



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

PRIMA SEZIONE CONTROVERSIE LAVORO E PREVIDENZA

in persona dei magistrati:

- | | |
|------------------------------|--------------------------|
| - dr.ssa Vittoria Di Sario | - Presidente - |
| - dr. Vincenzo Selmi | - Consigliere - |
| - dr. Vito Riccardo Cervelli | - Consigliere relatore - |

all'esito della trattazione scritta sostitutiva dell'udienza del 17 novembre 2022 ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile in grado di appello iscritta al **n. 1062** del Ruolo Generale Affari Contenziosi dell'anno **2019**, vertente

TRA

AGENZIA DELLE ENTRATE RISCOSSIONE, rappresentata e difesa, per procura speciale alle liti depositata telematicamente insieme al ricorso in appello, dall'avvocato Sebastiano Di Betta, con il quale e presso il quale elettivamente domicilia.

-APPELLANTE-

E

ISTITUTO NAZIONALE PER LA PREVIDENZA SOCIALE (INPS), in proprio e quale mandatario di SCCI S.p.A., rappresentato e difeso, per procura generale alle liti a rogito Paolo Castellini Notaio in Roma, in data 21.7.2015 (Rep. 80974; Racc. 21569) dall'avvocato Maria Carla Attanasio, con la quale elettivamente domicilia in Roma, Via Cesare Beccaria 29, presso l'Avvocatura Distrettuale dell'Istituto.



-APPELLATO-

ZHU SHENGGUO, rappresentato e difeso, per procura speciale alle liti depositata in primo grado, dall'avvocato Adriano Screponi, con il quale presso il quale elettivamente domicilia.

-APPELLATO-

OGGETTO: Appello avverso la sentenza n. 2610/2019, pronunciata il 15 marzo 2019 dal Tribunale di Roma, sezione lavoro.

CONCLUSIONI DELLE PARTI: come da rispettivi atti introduttivi del giudizio di appello e come da note di trattazione scritta.

RAGIONI IN FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE

1. Zhu Shengguo adiva il Tribunale di Roma esponendo che il 27 ottobre 2017 aveva richiesto ed ottenuto dal concessionario della riscossione un estratto di ruolo dal quale apprendeva dell'esistenza delle seguenti cartelle di pagamento ed avvisi di addebito, tutti relativi a pretese contributive vantate dall'INPS, e precisamente:

(1) n. 09720040243651587 in cui veniva indicata una data di notifica del 17/06/2005 afferente ad omesso versamento del saldo anno 1999, 2000, 2001, 2002 di Inps contributi I.V.S., oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 10.923,33

(2) n. 09720050048565571, in cui veniva indicata una data di notifica del 31/03/2007 afferente ad omesso versamento del saldo anno 1999, 2000, 2001, 2002 di Inps contributi I.V.S., oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 8.456,42;

(3) n. 09720080019019622, in cui veniva indicata una data di notifica del 29/02/2008, afferente ad omesso versamento del saldo anni 2006 di Inps contributi I.V.S., oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 2.015,95;

(4) n. 09720080232797005, in cui veniva indicata una data di notifica del 20.1.2009, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2006 di Inps contributi



I.V.S., oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 995,56;

(5) n. 09720080253446843, in cui veniva indicata una data di notifica del 24/2/2009, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2007 di Inps contributi I.V.S., oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 14,77;

(6) n. 09720100280669929, in cui veniva indicata una data di notifica del 08/3/2011, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2010 di Inps modello DM 10, oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 2.517,42;

(7) n. 09720100314776867, in cui veniva indicata una data di notifica del 12/04/2011, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2010 di Inps modello DM 10, oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 1.263,36;

(8) n. 09720100343689860, in cui veniva indicata una data di notifica del 05/04/2011, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2010 di Inps modello DM 10, oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 1.265,01;

(9) n. 09720100350309137, in cui veniva indicata una data di notifica del 05/04/2011, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2010 di Inps modello DM 10, oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 2.314,35;

(10) n. 09720110013393568, in cui veniva indicata una data di notifica del 14/06/2011, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2010 di Inps modello DM 10, oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 2.343,66;

(11) n. 09720110031094102, in cui veniva indicata una data di notifica del 14/06/2011, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2010 di Inps modello DM 10, oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 1.254,68;

(12) n. 09720110078600825, in cui veniva indicata una data di notifica del 19/07/2010, afferente ad omesso versamento del saldo anno 2010 di Inps modello DM 10 e contributi I.V.S., oltre sanzioni, interessi e compensi di riscossione, per € 2.335,15;

(13) 39720112001621757, in cui veniva indicata una data di notifica del



25.9.2011, afferente ad omesso versamento del saldo 2010 e 2022 di Inps modello DM 10, oltre sanzioni interessi e compensi di riscossione, per € 3.826,94.

Negando di aver mai ricevuto la notificazione di dette cartelle, eccepiva la prescrizione e la decadenza delle pretese contributive iscritte a ruolo e rassegnava le seguenti conclusioni: *1) dichiarare l'inesistenza e/o l'estinzione della pretesa creditoria dell'INPS per decadenza e/o prescrizione e quindi dichiarare nulli e/o illegittimi i ruoli, e le relative cartelle esattoriali ed avvisi di addebito, indicati nel corpo dell'atto e comunque non dovute dal ricorrente le somme ivi indicate; 2) con vittoria di spese, competenze ed onorari da distrarsi in favore dello scrivente legale "antistatario.*

Il Tribunale, nella resistenza dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate Riscossione, così statuiva: *accoglie il ricorso e dichiara prescritto il credito risultante dell'estratto di ruolo conosciuto da Zhu Shengguo con l'accesso presso l'Agenzia delle Entrate effettuato in data 27 ottobre 2017; condanna l'Agenzia delle Entrate al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 3.400,00 oltre IVA e CPA.*

In particolare, il Tribunale, osservava che: (a) cartelle ed avvisi di cui all'estratto di ruolo non erano stati impugnati nel termine di cui all'art. 24 d.lgs. 46/1999, sicché *non possono essere interessati da fatti estintivi o impeditivi dell'obbligazione verificatisi antecedentemente alla formazione del titolo esecutivo;* (b) poteva essere dunque valutata la sola prescrizione *diretta all'esecuzione del titolo così definitivamente formatosi;* (c) nella specie il termine estintivo quinquennale era decorso, non avendo il concessionario della riscossione dimostrata la sua valida interruzione.

Agenzia delle Entrate Riscossione interpone appello contro questa decisione, asserendo che, diversamente da quanto affermato dal primo giudice, la prescrizione era stata validamente interrotta dalla notificazione dell'intimazione di pagamento n. 09720159113684724000. Così conclude: *confermare la validità delle cartelle e intimazioni notificate al sig. Zhu Shengguo e per l'effetto dichiarare dovute le somme intimate da Agenzia entrate Riscossione, disponendo altresì a favore di appellante le spese di lite del doppio grado di giudizio. Con ogni correlativa statuizione anche in ordine alle spese di*



lite del doppio grado di giudizio.

INPS deposita comparsa di costituzione in appello nella quale reitera le argomentazioni di primo grado e nella quale chiede dichiararsi il proprio difetto di legittimazione passiva, la tardività dell'originario ricorso e accogliersi l'appello proposto dal concessionario della riscossione.

Zhu Sgengguo resiste all'appello eccependo in via pregiudiziale la sua inammissibilità per difetto di *ius postulandi* in capo all'avvocato del libero foro Sebastiano Di Betta, sia per non essere stata prodotta in giudizio la procura speciale rilasciata da Agenzia delle Entrate Riscossione al dottor Nicola Pullano, conferente la procura alle liti all'avvocato Di Betta e sia per non essere stata dimostrata l'indisponibilità dell'Avvocatura Generale dello Stato ad assumere il patrocinio nella presente controversia.

Nel merito deduce la tardività del dedotto atto interruttivo e comunque la nullità della sua notificazione, perché in formato .pdf, priva di attestazione di conformità all'originale e di firma digitale; in subordine allega che l'atto interruttivo non impedisce comunque la prescrizione delle cartelle di pagamento notificate tra il 17 giugno 2005 ed il 24 febbraio 2009. Rassegna conclusioni conformi, formulando domanda di condanna ex art. 96 c.p.c.

Ricostituito il contraddittorio in appello e invitate le parti ad interloquire sull'entrata in vigore dell'art. 3 bis d.l. 146/2021, conv. con l. 215/2021, la successiva udienza di discussione del 17 novembre 2022 era sostituita dallo scambio di note di trattazione scritta, ai sensi dell'art. 221 l. 77/2020. All'esito di detta trattazione scritta, il 17 novembre 2022 l'appello era deciso come da dispositivo.

2. Shengguo Zhu eccepisce il difetto di *ius postulandi* dell'avvocato Sebastiano Di Betta osservando che questi si è costituito in appello in forza di procura alle liti rilasciatagli dal dottor Nicola Pullano, dichiaratosi a tanto abilitato in forza di procura autenticata nella firma in data 3 dicembre 2018, che tuttavia non è mai stata prodotta in lite e la cui esistenza l'appellato contesta.



L'eccipiente, tuttavia, omette di considerare che il dottor Nicola Pullano aveva conferito procura alle liti all'avvocato Sebastiano Di Betta anche per il giudizio di primo grado, dichiarando di essere a tanto abilitato in forza di procura autenticata nella firma in data 5 luglio 2017.

L'esistenza del *ius postulandi* in primo grado non solo è stata implicitamente ritenuta esistente dal primo giudice (che ha considerato Agenzia delle Entrate Riscossione validamente costituita), ma non è stato neppure censurato dal Zhu, che non ha mai eccepito l'inesistenza (o la mancata produzione in giudizio) della procura speciale del 5 luglio 2017, né innanzi al Tribunale né davanti a questa Corte.

La procura alle liti così rilasciata in primo grado in favore dell'avvocato Sebastiano Di Betta abilitava il difensore non solo alla rappresentanza e difesa innanzi al Tribunale, ma anche *ad interporre appello principale ed incidentale*.

Il *ius postulandi* dell'avvocato Sebastiano Di Betta e quindi il suo diritto a proporre appello nell'interesse della parte rappresentata, dunque, sussiste in forza della procura rilasciata in primo grado e tanto è sufficiente ad escludere l'inammissibilità dell'appello in ragione della (pretesa) invalidità della procura conferita per il giudizio di impugnazione (ex multis Cass. 5.3.2020 n. 6162).

Ugualmente infondata è l'eccezione di nullità della procura alle liti rilasciata ad un avvocato del libero foro, che l'appellante assume invalida perché (in tesi) non sarebbe stata dimostrata l'indisponibilità dell'Avvocatura Generale dello Stato ad assumere il patrocinio nella presente controversia.

L'Agenzia delle Entrate Riscossione, infatti, può avvalersi di avvocati del libero foro - senza bisogno di formalità, né della delibera prevista dall'art. 43, comma 4 r.d. 1611/1933 - anche nei casi, pure riservati convenzionalmente all'Avvocatura erariale, per i quali questa non sia disponibile ad assumere il patrocinio e detta indisponibilità, ben può essere desunta dalla costituzione del concessionario della riscossione tramite avvocati del libero foro, senza necessità di ulteriore allegazione o prova (Cass., ss. uu.,



19.11.2019 n. 30008).

3. Tanto premesso, prima di passare all'esame del gravame si impongono alcune considerazioni di carattere generale richieste dal noto recente intervento legislativo - la cui applicazione peraltro Agenzia delle Entrate Riscossione ed INPS espressamente invocano nelle note scritte sostitutive dell'udienza del 10 novembre 2022 - di cui all'art. 3-bis del d.l. n. 146/21, inserito in sede di conversione della l. n. 215/21, che ha novellato l'art. 12 del d.P.R. n. 602/73, intitolato alla "Formazione e contenuto dei ruoli", in cui ha inserito il comma 4-bis, stabilendo che «L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

3.1. Assume particolare rilievo l'interpretazione che della richiamata norma è stata fornita dalle SU con la recente sentenza n. 26283/2022, le cui ampie e articolate ragioni devono guidare anche nella soluzione della presente controversia, sottoponendo a rimeditazione alcune opzioni interpretative che a parere del Collegio non appaiono più in linea con le finalità e l'indirizzo espressi dai giudici di legittimità.

3.2. Le SU, per quanto qui rileva anche al fine di disattendere contrarie osservazioni delle parti, hanno espressamente affermato che:

i) occorre distinguere "l'estratto di ruolo", mero elaborato informatico contenente gli elementi della cartella, ossia gli elementi del ruolo afferente a quella cartella, che



non contiene pretesa impositiva alcuna, dal "ruolo" il quale è atto impositivo, in quanto tale annoverato dall'art. 19 del d.lgs. n. 546/92 tra quelli impugnabili; le SU hanno ribadito così quanto affermato con la sentenza n. 19704/15, precisando che "Quel che s'impugna è quindi l'atto impositivo o riscossivo menzionato nell'estratto di ruolo; di modo che inammissibile è l'impugnazione dell'estratto di ruolo che riporti il credito trasfuso in una cartella di pagamento che sia stata precedentemente notificata, e non impugnata (tra varie, Cass. n. 21289/20), o che sia rivolta a far valere l'invalidità di un'intimazione, regolarmente notificata e non contestata, per l'omessa notificazione delle cartelle di pagamento (sempre tra varie, v. Cass. n. 31240/19)"

ii) la norma del 2021 "riguarda la riscossione delle entrate pubbliche anche extratributarie: in base, in particolare, alla combinazione degli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 46/99 quanto ai crediti contributivi e previdenziali (vedi, a proposito dell'art. 49 del d.P.R. n. 602/73, Cass., sez. un., n. 33408/21)"; quindi non vi sono ostacoli all'applicabilità di tale norma alla presente fattispecie;

iii) il principio della tutela immediata affermato dalla precedente sentenza delle SU n. 19704/2015 deve ritenersi ormai "superato" (cfr le argomentate ragioni esposte ai punti da 5 a 9 della motivazione, alle quali si rinvia), sicché "proprio perché nei casi in cui si contestino il ruolo e/o la cartella o l'intimazione di pagamento non notificate o invalidamente notificate, conosciute perché risultanti dall'estratto di ruolo, l'esercizio della pretesa tributaria non emerge da alcun atto giuridicamente efficace, l'azione è da qualificare di accertamento negativo (in termini, da ultimo, Cass. n. 3990/20, punto 2.6)".

iv) l'azione di accertamento negativo è improponibile nel giudizio tributario, mentre per i giudizi non tributari, che non hanno struttura impugnatoria, come il presente, "11.....l'interesse a promuovere azione di accertamento negativo della sussistenza dei crediti riportati nell'estratto di ruolo è stato variamente configurato. Lo si



è escluso, qualora la cartella sia stata notificata in precedenza, in mancanza di iniziative esecutive, per l'insussistenza di un "conflitto" riconoscibile come tale (Cass. nn. 20618 e e 22946/16, in relazione a sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada; conf., con riguardo all'estratto di ruolo contributivo, n. 6723/19). 11.1 Si è, però, anche sottolineato che in un'azione di mero accertamento l'interesse ad agire non implica necessariamente l'attualità della lesione di un diritto, essendo sufficiente uno stato d'incertezza oggettiva, anche non preesistente al processo (tra varie, Cass. n. 16022/02; n. 16262/15). Sicché si è ravvisato l'interesse nella contestazione dell'avvenuta prescrizione del credito in epoca successiva alla notificazione della cartella (Cass., n. 29294/19, nonché sez. un., n. 7514/22, cit., punto 13, che lo identifica con la negazione di essere debitore, ma che risolve altra questione di diritto; in termini, n. 7593/22, relativa a un caso in cui si discuteva della regolarità della notificazione della cartella). 11.2. In posizione mediana si è poi stabilito che l'istante non si può limitare ad affermare l'acquisita conoscenza, tramite l'estratto di ruolo, della pretesa indicata come prescritta, ma deve specificare da quali elementi disponibili emerga lo stato d'incertezza che sorregge l'azione (Cass. n. 7353/22)".

v) "In questo composito panorama le impugnazioni degli atti e le contestazioni dei crediti riportati negli estratti di ruolo hanno continuato a proliferare, come emerge dalla relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria del 30 giugno 2021, per «far valere, spesso pretestuosamente, ogni sorta d'eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima, senza che l'agente della riscossione si fosse attivato in alcun modo per il recupero delle pretese ad esse sottese, e perfino nei casi in cui avesse rinunciato anche all'esercizio della tutela». 12.1.- L'inefficienza della riscossione coattiva, difatti, che ha indotto la Corte costituzionale a sollecitare il legislatore a riformarne i meccanismi (Corte cost., n. 120/21; in precedenza, anche Corte cost. n. 51/19 stigmatizzava le inefficienze del sistema riscossivo), e l'adozione, in esito a distinti processi di discarico per inesigibilità delle quote iscritte



a ruolo, del sistema scalare inverso, che prevede lo scaglionamento in ordine cronologico, inverso a quello dell'affidamento in carico, dei termini di presentazione e controllo delle comunicazioni di inesigibilità (art. 1, comma 684, della I. n. 190/14), hanno determinato l'accumularsi di un magazzino della riscossione caratterizzato, secondo quanto segnala in memoria l'Agenzia delle entrate-Riscossione, da una stratificazione di crediti vetusti, non riscossi e, di fatto, non suscettibili di riscossione, rispetto ai quali, essa sostiene, nessuna iniziativa esecutiva verrà giammai attivata".

vi) è in tale contesto che è intervenuto il legislatore del 2021 con la norma in questione per "regolare specifici casi di azione diretta", stabilendo "quando l'invalida notificazione della cartella ingeneri di per sé bisogno di tutela giurisdizionale e, quindi, tenendo conto dell'incisivo rafforzamento del sistema di garanzie.... plasma l'interesse ad agire";

vii) la norma, pertanto, si applica anche ai "processi pendenti perché incide sulla pronuncia della sentenza (o dell'ordinanza), che è ancora da compiere, e non già su uno uno degli effetti dell'impugnazione"; la norma non è di interpretazione autentica né è retroattiva, dovendosi così escludere dubbi di illegittimità costituzionale (cfr punti 15.1, 16 e 16.1. della motivazione cui si rinvia);

viii) l'interesse ad agire, per come "conformato dal legislatore", deve "essere dimostrato" e tale dimostrazione può essere data anche in corso di causa, finanche innanzi alla Corte di Cassazione;

ix) la disciplina in esame "non è irragionevole, né arbitraria", "Essa asseconda non soltanto l'esigenza di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante dall'emissione delle cartelle, e al cospetto dell'inattività dell'agente per la riscossione, ma anche quella di pervenire a una riduzione del contenzioso (per considerazioni almeno in parte analoghe, si veda Corte cost. n. 155/14). In particolare, le finalità deflative rispondono alla consapevolezza, già sottolineata dalla Corte costituzionale (in particolare con la sentenza n. 77/18), che, «a



fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera». 20.1.- Nel contempo, però, la norma nuova assicura comunque tutela anche al contribuente, e nonostante la struttura impugnatoria del processo tributario, nei casi in cui ne ravvisa il bisogno, ossia qualora vi sia lo specifico pregiudizio ivi contemplato". x) la norma non va a comprimere alcuna tutela, poiché, per quanto qui rileva, "24.1.....nei giudizi non tributari, in caso di omessa o invalida notificazione di cartella o intimazione, il debitore può impugnare l'iscrizione ipotecaria o il fermo di beni mobili registrati, o il relativo preavviso, anche per far accertare l'insussistenza della pretesa (Cass., sez. un., n. 15354/15; n. 28528/18; n. 18041/19; n. 7756/20); può proporre opposizione all'esecuzione, qualora contesti il diritto di procedere in executivis, purché ci sia almeno la minaccia di procedere all'esecuzione forzata, mediante atto equipollente alla cartella di pagamento o comunque prodromico all'esecuzione (Cass., n. 477/71; n. 16281/16; nn. 16512 e 24461/19); e può proporre opposizione agli atti esecutivi qualora intenda far valere l'omessa notificazione dell'atto presupposto come ragione di invalidità (derivata) dell'atto successivo, posto che, nel sistema delle opposizioni esecutive secondo il regime ordinario, l'irregolarità della sequenza procedimentale dà appunto luogo ad un vizio deducibile ai sensi dell'art. 617 c.p.c., quindi nel termine di venti giorni decorrente dal primo atto del quale l'interessato abbia avuto conoscenza legale (Cass., sez. un., n. 22080/17, punto 8.3, nonché, tra varie, n. 1558/20; n. 20694/21; n. 40763/21, cit.)".

xi) i casi in cui è consentita l'impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento che si assumono non regolarmente notificati "sono... tassativi e non esemplificativi, per cui l'interprete non può crearne altri".

xii) la norma si sottrarre a dubbi di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 104, 113, 117 Cost., quest'ultimo con riguardo all'art. 6 della CEDU



e all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione e non presenta profili di discriminazione (cfr pg 15 e ss cui si rinvia).

3.3. A parere del Collegio l'intervento del legislatore del 2021, per come ricostruito e interpretato dalle SU, impone innanzitutto di ritenere che nei casi in cui la parte, agendo in giudizio, deduce di avere acquisito di propria iniziativa un "estratto di ruolo" e assume di non avere ricevuto la notifica delle cartelle di pagamento e/o degli avvisi di addebito in questo elencati o comunque assume l'irregolarità di tali notifiche, senza impugnare alcun atto esecutivo o ad esso prodromico (iscrizione ipotecaria, preavviso e/o fermo di beni immobili registrati, ecc), trova indiscussa applicazione il principio di diritto affermato dalla più volte citata SU n. 26283/2022 per cui "In tema di riscossione a mezzo ruolo, l'art. 3-bis del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, inserito in sede di conversione dalla I. 17 dicembre 2021, n. 215, col quale, novellando l'art. 12 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, è stato inserito il comma 4-bis, si applica ai processi pendenti, poiché specifica, concretizzandolo, l'interesse alla tutela immediata a fronte del ruolo e della cartella non notificata o invalidamente notificata".

3.4. In questi casi, pertanto, l'azione giudiziaria può essere ritenuta ammissibile solo se la parte debitrice dimostra concretamente la sussistenza del proprio interesse ad agire per come tipizzato dal legislatore e più esattamente dimostra che "dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione".

3.5. La sussunzione del caso concreto alla richiamata disciplina legislativa va



operata in base alla prospettazione contenuta nell'atto introduttivo, anche eventualmente riproposta in appello con la messa in discussione dell'avvenuta e/o regolare notifica dei titoli, poiché il legislatore ha confermato in via generale la non impugnabilità dell'estratto di ruolo, limitandola alle sole eccezionali ipotesi da esso tipizzate e tenuto conto che, come sopra ricordato, la disciplina sopravvenuta incide sulla pronuncia della sentenza che è ancora da compiere e non già su uno degli effetti dell'impugnazione.

3.6. D'altronde è lo stesso legislatore che, utilizzando non a caso l'espressione "si assume", ha inteso fare riferimento alla prospettazione della domanda, imponendo il pregiudiziale esame della sussistenza o meno dell'interesse ad agire per come dallo stesso tipizzato, sicché in difetto di questo l'azione giudiziaria risulta priva di una delle condizioni che obbligatoriamente devono sorreggerla e il giudizio deve concludersi con una pronuncia in rito, essendo processualmente preclusa ogni indagine sul merito (compresa la verifica della prescrizione che è fatto estintivo dell'obbligazione debitoria e quindi attinente al merito).

3.7. Le ragioni che supportano la recente sentenza a SU n. 26283/2022 impongono anche una riflessione sull'ipotesi in cui la parte debitrice, pur non ponendo in discussione la regolarità della notifica delle cartelle di pagamento e/o degli avvisi di addebito indicati nell'estratto di ruolo acquisito di propria iniziativa, agisca in giudizio al solo fine di eccepire l'estinzione del credito per intervenuta prescrizione maturata successivamente alla notifica della cartella e/dell'avviso di addebito-quindi un fatto estintivo sopravvenuto- senza allegare e impugnare alcun atto esecutivo o prodromico (iscrizione ipotecaria, preavviso e/o fermo di beni mobili registrati o comunque atto equipollente alla cartella di pagamento o comunque prodromico all'esecuzione).

3.8. Le soluzioni interpretative adottate sul punto dalla giurisprudenza di legittimità sono state in passato composite, per come ricordato dalle citate SU, che hanno evidenziato come proprio in questo articolato contesto sia intervenuto il legislatore del



2021, con la chiara finalità sia di contrastare la prassi giudiziaria diffusasi in questi anni sia di ridurre l'eccessivo contenzioso determinato proprio da tale prassi.

3.9. In questo contesto ritiene il Collegio che occorre procedere alla rimeditazione dell'orientamento interpretativo affermato da alcune pronunce di legittimità, in specie quelle richiamate al punto 11.1. della più volte citata sentenza n. 26283/2022, risultando più aderente alle ragioni espresse da quest'ultima l'orientamento interpretativo dalla stessa richiamato ai punti 11 e 11.2.

3.10. Ed invero, di fronte alla individuazione normativa delle eccezionali ipotesi in cui l'interesse del debitore risulta per l'ordinamento meritevole di tutela giudiziaria pur in assenza di un'azione esecutiva o comunque del preannuncio della stessa e nell'ampio panorama di strumenti processuali offerti al debitore per tutelare sempre e comunque le proprie ragioni, strumenti puntualmente ricostruiti dalle SU (punto 24.1 già sopra richiamato), non può ritenersi ammissibile un'azione giudiziaria che in assenza di iniziative esecutive o della minaccia di esse sia volta esclusivamente a vedere affermata l'estinzione del credito per prescrizione, così come già affermato dalla giurisprudenza di legittimità 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" (Cass. n. 6723/2019 oltre in particolare Cass nn. 20618 e 22946 del 2016, alle motivazioni delle quali per brevità si rinvia). Ed ancora più di recente, "L'impugnazione dell'estratto di ruolo non è ammissibile per far valere fatti estintivi successivi (quali la prescrizione del credito), non essendo configurabile un interesse all'azione di accertamento negativo in difetto di una situazione di obiettiva incertezza, allorquando nessuna iniziativa esecutiva sia stata intrapresa dall'amministrazione" (Cass. n.7353/2022).

3.11. Il debitore, pertanto, può attivare gli strumenti processuali tipizzati dall'ordinamento, quali l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 e/o l'opposizione agli atti



esecutivi ex art. 617 c.p.c., al fine di paralizzare l'azione esecutiva avviata o preannunciata dall'agente di riscossione (quindi a fronte di una concreta minaccia del concessionario alla riscossione), così espressamente impugnando l'iscrizione ipotecaria o il fermo amministrativo ovvero gli atti ad essi prodromici, altrimenti, in assenza di un'azione esecutiva o del preannuncio di questa, non è legittimato ad agire giudizialmente sul solo presupposto di avere acquisito di propria iniziativa un estratto di ruolo e al fine di far valere la prescrizione o qualsiasi altro fatto impeditivo, estintivo o modificativo sopravvenuto che attenga comunque al merito della pretesa dell'ente creditore consacrata in un ruolo divenuto definitivo per omessa impugnazione.

3.12. Al più può essere riconosciuta al debitore la facoltà di agire in giudizio con un'azione di accertamento negativo solo nella sussistenza di un'obiettiva condizione che ne attesti l'interesse perché integrante una delle ipotesi previste del nuovo comma 4 bis dell'art. 12 DPR n. 602/1973, intervenuto proprio a "plasmare l'interesse ad agire" in una prospettiva che a questo Collegio appare di ampia portata sì da assumere rilievo anche in fattispecie diverse da quella descritta dalla nuova norma.

3.13. Ed anche a non voler ritenere tali ipotesi tassative, come invece sono nei casi in cui si assume l'invalida notifica della cartella di pagamento o dell'avviso di addebito, il debitore, nel rispetto del principio della domanda, è tenuto comunque ad allegare e dimostrare la ricorrenza di analoghe circostanze, che attestino obiettivamente, e non soggettivamente, uno stato di incertezza fonte di concreto possibile pregiudizio meritevole dell'intervento risolutivo del giudice.

3.14. Per come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, "l'istante non può limitarsi ad affermare l'acquisita conoscenza, tramite l'estratto di ruolo, della pretesa indicata come prescritta, ma deve specificare da quali elementi disponibili emerga quello stato d'incertezza che sorregge, sostanziando l'interesse ad agire, l'azione, lamente preventive, di accertamento negativo e questa conformazione della domanda perimetra le difese che la controparte può svolgere sin dalle prime cure di merito; in



difetto, residuerà un'azione di accertamento "pura," ovvero una sorta d'interpello giudiziale come tale non riconoscibile, "in radice", come una pretesa "avversariale" scrutinabile nel quadro dell'attuale ordinamento processuale" (Cass. n. 7353/2022)

I giudici di legittimità hanno tra l'altro significativamente precisato che "la ricostruita conformazione utile della pretesa stessa non può declinarsi per divenire scrutinabile a seconda dell'evento della lite", negando così rilievo, ai fini dell'ammissibilità dell'azione, a un'intimazione di pagamento intervenuta successivamente alla notifica della cartella di pagamento, ma taciuta dal debitore nell'atto introduttivo della lite e allegata dall'amministrazione solo ai fini interruttivi della prescrizione (Cass n. 7353/2022 cit).

3.15. Va, peraltro, aggiunto che proprio nelle ipotesi in cui l'agente di riscossione allega l'intervento di successivi atti interruttivi, di natura esecutiva e/o prodromica, il debitore è tenuto a dedurre e dimostrare di avere impugnato detti atti e ciò proprio al fine di dimostrare la concreta sussistenza di un interesse ad agire con un'azione di mero accertamento negativo, che altrimenti non avrebbe ragion d'essere ovvero si tradurrebbe in una mera duplicazione di altra più specifica impugnazione, rispetto a cui l'accertamento negativo rimarrebbe irrilevante.

Più semplicemente: l'interesse giuridicamente rilevante non può fondarsi sulla mera deduzione della sussistenza di atti con i quali l'agente di riscossione avrebbe dimostrato la propria volontà di precedere all'esecuzione senza allegare e dimostrare di avere tempestivamente azionato gli specifici strumenti che l'ordinamento offre a tutela di un'azione esecutiva che si assuma illegittima.

3.16. Di fatto, la mancata reazione agli atti esecutivi o a quelli prodromici posti in essere dal concessionario denota l'assoluta assenza di un concreto interesse ad agire con un'azione di mero accertamento negativo, non potendo questa ritenersi ammissibile a fronte della mancata contestazione, nelle sedi deputate, del diritto di procedere *in executivis* ovvero del mancato ricorso alle opposizioni esecutive secondo il



regime ordinario (sostenere diversamente comporterebbe l'irragionevole risultato, contrario all'ordinamento, di porre nel nulla gli strumenti da questo specificamente previsti)

3.17. Un'ultima annotazione si impone in via generale per i casi in cui il debitore abbia avanzato stragiudizialmente un'istanza di sgravio rimasta inevasa e/o esplicitamente respinta.

Anche tali ipotesi non sollevano il debitore dal dedurre e dimostrare la sussistenza, nei termini sopra ricostruiti, di un concreto interesse ad agire con un'azione di mero accertamento negativo laddove l'agente di riscossione non abbia successivamente attivato alcuna azione esecutiva e/o ne abbia preannunciato l'avvio.

3.18. Il silenzio del concessionario, in assenza di diversa previsione di legge, non può assumere alcun significato giuridicamente rilevante, mentre l'espresso rigetto non seguito da alcun comportamento concludente della volontà di procedere all'esecuzione non determina di per sé alcuna situazione di pregiudiziale incertezza necessitante l'intervento giudiziario, dovendo questa trovare fondamento in ben altre condizioni.

3.19. Laddove, invece, il concessionario a seguito del diniego di sgravio abbia preannunciato e/o avviato l'azione esecutiva il debitore potrà avvalersi per tutelare la propria posizione degli strumenti ordinari, come già sopra evidenziato.

4. Tanto premesso in punto di diritto, osserva la Corte che nel presente giudizio di appello non è più posto in discussione l'accertamento di fatto compiuto dal Tribunale circa la valida notificazione delle cartelle di pagamento e degli avvisi di addebito riportati nell'estratto di ruolo e la conseguente statuizione di inammissibilità della deduzione di fatti estintivi verificatosi prima delle date di rispettiva notifica.

Anche muovendo però da questa prospettiva, per le ragioni in precedenza illustrate (si rimanda sul punto ai §§ 3.9 e seguenti della presente sentenza ed in particolare ai §§ 3.11 e 3.15), l'azione proposta dall'originario opponente e diretta a dedurre la sola prescrizione maturata dopo la notificazione di ogni singola cartella o



avviso, deve ritenersi inammissibile per difetto di interesse ad agire.

L'originario ricorrente, infatti, nell'atto introduttivo della lite di primo grado, dopo aver affermato (non correttamente) di aver avuto contezza delle cartelle di pagamento e degli avvisi di addebito solo attraverso l'estratto di ruolo, rilasciato peraltro ad una notevole distanza temporale (da un massimo di 12 ad un minimo di 6 anni) dalla notificazione di tali atti, si era limitato a dar conto del fatto che in suo danno risultava iscritta ipoteca presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari e a prospettare, in maniera dubitativa, che tale garanzia reale poteva riferirsi *ai ruoli predetti*.

Tale deduzione difensiva, palesemente effettuata *ad colorandum*, non è idonea a determinare il sorgere dell'interesse ad agire, da un lato, perché il Zhu non ha mai chiesto, né al Tribunale né a questa Corte, la cancellazione della predetta ipoteca (si rinvia, in punto di diritto, al § 3.15 della presente motivazione) e, dall'altro, perché, lo stesso, espressamente invitato dalla Corte ad interloquire *sull'entrata in vigore dell'art. 3 bis d.l. 146/2021, conv. con l. 215/2021 e sui suoi effetti sull'ammissibilità della domanda proposta in primo grado dall'attuale appellato*, si è limitato a chiedere (note del 10 novembre 2022) la decisione della lite, senza minimamente individuare la predetta iscrizione ipotecaria come fondante il suo interesse ad agire, sebbene l'appellante avesse espressamente posto in precedenza (nelle note del 20 maggio 2022) la questione dell'inammissibilità della proposta azione.

Tale conclusione non è inficiata dalla circostanza per cui Agenzia delle Entrate Riscossione, costituendosi in prime cure, ha dedotto la notifica di un'intimazione di pagamento, essendo sul punto sufficiente richiamare quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità già sopra citata (Cass. n. 7353/2022).

Agenzia delle Entrate Riscossione, infatti, aveva allegato tale atto al solo fine di eccepire l'intervenuta interruzione della prescrizione, ma a questi l'attuale appellante non aveva fatto alcun riferimento nel proprio ricorso introduttivo.

La sussistenza della condizione dell'azione di cui all'art. 100 c.p.c., però, nel



rispetto del principio della domanda, deve essere valutata secondo quanto prospettato nella stessa, assumendo la pronuncia in rito carattere pregiudiziale che certo non può "rincorrere" sviluppi processuali neppure pacifici.

Per le stesse ragioni, dunque, resta irrilevante che l'INPS abbia allegato, al solo fine peraltro di dedurre la tardività dell'opposizione, l'esistenza di non meglio specificate *procedure esecutive*, mai menzionate dal Zhu, che così le ha implicitamente disconosciute, omettendo altresì di allegare la sua tempestiva reazione contro di esse.

Il ricorso introduttivo della lite, dunque, deve essere ritenuto privo di interesse ad agire e tale carenza, nell'assoluto silenzio sul punto della decisione gravata, è rilevabile d'ufficio, anche in mancanza di contrasto tra le parti (ex multis Cass. 29.9.2016 n. 19268).

L'inammissibilità dell'azione per difetto di un suo presupposto preclude ogni indagine di merito, sicché non è consentito neppure invocare il principio della rilevanza d'ufficio della prescrizione dei crediti contributivi.

5. La sentenza appellata, dunque, deve essere riformata dichiarando inammissibile il ricorso proposto in primo grado da Shengguo Zhu, così restando assorbita ogni ulteriore questione.

Il complessivo tenore della decisione, anche alla luce dei recenti interventi normativi e interpretativi, giustifica la compensazione delle spese di lite di entrambi i gradi.

P.Q.M.

La Corte così provvede:

A) in riforma della sentenza appellata, dichiara inammissibile la domanda proposta in primo grado da Shengguo Zhu;

B) dichiara interamente compensate tra le parti le spese del doppio grado.

Roma, il 17 novembre 2022.

Il Consigliere estensore

La Presidente



Sentenza n. 4493/2022 pubbl. il 12/12/2022
RG n. 1062/2019

dr. Vito Riccardo Cervelli

dr.ssa Vittoria Di Sario

