



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI VALLO DELLA LUCANIA
SEZIONE LAVORO

Il Giudice del lavoro e della previdenza , dott.ssa Roberta Gambardella, all'udienza del 27/09/2019 , ha pronunciato con motivi contestuali la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al N. 2045/2015 R.G. Sezione Lavoro, avente ad oggetto: “impugnazione estratti di ruolo ” e vertente

TRA

CAMPING NESSUNO s.n.c. , in persona del legale rappresentante pt., rapp.to e difeso dall'avv.to Nicola Suadoni – opponente -

e

INPS, in proprio e quale mandatario della SCCI s.p.a. , in persona dei legali rappresentanti p.t. rapp.ti e difesi dall'avv.to Emilia Conrotto–

-opposti –

Nonché

EQUITALIA Sud s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rapp.ta e difesa dall'avv.to Nicoletta Giuliani – opposta -

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato, in data 22/12/2015 parte opponente, come in epigrafe indicata, adiva il Tribunale di Vallo della Lucania chiedendo di annullare le cartelle esattoriali raffigurate negli estratti di ruolo allegati al ricorso introduttivo del giudizio aventi ad oggetto crediti di natura previdenziale in quanto mai notificate o, in subordine, in quanto prescritti i titoli contributivi ivi iscritti.

Si costituivano l'Equitalia sud s.p.a. l'Inps, in proprio e quale mandatario della SCCI s.p.a. chiedendo di dichiarare, preliminarmente, l'inammissibilità della domanda e, nel merito, il rigetto del ricorso in quanto infondato.

All'odierna udienza la causa veniva decisa con motivazione e dispositivo contestuali.

L'opposizione è inammissibile.

In punto di diritto, occorre precisare, in linea generale, che il vigente sistema di tutela giurisdizionale per le entrate previdenziali (ed in genere per quelle non tributarie) prevede le seguenti possibilità di tutela



per il contribuente: a) proposizione di opposizione al ruolo esattoriale per motivi attinenti al merito della pretesa contributiva ai sensi dell'art. 24, comma 6°, del D.lgs. n. 46/1999, ovvero sia nel termine di giorni quaranta dalla notifica della cartella di pagamento, davanti al giudice del lavoro; b) proposizione di opposizione ai sensi dell'art. 615 c.p.c. per questioni attinenti non solo alla pignorabilità dei beni, ma anche a fatti estintivi del credito sopravvenuti alla formazione del titolo (quali ad esempio la prescrizione del credito, la morte del contribuente, l'intervenuto pagamento della somma precettata) sempre davanti al giudice del lavoro nel caso in cui l'esecuzione non sia ancora iniziata (art. 615, comma 1°, c.p.c.) ovvero davanti al giudice dell'esecuzione se la stessa sia invece già iniziata (art. 615, comma 2°, e art. 618 bis c.p.c.); c) proposizione di un'opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 c.p.c., ovvero sia "nel termine perentorio di venti giorni dalla notifica del titolo esecutivo o del precetto" per i vizi formali del titolo (quali ad esempio quelli attinenti la notifica e la motivazione) ovvero della cartella di pagamento, anche in questo caso davanti al giudice dell'esecuzione o a quello del lavoro a seconda che l'esecuzione stessa sia già iniziata (art. 617, comma 2° c.p.c.) o meno (art. 617, comma 1° c.p.c.). Nel caso di specie, essendo stata proposta eccezione di prescrizione, che attiene al cosiddetto merito della pretesa, sussiste la legittimazione passiva dell'Inps in qualità di ente impositore.

*

Occorre ora soffermarsi sulla questione dell'autonoma impugnabilità dell'estratto di ruolo.

La Suprema Corte a Sezioni Unite nella sentenza n.19704 del 2/10/2015 ha specificamente "escluso... l'interesse del richiedente ad impugnare il documento "estratto di ruolo", e ha ritenuto che "può ovviamente sussistere un interesse del medesimo ad impugnare il "contenuto" del documento stesso, ossia gli atti che nell'estratto di ruolo sono indicati e riportati". I suddetti atti (iscrizione del richiedente in uno specifico "ruolo" di un determinato ente impositore per un preciso "credito" di quest'ultimo; relativa cartella di pagamento fondata su detta iscrizione; notificazione della medesima - e del ruolo - al richiedente nella data indicata nell'estratto di ruolo ricevuto) risultano univocamente impugnabili per espressa previsione del combinato disposto dei già richiamato D.Lgs. n. 546 citato, art. 19, lett. d), e art. 21, comma 1°.

I giudici di legittimità hanno tratto la conclusione operando una corretta distinzione tra l'estratto di ruolo e il ruolo. In particolare, nella sentenza n.19704 del 2/10/2015 hanno affermato che "Il "ruolo" ha una sua precisa definizione legislativa, posto che, per il vigente testo del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 10, lett. b), esso è l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute formato dall'ufficio ai fini della riscossione a mezzo del concessionario" e che, per l'art. 11 del medesimo D.P.R., "nei ruoli sono iscritte le imposte, le sanzioni e gli interessi". A norma del successivo art. 12, l'ufficio competente "forma ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in cui i concessionari operano. In ciascun ruolo sono iscritte tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in comuni compresi nell'ambito territoriale cui il ruolo si riferisce"; nel ruolo "devono essere comunque indicati il numero del codice



fiscale del contribuente, la specie del ruolo, la data in cui il ruolo diviene esecutivo e il riferimento all'eventuale precedente atto di accertamento ovvero, in mancanza, la motivazione, anche sintetica, della pretesa; in difetto di tali indicazioni non può farsi luogo all'iscrizione"; "il ruolo è sottoscritto, anche mediante firma elettronica, dal titolare dell'ufficio o da un suo delegato" e "con la sottoscrizione il ruolo diviene esecutivo", cioè costituisce titolo esecutivo. Dai riprodotti dati normativi discende che il "ruolo" è un atto amministrativo impositivo (fiscale, contributivo o di riscossione di altre entrate allorché sia previsto come strumento di riscossione coattiva delle stesse) proprio ed esclusivo dell'"ufficio competente" (cioè dell'ente creditore impositore), quindi "atto" che, siccome espressamente previsto e regolamentato da norme legislative primarie, deve ritenersi tipico sia quanto alla forma che quanto al contenuto sostanziale (cfr. le norme sopra richiamate laddove si precisa che esso deve indicare le "somme dovute" in "riferimento all'eventuale precedente atto di accertamento" o, "in mancanza" di questo, la "motivazione" del debito). In quanto titolo esecutivo, il ruolo sottoscritto dal capo dell'ufficio o da un suo delegato, giusta il dettato del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 24, comma 1, viene consegnato "al concessionario dell'ambito territoriale cui esso si riferisce", esso pertanto non solo è atto proprio ed esclusivo dell'ente impositore (mai del concessionario della riscossione), ma, nella progressione dell'iter amministrativo di imposizione e riscossione, precede ogni attività del concessionario, della quale costituisce presupposto indefettibile. Il concessionario della riscossione, a sua volta, in forza del ruolo ricevuto, redige "in conformità al modello approvato" (oggi dall'Agenzia delle Entrate) "la cartella di pagamento" (che, per il D.P.R. n. 602 del 1973, art. 25, comma 2, "contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione, con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata") e provvede (ai sensi del successivo art. 26) alla "notificazione della cartella di pagamento" al debitore" (conf. sentenze Cass. n. 11794 del 9/6/2016; n.20611 del 12/10/2016).

L'espresso richiamo in sentenza al ruolo relativo ai contributi consente di riferire le argomentazioni enunciate dalle Sezioni Unite anche all'ambito delle pretese contributive azionate dall'INPS, quale quella in esame, di competenza funzionale del Giudice del lavoro.

Ancor più di recente, la Suprema Corte ha avuto modo di escludere la autonoma impugnabilità da parte del debitore dell'estratto di ruolo in difetto di una procedura esecutiva attivata dall'amministrazione per il recupero del credito ivi risultante (v. Cass. n. 20618 del 2016). 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).



La Suprema Corte ha evidenziato con sentenza n.22946/2016 che al risultato di eliminare il provvedimento affittivo (la cartella esattoriale ancora iscritta a ruolo, costituente titolo esecutivo nei suoi confronti) , il debitore può giungere attivandosi in via amministrativa, ovvero limitandosi a richiedere lo sgravio, in via di autotutela del credito dell'amministrazione ormai prescritto. Non è necessario percorrere, in difetto di alcuna attività esecutiva da parte dell'amministrazione, la strada dell'azione di accertamento negativo del credito. Avrebbe potuto legittimamente essere oggetto di impugnazione, eventualmente, soltanto il provvedimento dell'amministrazione che avesse negato lo sgravio.

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). Nel caso in esame, al risultato di eliminare il provvedimento affittivo (la cartella esattoriale ancora iscritta a ruolo, costituente titolo esecutivo nei suoi confronti) la cui riscossione a suo avviso non era più esigibile per intervenuta prescrizione del credito dell'amministrazione, il debitore sarebbe potuto giungere attivandosi in via amministrativa, ovvero limitandosi a richiedere lo sgravio, in via di autotutela del credito dell'amministrazione ormai prescritto. Non era necessario percorrere, in difetto di alcuna attività esecutiva da parte dell'amministrazione, la strada dell'azione di accertamento negativo del credito. Avrebbe potuto legittimamente essere oggetto di impugnazione, eventualmente, soltanto il provvedimento dell'amministrazione che avesse negato lo sgravio.

Si segnala che questa affermazione non si pone in contrasto con quanto recentemente affermato dalle Sezioni Unite di questa Corte con sentenza n. 19704 del 2015 resa in materia tributaria. Secondo tale pronuncia, il contribuente (non può autonomamente impugnare, per difetto di interesse, il mero estratto di ruolo, mentre può impugnare il titolo esecutivo, cioè il ruolo e) può impugnare la cartella di pagamento della quale - causa dell'invalidità della relativa notifica - sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione senza dover necessariamente attendere la notifica di un atto successivo. La Corte ha in quella sede precisato che 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. Nel caso preso in esame dalle Sezioni Unite si affermava la possibilità per il privato - contribuente 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.

L'impugnazione della cartella esattoriale, la cui esistenza risulti da un estratto di ruolo rilasciato dal concessionario per la riscossione su richiesta del debitore è ammissibile a prescindere dalla notificazione di essa congiuntamente all'estratto di ruolo soltanto se il contribuente allegghi di non aver mai avuto conoscenza in precedenza della cartella per un vizio di notifica, e quindi solo in funzione recuperatoria. Laddove il debitore faccia valere in giudizio la prescrizione maturata successivamente alla notifica della cartella, lo strumento a sua disposizione è, a fronte dell'iniziativa esecutiva dell'amministrazione in forza di un credito prescritto, l'opposizione all'esecuzione.

In assenza di iniziativa esecutiva, l'impugnazione diretta del ruolo esattoriale da parte del debitore che chieda procedersi ad un accertamento negativo del credito dell'amministrazione ivi risultante deve ritenersi inammissibile per difetto di interesse non prospettandosi tale accertamento come l'unico strumento volto ad eliminare la pretesa impositiva dell'amministrazione : ben avrebbe potuto infatti il debitore, rivolgersi direttamente all'amministrazione, in via amministrativa, chiedendo l'eliminazione del credito in via di autotutela (il c.d. sgravio). Avendo egli uno strumento per eliminare la pretesa dell'amministrazione a cui far ricorso, ciò rende non percorribile, per difetto di interesse, la proposizione di un'azione di mero accertamento.

A ciò si aggiunga una considerazione di carattere generale, sulla possibilità di far valere, in via di azione, l'intervenuta estinzione per prescrizione di un diritto altrui. Il debitore intendeva infatti far accertare, con l'azione di mero accertamento, l'estinzione del suo debito per intervenuta prescrizione. E' ben vero che l'ordinamento, con la disciplina della prescrizione, attribuisce al soggetto passivo del rapporto la disponibilità dell'effetto estintivo, escludendone la rilevabilità d'ufficio. Tuttavia, l'attribuzione al debitore della scelta se far valere o meno l'estinzione della pretesa nei suoi confronti in dipendenza dell'inerzia del creditore prolungata nel tempo è strutturata, nella previsione normativa (artt. 2938 e 2939 c.c.) nella forma dell'eccezione, ovvero della facoltà del debitore di opporsi alla altrui pretesa creditoria, ove la stessa sia fatta valere nei suoi confronti e sia fatta valere quando ormai l'inerzia del titolare del diritto si è protratta per il periodo di tempo preso in considerazione dalla legge al fine di determinarne l'estinzione. Deve escludersi, perché estranea all'operatività giudiziale e oppositiva della prescrizione come fatto estintivo del credito altrui, che essa possa esser fatta valere in via di azione, a mezzo di un'azione di mero accertamento (Cass. n.22946/2016).



Da ultimo, la Corte di Cassazione con sentenza n. 6166/2019, circa l'impugnazione degli estratti di ruolo e l'opposizione ai sensi dell'art. 615 c.p.c., ha precisato che *“Il motivo risulta poi inammissibile nella parte in cui rivendica la possibilità di far valere con l' opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. i fatti estintivi del credito successivi alla formazione del titolo esecutivo (in particolare, la prescrizione), ed analoga soluzione deve adottarsi per la censura con la quale il ricorrente lamenta che la Corte di merito non abbia esaminato la relativa eccezione. A tale proposito, come ritenuto da questa Corte nei precedenti arresti sopra citati (Cass. n. 22946 del 10/11/2016, Cass. n. 20618 del 13/10/2016, Cass. n. 6034 del 9/3/2017) - mentre l'ordinanza n. 10809 del 2017 richiamata nella memoria non si è misurata con tale questione - difetta infatti nel ricorrente l'interesse ad agire, considerato che l'azione con la quale ai sensi dell'art. 615 c.p.c. si contesta il diritto di procedere all'esecuzione forzata presuppone l'esistenza quantomeno della minaccia attuale di atti esecutivi, minaccia che nel caso difetta, e che è ben possibile che, considerato il lungo tempo intercorso dopo la notifica della cartella, intervenga l'eliminazione del credito in via di autotutela mediante sgravio della pretesa contributiva e l'ente impositore non proceda alla riscossione coattiva”*.

Occorre rilevare che, nel caso che ci occupa, Equitalia Sud spa, al fine di confutare le contestazioni mosse dall'opponente, ha dimostrato di aver notificato all'opponente le cartelle di pagamento raffigurate negli estratti di ruolo impugnati.

Dalla copia delle relate di notifica di tale cartella si evince che lo stesso numero di cartella riportato sull'avviso di ricevimento coincide con quello poi indicato nell'estratto di ruolo ovvero nell'atto formato dall'Istituto Previdenziale.

Giova, ancora, precisare che l'avviso di ricevimento della raccomandata ha natura di atto pubblico che - essendo munito della fede privilegiata di cui all'art. 2700 cod. civ. in ordine alle dichiarazioni delle parti e agli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza - costituisce il solo documento idoneo a provare - in riferimento alla decorrenza dei termini connessi alla notificazione - sia l'intervenuta consegna del plico con la relativa data ,sia l'identità della persona alla quale è stata eseguita e che ha sottoscritto l'atto (cfr. Cass. 8500/2005).

Tale avviso di ricevimento, rivestendo la natura di atto pubblico, e, riguardando un'attività legittimamente delegata dall'ufficiale giudiziario all'agente postale ai sensi dell'art. 1 della legge n. 890 cit., gode della medesima forza certificatoria di cui è dotata la relazione di una notificazione eseguita direttamente dall'ufficiale giudiziario, ovvero sia della fede privilegiata attribuita dall'art. 2700 cod. civ. in ordine alle dichiarazioni delle parti e agli altri fatti che l'agente postale, mediante la sottoscrizione apposta sull'avviso di ricevimento, attesta avvenuti in sua presenza; pertanto, il destinatario che intenda contestare l'avvenuta esecuzione della notificazione, affermando di non aver mai ricevuto l'atto ed in particolare di non aver mai apposto la propria firma sull'avviso, ha l'onere di impugnarlo a mezzo della querela di falso, anche se l'immutazione del vero non sia ascrivibile a dolo, ma soltanto ad imperizia, leggerezza, o negligenza dell'agente postale (cfr. ex plurimis Cass. 8032/2004; Cass 8500/2005; Cass. 24852/2006; Cass. 4193/2010).



Quanto al disconoscimento della conformità all'originale delle copie delle relative di notifica di cui di discorre, occorre richiamare l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, in tema di prova documentale, l'onere di disconoscere la conformità tra l'originale di una scrittura e la copia fotostatica della stessa prodotta in giudizio, pur non implicando necessariamente l'uso di formule sacramentali, va assolto mediante una dichiarazione di chiaro e specifico contenuto che consenta di desumere da essa in modo inequivoco gli estremi della negazione della genuinità della copia, senza che possano considerarsi sufficienti, ai fini del ridimensionamento dell'efficacia probatoria, contestazioni generiche o onnicomprensive (così Cass. n. 28096/09, nonché, di recente, Cass. n. 14416/13). Nel caso in esame va escluso, ai fini del disconoscimento della genuinità delle fotocopie delle relazioni di notificazione delle cartelle di pagamento prodotte da Equitalia Sud S.p.A., l'efficacia della contestazione formulata dall'opponente con la dichiarazione espressa nel verbale odierno ("impugno quanto prodotto in fotocopia privo di qualsiasi valore") relativo alla prima udienza successiva alla produzione documentale in contestazione. Si tratta di dichiarazione assolutamente generica, a fronte della produzione della predetta cartella esattoriale, con i relativi estratti di ruolo: essa non era idonea a concretare un reale disconoscimento di conformità delle fotocopie agli originali.

Peraltro, non va trascurato che il disconoscimento della conformità di una copia fotografica o fotostatica all'originale di una scrittura, di cui all'art. 2719 c.c., non ha gli stessi effetti del disconoscimento della scrittura privata previsto dall'art. 215 c.p.c., comma 1, n. 2), giacché mentre quest'ultimo, in mancanza di richiesta di verifica, preclude l'utilizzabilità della scrittura, la contestazione ai sensi dell'art. 2719 c.c., non impedisce al giudice di accertare la conformità all'originale anche mediante altri mezzi di prova, comprese le presunzioni (cfr. Cass. n. 2419/06, nonché, tra le altre, Cass. n. 11269/04 e n. 9439/10).

A ben vedere, in tema di esecuzione esattoriale, qualora la parte destinataria di una cartella di pagamento contesti esclusivamente di averne ricevuto la notificazione e l'Agente per la riscossione dia prova di avere eseguito regolarmente questa notificazione (secondo le forme ordinarie o con messo notificatore ovvero mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento: cfr. Cass. n. 1906/08, n. 14327/09, n. 11708/11, n. 1091/13), resta preclusa la deduzione di vizi concernenti la cartella di pagamento che non siano stati fatti valere opponendosi tempestivamente a quest'ultima e correlativamente non vi è alcun onere probatorio in capo all'Agente di produrre in giudizio la copia integrale della cartella di pagamento di che trattasi (cfr. Cass. 10326 del 2014).

A ciò va aggiunto che non vi è prova della esistenza di eventuali atti esecutivi; né sono stati dedotte circostanze dalle quali poter desumere che vi sia il pericolo di una imminente esecuzione da parte della Equitalia sud s.p.a.

Pertanto, la domanda è inammissibile per difetto di interesse ad agire.

La controvertibilità della questione trattata costituisce motivo per compensare le spese di lite tra le parti



PQM

Il Tribunale adito, in funzione di Giudice del lavoro e della previdenza, letto l'art. 429 c.p.c., così provvede:

- 1) dichiara la domanda inammissibile per difetto di interesse ad agire
- 2) compensa le spese di lite

Così deciso in Vallo della Lucania il 27/09/2019

Il Giudice del Lavoro
Dott.ssa Roberta Gambardella

