



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI SANTA MARIA CAPUA VETERE
SEZIONE LAVORO

Il Giudice del lavoro, dott.ssa Roberta Gambardella, all'udienza del 20/01/2020, ha pronunciato con motivi contestuali la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al N. 4795/2018 R.G. Sezione Lavoro, avente ad oggetto: “impugnazione estratti di ruolo” e vertente

TRA

TUMMOLO Francesco rapp.to e difeso – giusto mandato in calce al presente atto – dall'avv. Cipriano Di Tella e con questi elett.te dom.to in San Cipriano d'Aversa alla via Virgilio n. 12 – opponente -

E

I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in proprio e quale procuratore speciale della S.P.A. Società di cartolarizzazione dei crediti INPS S.C.C.I. in persona del legale rappresentante pro tempore rapp.ti e difesi dagli Avvocati Erminio Capasso, Itala de Benedictis e Avv. Luca Cuzzupoli ed elettivamente domiciliati in Caserta alla Via Arena, località San Benedetto – Ufficio Legale – opposti -

Nonché

AGENZIA delle ENTRATE – RISCOSSIONE già EQUITALIA Servizi di Riscossione s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rapp.ta e difesa, giusta procura in calce, dall'avv. Gianluca Tretola, con domicilio presso il suo studio in Caserta alla via S. Antida n.17– opposta –

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato, in data 27/05/2018, parte opponente, come in epigrafe indicata, adiva il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere chiedendo di annullare la cartella di pagamento 32820120004800042, notificata in data 16/01/2013, relativa al mancato pagamento di contributi I.V.S. e relative sanzioni per l'anno 2010 e 2011, come si evince dalla descrizione tributi dell'estratto ruolo per un importo pari ad euro 933,05 (ente creditore INPS sede di Caserta), raffigurata nell'estratto di ruolo allegato al ricorso in quanto prescritti i titoli contributivi ivi iscritti.

Evidenziava, al fine di ottenere l'annullamento della succitata cartella di pagamento, che aveva presentato, a mezzo PEC Istanza di annullamento al concessionario della riscossione ma tale richiesta non sortiva alcun effetto

Si costituivano l'Equitalia Servizi Riscossione spa e l'Inps, in proprio e quale mandatario della SCCI spa, 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 mediante lettura del dispositivo e contestuale motivazione.

Quanto al merito l'opposizione non è fondata e va pertanto rigettata.

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, ovverosia 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., ovverosia “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”*.

Nel caso di specie, come si legge dal ricorso introduttivo del giudizio, il titolo esecutivo, rappresentato dalla cartella impugnata con il relativo estratto di ruolo, è stato ritualmente notificato al debitore in data 16.01.2013 ed in quanto non opposto nei termini di legge (art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 46 del 1999) è pertanto divenuto inoppugnabile.

Parte opponente ha agito in giudizio per ottenere la declaratoria di estinzione del credito per intervenuta prescrizione per non aver gli enti convenuti interrotto la prescrizione in data successiva alla formazione e notificazione del predetto titolo esattoriale.

L'azione così proposta va, pertanto, qualificata come opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c. come azione di accertamento negativo del credito.

Ciò premesso, alla luce dei principi di diritto sopra riportati, pur volendo ritenere sussistente l'interesse ad agire in quanto l'opponente ha richiesto preliminarmente all'ente pubblico di annullare la cartella di pagamento impugnata, in via di autotutela, in quanto prescritti i crediti contributivi iscritti, senza ottenere alcuna risposta, l'eccezione di prescrizione risulta infondata.

Nel caso di specie, difatti, l'Agenzia delle Entrate Riscossione ha prodotto in giudizio domanda di accoglimento dell'istanza di rateizzazione presentata dall'opponente relativa anche ai crediti contributivi indicati nella cartella di pagamento impugnata, istanza poi accolta dalla Agenzia delle Entrate

Riscossione con il relativo piano di rateizzazione (Accoglimento dell'istanza di rateizzazione protocollo n. 131246 del 18/03/2014).

Pertanto con la presentazione della predetta istanza, in data 18.03.2014, entro il quinquennio dalla data di notifica della cartella di pagamento opposta, la parte opponente ha riconosciuto il proprio debito.

Dalla relazione amministrativa allegata dall'Istituto Previdenziale è altresì emerso che vi è stato un pagamento parziale del debito ovvero sono stati fatti dei versamenti rateali da parte dell'opponente.

Secondo la Giurisprudenza di legittimità a cui si intende prestare adesione *“Il riconoscimento del debito, idoneo ad interrompere la prescrizione ai sensi dell'art. 2944 cod. civ., non esige formule speciali e può risultare da qualsiasi manifestazione di volontà, la quale, ancorché non esplicita, implichi univocamente l'ammissione dell'altrui diritto. La valutazione del giudice del merito circa l'idoneità di un determinato atto (nella specie, richiesta di dilazione del pagamento del debito contributivo, senza contestazione del relativo importo) ad integrare un riconoscimento interruttivo della prescrizione è incensurabile in Sede di legittimità, se sorretta da motivazione immune da vizi”* (cfr. Corte di Cassazione Sez. I, Sentenza n. 1405 del 18/02/1985 (Rv. 439452 - 01)).

Nel caso di specie, in virtù della richiesta di dilazione dei pagamenti, la parte ha provveduto al parziale adempimento della prestazione contributiva atteso che il contribuente avrebbe effettuato versamenti rateali eseguiti fino al 27/05/2015) (cfr. relazione amministrativa Inps sul punto non specificamente contestata).

Tale adempimento parziale emerge anche dall'estratto di ruolo allegato in atti dal quale risulta che l'importo del credito era originariamente pari ad euro 1.285,16 e, successivamente, ridotto ad euro 933.05 (cfr. estratto di ruolo in atti) .

A tal proposito deve osservarsi che, anche al pagamento parziale, deve attribuirsi un effetto interruttivo della prescrizione atteso che, in adesione alla richiesta formulata dalla parte, viene predisposto un piano di pagamento rateale, in relazione al quale colui che paga è ben consapevole sia dell'ammontare complessivo dell'intera somma dovuta sia dell'importo delle singole rate da versarsi alle scadenze convenute. Tale effetto interruttivo si conserva fino alla scadenza dell'ultima rata di pagamento prevista dal piano di rateizzazione (cfr. sentenza Corte di Appello di Napoli 7346/2018 allegata in atti).

Pertanto tenuto conto che la cartella di pagamento è stata notificata in data 16.01.2013 (dato pacifico e incontestato), che l'opponente ha presentato istanza di rateizzazione in data 18.03.2014, accolta dall'Agenzia delle Entrate Riscossione, la quale ha predisposto un piano di pagamento rateizzato, e che l'opponente ha effettuato l'ultimo versamento fino al 27.05.2015, nessun termine di prescrizione quinquennale risulta, allo stato, maturato per i crediti contributivi oggetto della presente opposizione. Tanto premesso, deve quindi affermarsi la persistenza dell'obbligazione contributiva in capo all'opponente.

Le spese di lite sono compensate stante la novità e la controvertibilità della questione di diritto affrontata.

PQM

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

- 1) rigetta l'opposizione
- 2) compensa le spese di lite

Così deciso in Santa Maria Capua Vetere il 20/01/2020

Il Giudice del Lavoro
Dott.ssa Roberta Gambardella