittimità.

1.2 Con il secondo motivo di ricorso, l'Agenzia delle Entrate - Riscossione ha denunciato il vizio di cui all'art. 360, comma 1°, n. 4) c.p.c.

per violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c.. Ha rilevato che, sebbene con l'atto d'appello avesse dedotto che il termine di prescrizione quinquennale non poteva comunque operare per i crediti tributari aventi ad oggetto IRPEF, IRAP ed IVA, la CTR non si era pronunciata in merito a tale questione.

1.3 Con il terzo motivo è stato dedotto il vizio di cui all'art. 360, comma 1°, n. 4 c.p.c. per violazione e falsa applicazione degli artt. 17, 18, 19 e 20 del d.lgs. 46/1999, 19, 49, 77 ed 86 del d.P.R. 602/1973 e 3, comma 9°, della l. 335/1995. La ricorrente ha insistito nel sostenere che, per effetto della mancata impugnazione delle cartelle, opererebbe in ogni caso il termine di prescrizione decennale – e ciò, nonostante il principio affermato da Cass sez. U. n. 23397/2016 – in considerazione della novazione dell'obbligazione determinata dalla consegna del ruolo all'Agente per la riscossione, nonché del riferimento al termine di prescrizione decennale contenuto nell'art. 20, comma 6°, d.lgs. 112/1999.

2.1 In via preliminare va rilevato che il ricorso è inammissibile per difetto di *ius postulandi* dell'Avvocato del libero foro che rappresenta e difende l'Agenzia delle Entrate – Riscossione.

2.2 L'art. 1 d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito dalla legge 10 dicembre 2016, n. 225, ha disposto l'estinzione *ope legis* delle società del Gruppo Equitalia, cancellate d'ufficio dal registro delle imprese con effetto dal 10 luglio 2017, al contempo prevedendo l'istituzione di un ente pubblico economico, denominato «Agenzia delle entrate - Riscossione», ente strumentale della stessa Agenzia delle Entrate. Detto ente, secondo l'impianto normativo, subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle estinte società del Gruppo Equitalia, assumendo la qualifica di agente della riscossione, ai sensi del d.P.R. n. 602/1973.

L'art. 1, comma 8, del menzionato d.l. stabilisce che «L'ente è autorizzato ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi

dell'art. 43 T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, fatte salve le ipotesi di conflitto e comunque su base convenzionale. Lo stesso ente può altresì avvalersi, sulla base di specifici criteri definiti negli atti di carattere generale deliberati ai sensi del comma 5 del presente articolo, di avvocati del libero foro, nel rispetto delle previsioni di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, artt. 4 e 17, ovvero può avvalersi ed essere rappresentato, davanti al tribunale e al giudice di pace, da propri dipendenti delegati, che possono stare in giudizio personalmente; in ogni caso, ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, l'Avvocatura dello Stato, sentito l'ente, può assumere direttamente la trattazione della causa. [...]».

2.3 Questa Corte, a sezioni unite, ha enunciato il seguente principio di diritto: «*Ai fini della rappresentanza e difesa in giudizio, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione, impregiudicata la generale facoltà di avvalersi anche di propri dipendenti delegati davanti al tribunale ed al giudice di pace, si avvale:*

a) dell'Avvocatura dello Stato nei casi previsti come riservati ad essa dalla Convenzione intervenuta (fatte salve le ipotesi di conflitto e, ai sensi del R.D. n. 1611 del 1933, art. 43, comma 4, di apposita motivata delibera da adottare in casi speciali e da sottoporre all'organo di vigilanza), oppure ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici;

b) di avvocati del libero foro, senza bisogno di formalità, né della delibera prevista dal cit. R.D. art. 43, comma 4 - nel rispetto del D.Lgs. n. 50 del 2016, artt. 4 e 17 e dei criteri di cui agli atti di carattere generale adottati ai sensi del D.L. 193 del 2016, art. 1, comma 5, conv. in L. n. 225 del 2016 - in tutti gli altri casi ed in quelli in cui, pure riservati

convenzionalmente all'Avvocatura erariale, questa non sia disponibile ad assumere il patrocinio.

Quando la scelta tra il patrocinio dell'Avvocatura erariale e quello di un avvocato del libero foro discende dalla riconduzione della fattispecie alle ipotesi previste dalla Convenzione tra l'Agenzia e l'Avvocatura dello Stato o di indisponibilità di questa ad assumere il patrocinio, la costituzione dell'Agenzia a mezzo dell'una o dell'altro postula necessariamente ed implicitamente la sussistenza del relativo presupposto di legge, senza bisogno di allegazione e di prova al riguardo, nemmeno nel giudizio di legittimità» (Cass. Sez. U. 30008/2019).

La legittimazione processuale dell'Avvocatura dello Stato trova, infatti, fondamento nell'attuazione delle norme di legge sopra richiamate, che hanno introdotto una forma convenzionale di definizione di patrocinio cd. autorizzato, che solo entro quei limiti rimane organico ed esclusivo, attuazione realizzata attraverso la stipula del «Protocollo d'intesa del 22/06/2017 tra AdER ed Avvocatura Generale dello Stato, nel quale le parti hanno valutato le rispettive esigenze organizzative, pure in considerazione dell'organico e dei carichi di lavoro rappresentati dall'Avvocatura dello Stato, per poi di comune accordo individuare le tipologie di controversie da affidare al patrocinio dell'Avvocatura, con conseguente determinazione del concreto *modus operandi* del patrocinio pubblico nei rapporti con l'agente della riscossione, a seconda della tipologia del contenzioso» (Cass. Sez. U. n. 30008/2019 cit. in motivazione): a tal fine essendo previsto, per quanto qui interessa, che, nelle liti concernenti «l'attività di riscossione» pendenti avanti alla Corte di cassazione civile e tributaria (paragr. 3.4 Protocollo), e comunque nelle controversie in cui vengono in rilievo «questioni di massima o particolarmente rilevanti, in considerazione del valore economico o dei principi di diritto in discussione» (paragr. 3.2), sussiste l'obbligo dell'Avvocatura dello Stato di assumere il patrocinio dell'Ente.

Da ciò deriva, come puntualmente rilevato nella sentenza delle Sezioni Unite, che *«il nuovo assetto normativo ha prescritto, per il patrocinio di AdER nel giudizio di legittimità, un rapporto di regola ad eccezione tra la difesa pubblica dell'Avvocatura dello Stato e la difesa svolta da avvocati del libero foro»*. Come peraltro confermato anche dal *«Regolamento di amministrazione dell'AdER, deliberato il 26/03/2018 ed approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il 19/05/2018, (che) qualifica, al suo art. 4 e sul presupposto della soggezione dell'ente al controllo della Corte dei conti, l'avvalimento di avvocati del libero foro come ipotesi residuale, rispetto al patrocinio pubblico e quando questo non sia assunto dall'Avvocatura erariale in conformità ad apposita convenzione»* (Cass. Sez. U. n. 30008/2019, cit., in motivazione).

2.4 Alla luce di quanto esposto, il ricorso per cassazione proposto dall'Agenzia delle Entrate – Riscossione, oggetto della presente controversia, rientra tra i casi riservati al patrocinio autorizzato dell'Avvocatura secondo convenzione.

In tale ipotesi, stando alle condivisibili precisazioni delle Sezioni Unite, resta comunque la possibilità per l'Agenzia delle Entrate – Riscossione di affidare il proprio patrocinio ad un libero professionista abilitato, ove ricorra uno dei seguenti alternativi presupposti:

- a) adozione di apposita delibera ex art. 43, comma 4, r.d. n. 1611 del 1933;
- b) allegazione e dimostrazione che l'Avvocatura dello Stato (ovviamente, in epoca precedente alla notifica del ricorso, non trovando applicazione nel giudizio di legittimità il disposto dell'art. 182 c.p.c.) abbia manifestato la propria indisponibilità ad assumere il patrocinio;
- c) sussistenza di un possibile conflitto d'interessi (in tali ultime due ipotesi l'agenzia delle Entrate – Riscossione è anche esentata dall'adottare una delibera ex art. 43, comma 4, r.d. cit.: cfr. Cass. Sez. U. n. 30008/2019, par. 26, lett. a).

È appena il caso di osservare che, ove non si versi in una di tali ipotesi, la nullità della procura (e del sottostante mandato) alle liti si produce anche qualora sia stata conferita con le modalità prescritte dal regolamento o dallo statuto dell'ente, fonti di rango secondario insuscettibili di derogare alla legislazione primaria.

2.5 Orbene, nel ricorso o nella procura speciale *ad litem* non vi è alcun riferimento alle ragioni della necessità di una deroga rispetto al patrocinio dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione autorizzato in via esclusiva all'Avvocatura dello Stato nelle liti innanzi alla Corte di cassazione civile, né tanto meno è fatta indicazione di una delibera in tal senso assunta dagli organi dell'ente pubblico, neppure richiamata soltanto con menzione dei dati identificativi.

Ne segue che, in difetto dei presupposti legali, deve ritenersi invalidamente conferita la procura speciale al difensore, in quanto avvocato del libero Foro, invalidità che determina l'inammissibilità del ricorso proposto dall'Agenzia delle Entrate - Riscossione e più in generale la nullità di tutti gli atti difensivi compiuti dal suo difensore nel giudizio di legittimità (cfr. Cass. n. 26531/2020; Cass. n. 6931/2023; Cass. n. 1806/2024; Cass. n. 28199/2024; Cass. n. 1733/2026).

3. Va quindi dichiarata l'inammissibilità del ricorso.

Non occorre provvedere in ordine alle spese in quanto la contribuente non ha resistito al ricorso.

P.Q.M.

La Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9/7/2026.

Il Presidente

Giacomo Maria Nonno

Corte di Cassazione - copia non ufficiale