



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI ROMA
SEZIONE LAVORO E PREVIDENZA

Composta dai Sigg. Magistrati:

Dott.	Guido ROSA	Presidente
Dott.ssa	Francesca DEL VILLANO ACETO	Consigliere
Dott.ssa	Bianca Maria SERAFINI	Consigliere est.

All'esito della trattazione scritta del 15 dicembre 2022 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile promossa in grado d'appello iscritta al n. 457 del Ruolo Generale Contenziosi dell'anno 2019 vertente

TRA

ANGELINI GINO, rappresentato e difeso dagli avv.ti Marina Claudia Marrollo e Maria Barbato, ed elettivamente dom.to presso lo studio dell'avv. Marrollo in Roma, P.le dei Caduti della Montagnola n. 48

Appellante/Appellato

E

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE- I.N.P.S.-in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Maria Carla Attanasio, in virtù di procura

generale alle liti depositata in atti, domiciliato presso gli uffici dell'Avvocatura distrettuale dell'Istituto in Roma via Cesare Beccaria n. 29

Appellato/Appellante

E

AGENZIA DELLE ENTRATE-RISCOSSIONE, subentrata a titolo universale nei rapporti giuridici di Equitalia Servizi di Riscossione s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Francesco Franco, giusta mandato in atti, elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore in Roma via Giovanni Pierluigi

Appellata

Oggetto: appello avverso la sentenza n. 9551/2018 del Tribunale di Roma, pubblicata in data 05/12/2018.

conclusioni delle parti: come da rispettivi atti.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Angelini Gino ha agito in giudizio contro l'INPS, la S.C.C.I. s.p.a., Agenzia delle Entrate Riscossione, e l'I.N.A.I.L., esponendo di essere destinatario delle seguenti cartelle di pagamento ed avvisi di addebito, come risultanti dall'estratto di ruolo:

- 1) cartella n. 09720030310491217000, regolazioni premio INAIL, € 39,93;
- 2) cartella n. 09720030310491217000, rate premio INAIL, € 691,88;
- 3) cartella n. 09720000472527289000, rate premio INAIL, € 97,64;
- 4) cartella n. 09720010631095209000, contributi IVS, € 16.329,81;
- 5) cartella n. 09720020023419642000, contributi IVS, € 3.958,99;
- 6) cartella n. 09720020023419642000, sanz. civili rate premio INAIL, € 906,61;
- 7) cartella n. 09720030060991019000 contributi IVS, € 4.334,05;
- 8) cartella n. 09720040033305306000, contributi IVS, € 3.766,87;
- 9) cartella n. 09720040168039052000, regolazioni premio INAIL, € 730,84;
- 10) cartella n. 09720040366677247000, regolazioni premio INAIL, € 738,52;
- 11) cartella n. 09720050044631671000, contributi IVS, € 3.547,06;

- 12) cartella n. 09720050249165561000, regolazioni premio INAIL, € 781,83;
- 13) cartella n. 09720060007734514000, contributi IVS, € 3.535,80;
- 14) cartella n. 09720060106184011000, contributi IVS, € 3.592,28;
- 15) cartella n. 09720060200994473000, regolazioni premio INAIL, € 754,45;
- 16) cartella n. 09720070367831709000 regolazioni premio INAIL, € 793,13;
- 17) cartella n. 09720080012010553000, contributi IVS, € 3.849,84;
- 18) cartella n. 09720080225114902000, contributi IVS, € 2.085,65;
- 19) cartella n. 09720080248295754000, contributi IVS, € 2.119,58;
- 20) cartella n. 09720080285659720000, contributi IVS, € 2.192,48;
- 21) cartella n. 09720080285659720000, regolazioni premio INAIL, € 758,56;
- 22) cartella n. 09720090083978279000, contributi IVS, € 1.136,61;
- 23) cartella n. 09720090125597302000, contributi IVS, € 1.128,16;
- 24) cartella n. 09720090202530336000, contributi IVS, € 1.119,21;
- 25) cartella n. 09720090266513629000, contributi IVS, € 1.152,29;
- 26) cartella n. 09720090266513629000, rate premio INAIL, € 765,37;
- 27) cartella n. 09720100005858060000, contributi IVS, € 1.136,02;
- 28) cartella n. 09720100138166534000, contributi IVS, € 1.124,32;
- 29) cartella n. 09720100169079431000, contributi IVS, € 1.048,03;
- 30) cartella n. 09720100276456726000, contributi IVS, € 1.120,45;
- 31) cartella n. 09720100342143535000, rate premio INAIL, € 776,35;
- 32) cartella n. 09720110008478825000 contributi IVS, € 1.112,48;
- 33) cartella n. 09720110075061868000 contributi IVS, € 1.102,93;
- 34) cartella n. 09720110243990005000 regolazioni premio INAIL, € 772,03;
- 35) cartella n. 09720120003078024000 spese notifica INPS, € 49,30;
- 36) cartella n. 39720120003078024000, contributi IVS, € 4.368,98;
- 37) cartella n. 39720120018865881000, spese notifica INPS, € 27,06;
- 38) cartella n. 39720120018865881000, somme aggiuntive IVS, € 2.220,88; cartella
n. 39720130001022909000, spese notifica INPS, € 15,79;
- 39) cartella n. 39720130001022909000, contributi IVS, € 1.130,12;

40) cartella n. 39720130011135342000, ruolo 4550/2013, spese notifica INPS, € 27,01;

41) cartella n. 39720130011135342000, ruolo 4552/2013, somme aggiuntive IVS, € 2.220,53, tutte inerenti crediti di natura contributiva.

L'allora ricorrente, eccepita la omessa/irregolare notifica dei titoli, la prescrizione estintiva, la tardività dell'iscrizione a ruolo oltre l'anno di imposta, la nullità delle iscrizioni ipotecarie del 18/01/2005 e 18/11/2016 per omessa notifica dell'intimazione di pagamento ai sensi dell'art. 50 co. 2 d.p.r. 602/73, ha rassegnato le seguenti conclusioni:

“accertare l'inesistenza / invalidità / nullità / annullabilità delle cartelle esattoriali, dichiarare la nullità del ruolo, e/o delle cartelle, di cui agli estratti di ruolo indicati in narrativa, l'intervenuta prescrizione delle pretese contenute nelle cartelle di pagamento e ruoli opposti, inammissibile la esecuzione e di conseguenza illegittima l'iscrizione delle ipoteche iscritte in data 18/01/2005 e 18/11/2016 ordinandone la cancellazione in virtù del disposto dell'art. 2884 c.c. per i motivi in narrativa - in via subordinata nella denegata ipotesi di produzione avversaria e quindi annullamento parziale, comunque, accertare l'illegittimità delle cartelle e/o delle iscrizioni di ipoteca, nonché del reale importo dovuto, tolte le tasse, interessi diritti di notifica fatti maturare sine die a danno del contribuente; in via istruttoria ordinare all'autorità resistente l'esibizione della documentazione attestante la prova delle avvenute violazioni, nonché delle notifiche di tutti gli avvisi di accertamento, intimazioni di pagamento, notifica dell'iscrizione ipotecaria e tutti atti conseguenti e prodromici le iscrizioni di ipoteca inerenti alle suindicate cartelle di pagamento impugnate. Si chiede sin d'ora la disposizione di CTU contabile”.

Si costituivano in giudizio l'Inps, che eccepiva la tardività dell'opposizione ex art. 24 d.lgs. n. 46/99 e art. 617 c.p.c. e la carenza di interesse ad agire; l'Agenzia delle Entrate Riscossione, che chiedeva il rigetto del ricorso e l'Inail che deduceva lo sgravio, già alla data del deposito del ricorso, di quasi tutte le cartelle relative a premi Inail.

Il Tribunale di Roma, con la sentenza richiamata, ha così statuito: “Disattesa ogni diversa istanza eccezione e deduzione:

Dichiara la cessata materia del contendere in relazione alle cartelle esattoriali nn. 09720030310491217, 09720000472527289, 09720040168039052, 09720040366677247,

09720050249165561, 09720060200994473, 09720070367831709, 09720080285659720, 09720090266513629 e 09720100342143535.

Dichiara l'insussistenza del credito contributivo sotteso alle cartelle nn. 09720010631095209000,n.09720020023419642000,n.09720030060991019000,n.09720040033305306000,n.09720050044631671000,n.09720060007734514000,n.09720060106184011000,n.09720080012010553000,n.09720080225114902000, n. 09720080248295754000, n. 09720090083978279000, n. 09720090125597302000,n. 9720090202530336000. Dichiara l'insussistenza del credito contributivo sotteso agli avvisi di addebito n. 3972012000307824000 e n. 39720120018865881000. Respinge nel resto il ricorso. Compensa tra le parti le spese di lite.”.

Il primo giudice, dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente alle cartelle Inail per avere l'istituto annullato i premi assicurativi di cui alle cartelle, rigettata l'eccezione di nullità della notifica delle cartelle di pagamento avvenuta a mezzo raccomandata ar, e ritenute le notifiche tutte correttamente eseguite, ha ritenuto spirato il termine di prescrizione quinquennale, decorrente dalla data di notifica delle cartelle e degli avvisi di addebito, come specificati in dispositivo, rigettando il ricorso per il resto.

Contro detta sentenza hanno proposto appello sia Angelini Gino che l'Istituto Nazionale della previdenza sociale, con ricorsi poi riuniti nel primo procedimento iscritto avente numero di cronologico RG 547/2019.

Angelini Gino, ribadendo l'ammissibilità dell'impugnazione dell'estratto di ruolo, ha censurato la sentenza impugnata per aver ritenuto valide le notifiche delle cartelle di pagamento presupposte all'iscrizione ipotecaria, e ha richiamato tutte le eccezioni formulate con il ricorso introduttivo del giudizio.

Ha, pertanto, concluso chiedendo l'accoglimento dell'appello e di tutte le domande formulate con il ricorso di primo grado

L'Inps ha proposto appello avverso la sentenza indicata lamentando: 1) l'omessa pronuncia sulla tardività dell'opposizione quanto ai vizi attinenti alla regolarità del titolo; 2) mancato esame delle prove delle notifiche degli atti pregressi rispetto all'estratto di ruolo; 3) carenza dell'interesse ad agire non essendo stati posti in essere atti esecutivi. Ha, altresì, ribadito l'eccezione del proprio difetto di legittimazione passiva.

Ha, quindi, chiesto la riforma parziale della sentenza nella parte in cui era stata dichiarata la prescrizione dei crediti contributivi.

Si è costituita in giudizio l'Agenzia delle Entrate Riscossione eccependo l'inammissibilità dell'appello dell'Angelini per violazione dell'art. 342 c.p.c. e, nel merito, ha concluso chiedendo il rigetto dell'appello perché infondato in fatto e in diritto.

Disposta ex artt. 221 legge n. 77/2020 e 23 d.l. n. 137/2020 la trattazione scritta, all'esito del deposito di note delle parti, la causa è stata decisa con separato dispositivo.

Preliminarmente deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello per asserita genericità dei motivi. Per come ribadito anche dalle SU "Gli artt. 342 e 434 c.p.c., nel testo formulato dal d.l. n. 83 del 2012, conv. con modif. dalla l. n. 134 del 2012, vanno interpretati nel senso che l'impugnazione deve contenere, a pena di inammissibilità, una chiara individuazione delle questioni e dei punti contestati della sentenza impugnata e, con essi, delle relative doglianze, affiancando alla parte volitiva una parte argomentativa che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo giudice, senza che occorra l'utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, tenuto conto della permanente natura di "revisio prioris instantiae" del giudizio di appello, il quale mantiene la sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica vincolata" (Cass SU n. 27199/2017). Il gravame, complessivamente valutato, non si è sottratto a detti oneri, per come dimostra la mera lettura dello stesso.

L'appello di Angelini Gino è infondato mentre deve essere accolto l'appello proposto dall'Inps

In via preliminare, si osserva che deve essere rigettata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'INPS, essendo le eccezioni di omessa e/o irregolare notifica delle cartelle e di prescrizione, sollevate dall'originario ricorrente, volte ad estinguere crediti di spettanza del medesimo Istituto quale ente impositore (cfr. sul punto Cass. Sez. L, Sentenza n. 23984 del 11/11/2014 e Cass. Sez. L, Sentenza n. 18522 del 09/09/2011).

Prima di passare all'esame del gravame si impongono alcune considerazioni di carattere generale richieste dal noto recente intervento legislativo di cui all'art. 3-bis del d.l. n. 146/21, inserito in sede di conversione dalla 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».

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.

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 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 L. 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 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).

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".

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".

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. 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).

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.

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.

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.

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, 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).

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.

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.

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.

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, latamente preventiva, 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).

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.

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).

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.

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.

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.

Fatte tali premesse e passando all'esame del gravame, l'appellante con il ricorso introduttivo, oltre a prospettare una definizione di "ruolo" e di "estratto di ruolo" non conforme ai principi già sopra richiamati, si era di fatto limitato ad eccepire la mancata notifica delle cartelle e avvisi già richiamati, nonché la prescrizione dei crediti ad essi sottesi, senza altro dedurre in punto di "interesse ad agire", se non generiche argomentazioni affatto sufficienti alla luce di quanto già osservato nel precedente paragrafo.

Neppure con il gravame, l'appellante principale ha fornito più puntuali e diversi elementi, limitandosi sostanzialmente a riproporre quanto già dedotto in prime cure, senza aggiungere alcunché di rilevante neppure nelle note da ultimo depositate con riguardo all'art. 3 bis d.l. n. 146/2021 inserito in sede di conversione dalla legge n. 215/2021.

Correttamente è stata quindi eccepita dall'Inps la carenza di interesse ad agire non essendosi prodotta alcuna lesione della sfera giuridica del ricorrente non essendo iniziata l'esecuzione esattoriale in senso stretto, che inizia con il pignoramento; l'ipoteca (e la preventiva iscrizione d'ipoteca), come anche è per il fermo amministrativo, non è un atto esecutivo, e pertanto, non può essere contestato con l'opposizione all'esecuzione (art. 615 c.p.c.) o con l'opposizione agli atti (art. 617 c.p.c.): "Il principio di diritto sopra enunciato è applicabile, oltre che al fermo amministrativo di beni mobili registrati, anche all'ipoteca esattoriale di cui all'art. 77 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, in relazione alla quale le Sezioni Unite di questa Corte hanno affermato che «*l'iscrizione ipotecaria prevista dall'art. 77 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 non costituisce atto dell'espropriazione forzata*, ma va riferita ad una

procedura alternativa *all'esecuzione* forzata vera e propria» (S.U. n. 19667 del 18/09/2014); ne discende che tutte le azioni volte ad ottenere la dichiarazione di nullità dell'iscrizione ipotecaria (e/o dell'iscrizione del fermo), che si assume operata *dall'agente* della riscossione in mancanza dei relativi presupposti, non possono essere qualificate come opposizioni agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 c.p.c. e, costituendo ordinarie azioni di accertamento negativo del credito, sfuggono ai termini perentori di decadenza previsti dalla suddetta norma per la loro proposizione”(Cass. n. 4871 del 23 febbraio 2021).

In conclusione, la contestazione con il ricorso introduttivo dell'inesistenza e/o irregolarità della notifica delle cartelle e avvisi opposti e portati dall'impugnato estratto di ruolo, senza allegazione né dimostrazione della sussistenza di una delle condizioni a cui l'art. 3 bis d.l. n. 146/2021 cit. condiziona l'ammissibilità dell'azione, che risulta per tale ragione inammissibile, concretandosi la fattispecie prevista dalla citata norma per come già ricostruita e interpretata al § 6.

L'appello dell'Angelini deve essere quindi respinto mentre deve essere accolto l'appello proposto dall'Inps.

Il recente intervento chiarificatore delle SS.UU. della Corte di Cassazione sulla questione oggetto della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del grado.

In considerazione del tipo di statuizione emessa, deve darsi atto che sussistono in capo all'appellante Angelini Gino le condizioni oggettive richieste dall'art. 13 comma 1 quater del d.p.r. n. 115/2002, come modificato dall'art. 1 comma 17 L. 24.12.2012 n. 228, per il raddoppio del contributo unificato se dovuto.

P.Q.M.

La Corte, decidendo sugli appelli, respinge quello proposto da Angelini Gino ed in accoglimento di quello dell'INPS dichiara inammissibile il ricorso di primo grado dell'Angelini. Compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado. Sussistono le condizioni oggettive richieste dall'art. 13 comma 1 quater del d.p.r. n. 115/2002 per il versamento da parte dell'appellante Angelini Gino dell'ulteriore importo del contributo unificato, se dovuto.

Roma 15 dicembre 2022

Il Consigliere estensore
dott.ssa Bianca Maria Serafini

Il Presidente
dott. Guido Rosa

