



REPUBBLICA ITALIANA

TRIBUNALE DI SALERNO

- SEZIONE LAVORO -

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Salerno, in persona del giudice del lavoro dott.ssa Michela Doronzo, ha pronunciato –
mediante lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione
– la presente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 7120 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi dell'anno 2016

tra

Antonino Monaco (MNCNNN60E16H703X) rappresentato e difeso dall'avv. Cosimo Mancino ed
elettivamente domiciliato presso il suo studio, sito in Battipaglia alla via Briga e Tensa n. 6;

ricorrente

e

Agenzia delle entrate riscossione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'avv. Antonella Venturiello;

I.N.P.S. – Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – in persona del suo legale rappresentante *pro
tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Agostino Di Feo;

resistenti

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 12.10.2016 il ricorrente in epigrafe indicato ha impugnato l'estratto di ruolo
relativo a sei cartelle di pagamento afferenti a contributi previdenziali Inps, assumendo di non aver mai



ricevuto rituale notifica di tali cartelle e ha eccepito la prescrizione dei crediti contributivi cui le cartelle si riferiscono. Ha concluso, pertanto, per l'accertamento dell'inesistenza del credito vantato dall'amministrazione con declaratoria di nullità e/o inefficacia delle cartelle esattoriali indicate nell'estratto di ruolo.

Costituitisi in giudizio, l'Inps e l'Agenzia delle entrate riscossione hanno eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità della domanda avanzata e hanno chiesto il rigetto dell'avversa opposizione.

Stante la natura documentale della controversia ed in assenza di attività istruttoria, all'odierna udienza la causa (giunta per la prima volta all'attenzione di questo Giudice) è stata discussa e decisa, mediante adozione delle presente sentenza di cui viene data integrale lettura in pubblica udienza.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Va premesso che in tema di ammissibilità dell'azione giudiziaria intrapresa avverso l'estratto di ruolo, com'è noto, si sono pronunciate le Sezioni Unite della Corte di cassazione, le quali hanno risolto il contrasto insorto in seno alla stessa Corte circa l'autonoma impugnabilità del ruolo, affermando il seguente principio di diritto: *«Il contribuente può impugnare la cartella di pagamento della quale – a causa dell'invalidità della relativa notifica – sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione; a ciò non osta l'ultima parte del comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, in quanto una lettura costituzionalmente orientata impone di ritenere che l'impugnabilità dell'atto precedente non notificato unitamente all'atto successivo notificato – impugnabilità prevista da tale norma – non costituisca l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente sia comunque venuto legittimamente a conoscenza e quindi non escluda la possibilità di far valere l'invalidità stessa anche prima, giacché l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale non può essere compresso, ritardato, reso più difficile o gravoso, ove non ricorra la stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo, rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione»* (v. Cass. sez. un. 19704/15).

In questa sede preme rilevare come la Corte – dopo aver distinto sul piano terminologico e sostanziale le nozioni di “ruolo”, “estratto di ruolo” e “cartella di pagamento” – abbia precisato, disattendendo sul punto le affermazioni dei giudici di merito, che i termini di impugnazione di un atto non possono che decorrere dalla valida notificazione dell'atto medesimo. Pertanto – sostiene la Corte – il destinatario dell'atto ha l'interesse ed il diritto di provocare la verifica della validità della notifica dell'atto del quale egli non sia venuto a conoscenza in termini per l'impugnazione a causa di anomalie di tale notifica.



È quindi da escludere che l'impugnazione volta innanzitutto a provocare tale legittima verifica possa condurre ad una "riapertura" dei suddetti termini per impugnare. Ed infatti, ove l'atto risultasse validamente notificato, nessuna riapertura sarebbe ipotizzabile, mentre, ove l'atto non risultasse validamente notificato, i termini non avrebbero neppure iniziato a decorrere.

Con specifico riferimento alla questione dell'impugnabilità della cartella di pagamento non validamente notificata la Corte, superando il consolidato principio secondo cui la natura recettizia dell'atto tributario lo rende impugnabile solo a seguito di notifica al contribuente (in sostanza perché la notifica costituisce manifestazione dell'esercizio della funzione impositiva), giunge ad affermare che l'atto è autonomamente impugnabile anche se di esso il contribuente è venuto a conoscenza per una propria iniziativa, mentre non è affatto necessario attendere un ulteriore impulso da parte dell'amministrazione.

Il principio espresso dalle Sezioni Unite della Suprema Corte non si pone in contrasto con quello, pure enunciato dalla medesima Corte, secondo il quale l'estratto di ruolo non è di per sé autonomamente impugnabile (v. [Cass. n. 22946 del 10/11/2016](#) e [Cass. n. 20618 del 13/10/2016](#)).

L'estratto di ruolo è infatti la riproduzione della parte del ruolo relativa alla o alle pretese creditorie azionate con la cartella esattoriale e contiene gli elementi essenziali per identificare la persona del debitore, la causa e l'ammontare della pretesa creditoria ([Cass. 09/05/2018, n. 11028](#)). Esso è di norma atto interno all'amministrazione, privo di effetti nella sfera del destinatario (v. [Cass. 22/09/2017, n. 22184](#)), il quale può impugnare la cartella cui esso si riferisce, con le forme e nei termini di legge. La correttezza del procedimento di formazione della pretesa impositiva è assicurata mediante il rispetto di una sequenza procedimentale di determinati atti, con le relative notificazioni, allo scopo di rendere possibile un efficace esercizio del diritto di difesa del destinatario ([Cass. 28/02/2018, n. 4614](#), [Cass. 18/01/2018, n. 1144](#)).

Nel caso esaminato dalle Sezioni Unite si affermava, infatti, la possibilità per il privato di far valere immediatamente le sue ragioni avverso la cartella esattoriale non notificata o invalidamente notificata, della cui esistenza fosse venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta. Viene concessa, cioè, una tutela anticipatoria, rispetto alla possibilità da sempre riconosciuta di recuperare la possibilità di impugnare l'atto precedente allorché sia notificato l'atto successivo, che si giustifica quindi (solo) allorché, prendendo conoscenza del ruolo, il contribuente apprenda per la prima volta dell'esistenza di una cartella esattoriale a suo carico e quindi dell'avvenuta formazione di un titolo esecutivo nei suoi confronti, e gli consente di recuperare gli strumenti di impugnazione avverso la cartella esattoriale che non ha potuto in precedenza utilizzare a causa della invalidità della notifica di essa.



Ciò detto, la questione giuridica che si pone, in via preliminare, alla base della presente controversia è se sia ammissibile l'azione giudiziaria avverso l'estratto di ruolo allorquando l'ente impositore non abbia fatto valere le proprie ragioni di credito nei confronti del contribuente e non abbia intrapreso l'azione esecutiva.

Fermo restando, dunque, la sicura inammissibilità del ricorso nella parte in cui vengano mosse censure relative ad aspetti formali e sostanziali dell'atto impositivo che risulti validamente notificato - in quanto le stesse si risolverebbero in opposizioni tardive, per le quali, proprio in virtù della regolare notifica dell'atto, non è consentita nessuna riapertura dei termini ormai spirati - c'è da valutare l'ammissibilità della domanda relativa all'accertamento della prescrizione del credito.

Sul punto si registrano decisioni contrastanti nella giurisprudenza di merito, mentre l'orientamento della Suprema Corte è, allo stato, quello di ritenere mancante in tali ipotesi un concreto e attuale interesse della parte all'esperimento dell'azione giudiziaria.

Nello specifico, la Suprema Corte, nel pronunciarsi in un caso in cui la cartella esattoriale risultava essere stata regolarmente notificata, ha affermato il principio per cui *“è inammissibile per carenza d'interesse ad agire l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., proposta avverso l'estratto di ruolo contributivo e diretta a far valere fatti estintivi sopravvenuti (nella specie, la prescrizione del credito), difettando una minaccia attuale di atti esecutivi ed essendo ben possibile che intervenga l'eliminazione del credito in via di autotutela mediante sgravio della pretesa contributiva.”* (da ultimo Cass. n. 6723 del 2019)

L'interesse ad agire, in termini generali, costituisce una condizione per far valere il diritto sotteso mediante l'azione, e si identifica nell'esigenza di ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non altrimenti conseguibile senza l'intervento chiarificatore del giudice. In particolare, nell'azione di mero accertamento, esso presuppone uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico, tale da arrecare all'interessato un pregiudizio concreto ed attuale, che si sostanzia in un'illegittima situazione di fatto continuativa e che, perciò, si caratterizza per la sua stessa permanenza (Cass. n. 11536 del 2006).

Questo Giudice ritiene che, conformemente ai principi che governano il processo, l'esistenza o inesistenza dell'interesse ad agire debba essere valutata in concreto, avendo riguardo alle caratteristiche specifiche della fattispecie e alle allegazioni effettuate dalle parti nel corso del giudizio, sicché il principio di diritto affermato dalla Cassazione nella pronuncia richiamata va letto alla luce delle circostanze peculiari della controversia portata alla sua attenzione. In altre parole, non è possibile affermare in modo aprioristico che in tutte le ipotesi in cui venga chiesto l'accertamento (in via giudiziale) dell'estinzione del credito previdenziale, per il sol fatto che l'atto impositivo sia stato *illo tempore* notificato e che non sia stata



successivamente intrapresa l'esecuzione forzata da parte del creditore, manchi l'interesse ad agire del debitore ricorrente. Ciò in quanto l'interesse della parte ad ottenere una pronuncia giudiziale in merito alla (in)sussistenza del debito previdenziale non necessariamente deriva, in via esclusiva, dal timore di subire atti esecutivi, ben potendo essere legato a situazioni e rapporti solo mediamente collegate al rapporto previdenziale in senso stretto. Ciò che è necessario e imprescindibile è, dunque, che dalle allegazioni della parte attrice sia evincibile la concreta utilità che la parte potrebbe trarre dalla pronuncia giurisdizionale richiesta, non essendo invece ammissibili, proprio per carenza di interesse, domanda volte all'accertamento dell'estinzione (ad esempio per intervenuta prescrizione) non sorrette da ragioni concrete, diverse e ulteriori rispetto al mero interesse di fatto all'accertamento dell'estinzione stessa.

4. Ebbene, le considerazioni fin qui esposte portano a ritenere inammissibile l'azione proposta dall'odierno ricorrente, in quanto il ricorrente non ha allegato né tanto meno provato l'esistenza di un interesse concreto e giuridicamente rilevante all'ottenimento di una pronuncia giurisdizionale sul punto, avendo puramente e semplicemente richiesto l'accertamento in quanto tale. Anche ove si volesse ritenere che la persistente iscrizione a ruolo dei crediti crei di per sé uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico, non di meno non può sottovalutarsi l'assenza di qualsivoglia allegazione in merito al pregiudizio concreto e attuale che tale situazione ingenererebbe nella sfera giuridica del ricorrente.

E ciò a prescindere che la cartella risultante dall'estratto di ruolo sia stata o meno notificata, non essendoci ragione di operare una diversa ed autonoma valutazione dell'interesse ad agire del contribuente, in relazione alla domanda di accertamento negativo del credito, per il sol fatto che l'atto impositivo risultante dall'estratto di ruolo non sia stato mai notificato al contribuente stesso. Anzi, in tal caso, la circostanza che l'ente impositore, e per lui l'agente della riscossione, non abbia mai dato impulso alla procedura esecutiva, omettendo perfino la notifica dell'atto di precetto, pone maggiormente in rilievo il problema della verifica dell'interesse concreto e attuale alla verifica giudiziale della sussistenza del credito.

Con questo non si vuol negare la possibilità, riconosciuta dalle Sezioni Unite della Suprema Corte, per il contribuente di recuperare la potestà impugnatoria avverso *“la cartella di pagamento della quale – a causa dell'invalidità della relativa notifica – sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione”*, ma si vuol solo dire che, in ogni caso, in ossequio al dettato normativo dell'art. 100 c.p.c., una volta riconosciuta tale potere di impugnativa, il suo concreto esercizio, per essere ammissibile, deve essere sorretto da un interesse concreto e attuale, consistente nella possibilità di ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non altrimenti conseguibile senza l'intervento chiarificatore del Giudice.



Quanto appena esposto si pone in perfetta coerenza con quanto dapprima affermato in merito alla necessità di operare una valutazione che ponga in risalto le peculiarità della singola fattispecie, di volta in volta portata all'attenzione del Giudice, e alla conseguente opportunità di rifuggire da soluzioni di principio astratte. Così come non si può negare a prescindere l'interesse della parte a ottenere una pronuncia di accertamento negativo del credito, quando quest'ultimo sia relativo ad atti impositivi notificati, alla stessa maniera non appare corretto affermare in modo aprioristico la sussistenza dell'interesse ad agire, allorquando l'azione di accertamento negativo abbia ad oggetto crediti afferenti a cartelle e/o avvisi di cui non sia stata provata la notifica o questa risulti pacificamente omessa.

4. Alla luce delle esposte considerazioni, in definitiva, il ricorso dev'essere dichiarato inammissibile.

5. Per quanto concerne la statuizione sulle spese, l'esistenza di contrasti giurisprudenziali, nonché l'oggettiva complessità delle questioni oggetto della presente controversia, giustificano l'integrale compensazione delle spese tra le parti del giudizio.

P Q M

Il Tribunale di Salerno, sezione lavoro, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto da **Antonio Monaco** (proc. n. 7120/2016 RG), ogni contraria domanda, eccezione e difesa respinte, così provvede:

dichiara l'inammissibilità del ricorso;

compensa le spese di lite tra le parti.

Così deciso in Salerno, il *14 maggio 2019*.

Il giudice

dott.ssa Michela Doronzo

