



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI FORLÌ
LAVORO E PREVIDENZA**

Sentenza con motivazione contestuale

Il giudice del lavoro, dott. Luca Mascini, pronunciando nella causa **n. 674/2020 R.G.A.C.** promossa

DA

Ravaoli Christian (avv. Angela Maria Cifalà)

CONTRO

I.N.P.S. (avv. Renato Vestini)

NONCHÉ

I.N.A.I.L. (avv. Francesco Matranga)

NONCHÉ

Agenzia delle Entrate Riscossione (avv. Giuliano Boschetti)

avente ad **oggetto**: opposizione a estratti di ruolo;
provvedendo, all'udienza del 22.12.2022, sulle conclusioni rassegnate dalle parti nei rispettivi atti, qui da intendersi riprodotte, osserva quanto segue:

1. Il ricorrente afferma di essere venuto a conoscenza della propria posizione contributiva a debito, relativa ad importi rivendicati dall'I.N.P.S. e dall'I.N.A.I.L., in occasione del rilascio, da parte del Concessionario della riscossione, su sua iniziativa, degli estratti di ruolo meglio distinti in atti, evidenziando: *a)* la possibilità di impugnare detti estratti (*“Alla luce di ciò quindi è evidente che per la proposizione del ricorso non è necessario che il*

contribuente attenda l'ufficialità dell'atto a mezzo della notificazione della cartella di pagamento se ha avuto notizia a mezzo dell'estratto di ruolo dell'esistenza di un atto dell'amministrazione finanziaria idoneo ad incidere sulla posizione personale del contribuente"); b) l'omessa o irrituale notificazione degli avvisi e delle cartelle indicate negli estratti di ruolo; c) l'intervenuta decadenza di Agenzia delle Entrate – Riscossione dal potere di riscossione in relazione a detti titoli.

Il ricorrente agisce dunque in giudizio al fine di sentir annullare ovvero dichiarare nulle o comunque inefficaci tutte le cartelle e gli avvisi di addebito indicati in ricorso, unitamente ai ruoli ed agli estratti di ruolo per omessa o carente notifica degli stessi con conseguente estinzione del titolo.

2. La materia del contendere con l'I.N.A.I.L. è cessata per espressa dichiarazione delle parti, con richiesta di compensazione delle spese di lite.

3. Nel resto il ricorso è inammissibile in quanto è fondata l'eccezione di difetto di interesse avanzata da controparte.

Come è noto **Cass., S.U., 6.9.2022, n. 26283** cui si fa integrale rinvio, ha affermato che *“Con l'indicata sentenza n. 19704/15 si è stabilito che il ruolo e/o la cartella sono immediatamente impugnabili, anche in mancanza di rituale notificazione, e che non vi è d'ostacolo l'ultima parte del comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, secondo il quale «la mancata notificazione di atti autonomamente impugnabili, adottati precedentemente all'atto notificato, ne consente l'impugnazione unitamente a quest'ultimo» (conf., fra varie, Cass. nn. 27799/18, 22507/19 e 12070/22).*

5.1.- *La lettura costituzionalmente orientata di questa norma, si è argomentato, comporta che l'impugnabilità dell'atto precedente non notificato unitamente all'atto successivo notificato non costituisca l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notificazione di un atto del quale il contribuente sia comunque legittimamente venuto a conoscenza. Non è, quindi, esclusa la possibilità di far valere tale invalidità anche prima: l'accesso alla tutela giurisdizionale non può essere compresso, ritardato,*

reso più difficile oppure più gravoso, quando ciò non sia imposto dalla stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione.

6.- Ai fini dell'immediata giustiziabilità del ruolo e/o della cartella invalidamente notificata o addirittura non notificata non è, tuttavia, sufficiente, anche nella prospettiva dell'orientamento così maturato, il fatto in sé dell'invalidità o dell'omissione della notificazione, che non vizia la cartella, ma può incidere sul merito della controversia, ai fini della prescrizione, e può determinare la decadenza dal potere di riscossione (Cass. sez. un., n. 7514/22, punto 6 della motivazione).

6.1.- La notificazione non è difatti elemento costitutivo dell'atto, ma condizione di efficacia (Cass., sez. un., n. 40543/21; in termini, in relazione alla cartella, n. 26310/21), e quella della cartella equivale, uno actu, alla notificazione del titolo esecutivo e del precetto (Cass., sez. un., n. 7822/20).

7.- Coerentemente, proprio con la sentenza n. 19704/15, queste sezioni unite, appunto prendendo le mosse dall'«indiscutibile recettività» dell'atto tributario, in virtù della quale «il ruolo è atto che deve essere notificato e la sua notificazione coincide con la notificazione della cartella di pagamento», hanno fondato l'ammissibilità dell'impugnazione sul bisogno di tutela dato dall'interesse a contrastare l'avanzamento della sequenza procedimentale in corso: l'invalidità della notificazione (e, a maggior ragione, l'omissione di essa), hanno ritenuto, rileva in quanto, impedendo la conoscenza dell'atto e quindi la relativa impugnazione, produca l'avanzamento del procedimento sino alla conclusione dell'esecuzione.

...

8.- Il bisogno di tutela immediata scaturisce dunque, nella prospettazione delle sezioni unite, dalla necessità di evitare che il danno derivante dall'esecuzione divenga irreversibile, se non in termini risarcitori.

8.1.- Si ritenevano difatti sussistenti gravi limitazioni al diritto di difesa, nel caso in cui fosse progredita l'azione esecutiva nonostante

l'invalidità o anche l'omessa notificazione della cartella o dell'intimazione di pagamento:

...

9. Quelle limitazioni, tuttavia, non sono più attuali. Dapprima queste sezioni unite (Cass., sez. un., nn. 13913 e 13916/17; in termini, tra varie, sez. un., n. 7822/20, cit.) hanno stabilito che il pignoramento che costituisca il primo atto col quale si esprime la volontà di procedere alla riscossione di un credito, in mancanza di precedenti atti ritualmente notificati, suscita l'interesse ad agire e va impugnato davanti al giudice tributario, in base agli artt. 2, comma 1, secondo periodo, e 19 del d.lgs. n. 546/92.

9.1.- Poi, anche sulla scia di questa giurisprudenza, la Corte costituzionale (con sentenza n. 114/18) ha escluso qualsivoglia vuoto di tutela nel caso di omessa o invalida notificazione della cartella di pagamento o dell'eventuale successivo avviso contenente l'intimazione ad adempiere: se il contribuente contesta il titolo della riscossione coattiva, o la regolarità formale e la notificazione di esso, la tutela c'è ed è garantita in maniera piena dal giudice tributario (al riguardo, si veda Cass., sez. un., n. 28709/20). Quella Corte ha inoltre posto rimedio alla carenza di tutela che si profilava dinanzi al giudice ordinario, affermando l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 57 nella parte in cui non prevede che, nelle controversie che riguardano gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notificazione della cartella o all'intimazione di pagamento, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 c.p.c. E, a fondamento della decisione, ha appunto evidenziato che la pur marcata peculiarità dei crediti tributari non è tale da giustificare che «...non vi sia una risposta di giustizia se non dopo la chiusura della procedura di riscossione ed in termini meramente risarcitori». Il principio della tutela immediata affermato dalla richiamata sentenza delle sezioni unite del 2015 è dunque superato, come ineludibile e pronosticabile conseguenza del descritto ampliamento delle tutele esperibili a fronte dell'ingiusta prosecuzione della sequenza procedimentale, che quella giurisprudenza considerava; non si configura quindi affidamento tutelabile per chi vi abbia confidato (v. Cass., sez. un., n.

4135/19).

10.- *In realtà, 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). E, in quanto tale, essa, in considerazione della struttura impugnatoria del giudizio tributario, è improponibile (Cass., sez. un., n. 24011/07; sez. un., n. 21890/09).*

11.- *Per i giudizi non tributari, che questa struttura non hanno, 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 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).

...

13.- È allora intervenuto il legislatore, il quale, con l'art. 3-bis del d.l. n. 146/21, inserito in sede di conversione dalla I. n. 215/21, novellando 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, ha stabilito non soltanto che «L'estratto di ruolo non è impugnabile», ma anche che «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».

13.1.- La norma 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), e giusta gli artt. 27 della I. n. 689/81 e 206 del d.lgs. n. 285/92, in relazione alle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, la riscossione delle quali è disciplinata dalle norme previste per l'esazione delle imposte dirette (cfr., con riguardo al fermo, Cass. n. 22018/17).

14.- La prima disposizione del comma 4-bis dell'art. 12 del d.P.R. n. 602/73 è ricognitiva della natura dell'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, a differenza del ruolo, il quale è atto impositivo, in quanto tale

annoverato dall'art. 19 del d.lgs. n. 546/92 tra quelli impugnabili: sulla distinzione si sono soffermate queste sezioni unite (con la già citata sentenza n. 19704/15) e non constano voci dissonanti (in linea, anche l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4/22).

14.1.- 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).

15.- È la seconda disposizione della disciplina sopravvenuta che ha suscitato accesi fermenti, dei quali si fornisce ampio riscontro nell'ordinanza interlocutoria.

15.1.- Non si tratta, come pure si è sostenuto, di una norma d'interpretazione autentica, men che mai dell'art. 19 del d.lgs. n. 546/92. Non soltanto essa non si qualifica come tale, ma nemmeno assegna ad altra disposizione un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (v. tra varie, Corte cost., nn. 257 e 271/11, n. 132/16 e n. 167/18, nonché Cass., sez. un., nn. 9560/14 e 12644/14).

16.- Né la norma è retroattiva, perché non disconosce le conseguenze già realizzate del fatto compiuto, né ne impedisce le conseguenze future per una ragione relativa a questo fatto soltanto: essa non incide sul novero degli atti impugnabili e, specificamente, non ne esclude il ruolo e la cartella di pagamento; né introduce motivi d'impugnazione o foggia quelli che già potevano essere proposti.

...

17.- Con la norma in questione, invece, il legislatore, nel regolare

specifici casi di azione "diretta", stabilisce quando l'invalida notificazione della cartella ingeneri di per sè bisogno di tutela giurisdizionale e, quindi, tenendo conto dell'incisivo rafforzamento del sistema di garanzie, di cui si è detto, plasma l'interesse ad agire.

17.1.- Questa condizione dell'azione ha difatti natura dinamica, che rifugge da considerazioni statiche allo stato degli atti (tra varie, Cass. n. 9094/17; sez. un., n. 619/21), e può assumere una diversa configurazione, anche per volontà del legislatore, fino al momento della decisione. La disciplina sopravvenuta si applica, allora, ai processi pendenti perché incide sulla pronuncia della sentenza (o dell'ordinanza), che è ancora da compiere, e non già su uno degli effetti dell'impugnazione.

18.- È quindi coerente che l'interesse, così come conformato dal legislatore, debba essere dimostrato: «Sarebbe in contrasto con la funzione del processo una struttura di questo che fosse regolata in modo da consentire l'eventuale abuso delle misure giudiziarie ai fini dell'utile di una sola parte, mossa da intenti defatigatori..., e pertanto non meritevole di tutela giuridica» (Corte cost. n. 113/63), in armonia col principio costituzionale del giusto processo, ex art. 111 Cost.

18.1.- La dimostrazione si può dare anche nel corso dei giudizi pendenti. Quanto alle fasi di merito, se il pregiudizio sia già insorto al momento della proposizione del ricorso, utile è il tempestivo ricorso alla rimessione nei termini, applicabile anche al processo tributario (tra varie, v. Cass. n. 268/22), posto che l'assolutezza dell'impedimento a rappresentare quel pregiudizio è determinata dalla novità della norma che l'ha previsto; a maggior ragione esso può essere fatto valere in giudizio se insorto dopo.

L'interesse in questione può poi essere allegato anche nel giudizio di legittimità, il quale non è sull'operato del giudice, ma sulla conformità della decisione adottata all'ordinamento giuridico, definito dalle norme applicabili quando la sentenza è resa (Cass., sez. un., n. 21691/16, punto 16), mediante deposito di documentazione ex art. 372 c.p.c. (sull'ammissibilità del deposito di documenti concernenti la persistenza

dell'interesse ad agire, cfr., tra varie, Cass. n. 26175/17), o anche fino all'udienza di discussione, prima dell'inizio della relazione, o fino all'adunanza camerale, se insorto dopo; qualora occorran accertamenti di fatto, vi provvederà il giudice del rinvio.

...

20.- *La disciplina in questione non è difatti 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 deflattive 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.*

21.- *Questa tutela, in base al tenore della norma, e alle ragioni che ne sono alla base (fronteggiare le impugnazioni «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...»), riguarda i soli atti invalidamente notificati (o non notificati) ivi contemplati e nelle sole ipotesi stabilite. I casi indicati sono quindi tassativi e non esemplificativi, per cui l'interprete non può crearne altri.*

21.1.- *È allora escluso che sia minato il sistema, come si è adombrato in relazione al giudizio tributario, al modello del quale è soltanto apportata*

una modesta deroga.

22.- Proprio perché la tutela riguarda atti invalidamente notificati o non notificati, e quindi inefficaci, inoltre, è ultronea la ricerca di un termine al quale ancorare il dies a quo per l'impugnazione: questa ricerca, che ha senso soltanto se il termine sia da ritenere perentorio, è volta a ricavare la certezza della definitività dell'atto dall'omessa impugnazione entro quel termine. La definitività è, tuttavia, predicato degli effetti dell'atto, laddove gli effetti dell'atto non notificato o invalidamente notificato, o che si assume sia stato tale, mai prodottisi, mai a maggior ragione possono divenire definitivi.

22.1.- Si tratta, come si è già sottolineato ad altri fini in passato (cfr. ancora Cass., sez. un., nn. 16412/07 e 5791/08, cit.), di una tutela facoltativa: la disposizione in esame non impone, ma consente di sperimentarla, come emerge con chiarezza dall'uso della locuzione «sono suscettibili di diretta impugnazione».

23.- L'art. 24 Cost., anche in combinazione con l'art. 113, d'altronde, là dove garantisce l'accesso alla giurisdizione, non predetermina alcuna forma di tutela, né vincola il legislatore sul contenuto dei poteri da attribuire agli organi giurisdizionali: effettività della tutela giurisdizionale non significa che necessariamente deve essere consentito di sperimentare la tutela immediata, ma vuol dire che la pretesa deve trovare, se fondata, la sua concreta soddisfazione (Corte cost. n. 63/82), senza l'imposizione di oneri o di modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (Corte cost., n. 23/15; n. 44/16; n. 121/16).

23.1.- Il che è nel caso in esame da escludere, anzitutto perché, almeno quanto al giudizio tributario, si discute di un ampliamento, e non di una compressione della tutela ordinariamente esperibile; inoltre, perché il potere cautelare del quale sono muniti il giudice tributario e quello ordinario, anche dell'esecuzione, scongiora il rischio che si configurino zone franche da interventi giurisdizionali.

24.- Pure a fronte dell'invalida o dell'omessa notificazione della cartella o dell'intimazione di pagamento, difatti, c'è sempre un giudice chiamato a pronunciarsi sulle doglianze del contribuente, che impugni l'atto successivo, anche se esecutivo, o alternativo all'esecuzione, perché volto a indurre il debitore all'adempimento (Cass., sez. un., n. 959/17; n. 40763/21), come ha fatto ... impugnando l'iscrizione ipotecaria (tra varie, Cass., sez. un., n. 7822/20, cit.; sez. un., n. 8465/22).

24.1.- Analogamente, 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.)”.

La S.C. ha quindi concluso affermando che “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 l. 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; sono manifestamente infondate le questioni di

legittimità costituzionale della norma, 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”

4. Se dunque è vero che la disposizione sopravvenuta (comma 4 – *bis* dell'art. 12 cit.) non comporta l'automatica inammissibilità dei ricorsi pendenti avverso l'estratto di ruolo, è altresì vero che il ricorrente dovrà dimostrare la sussistenza delle ragioni in base alle quali, nel momento in cui ha presentato il ricorso o anche al momento della decisione, sussisteva quel pregiudizio che costituisce una condizione dell'azione e che è circoscritto alle fattispecie indicate dalla stessa disposizione, precisazione che nel caso di specie difetta.

5. Le spese si compensano per l'elevata complessità dei fatti di causa, essendo tra l'altro intervenuta la sentenza di legittimità riportata in corso di causa.

P.Q.M.

Il giudice del lavoro, definitivamente pronunciando, nel contraddittorio delle parti, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa: **dichiara cessata** la materia del contendere con l'I.N.A.I.L.; **dichiara inammissibile** per difetto di interesse nel resto il ricorso; **compensa** le spese.

Forlì, 22 dicembre 2022

Il giudice del lavoro
dott. Luca Mascini