



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

Il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, in funzione di giudice del lavoro ed in composizione monocratica nella persona del giudice dott.ssa Adriana Schiavoni, ha pronunciato, ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c., la seguente sentenza nella causa iscritta al n. R.G. 3377/2019

TRA

IULIANO Nicola, rappr. e dif., giusta procura in atti, dall'avv. Luigi de Pascale, unitamente al quale elett. dom. in Santa Maria Capua Vetere, alla piazza Adriano n. 27

RICORRENTE

E

I.N.P.S., in persona del legale rapp.te p.t., rapp.to e dif., in virtù di procura generale alle liti indicata in atti, dall'avv. Luca Cuzzupoli, con cui elett. dom. in Caserta, alla Via Arena Loc. San Benedetto

RESISTENTE

OGGETTO: opposizione ad estratto di ruolo

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso depositato in data 29.03.2019 e ritualmente notificato, la parte ricorrente in epigrafe proponeva opposizione avverso estratto di ruolo limitatamente ai crediti contributivi contenuti nell'avviso di addebito n. 32820120003431932000.

Eccepiva la prescrizione dei crediti, anche successiva alla notifica dell'avviso di addebito, concludendo, pertanto, per l'annullamento dei ruoli sottesi agli atti impugnati per intervenuta prescrizione dei crediti ivi contenuti. Vinte le spese, con attribuzione.

Ritualmente istaurato il contraddittorio, si costituiva in giudizio l'Inps che resisteva al ricorso con articolate argomentazioni in fatto ed in diritto.

Acquisita la documentazione prodotta, lette le note scritte in sostituzione dell'udienza depositate dalle parti ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c., il giudice procedeva alla definizione del procedimento mediante sentenza.

L'opposizione è inammissibile per carenza di interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. per le ragioni di seguito esposte.

Parte ricorrente deduce di essere venuta a conoscenza dell'estratto di ruolo impugnato a seguito di una richiesta espressa effettuata, volontariamente, all'agente della riscossione, in assenza, dunque, di un atto esecutivo da parte degli enti creditori ovvero dell'Agenzia di riscossione.

L'istante, quale motivo di opposizione, eccepisce la prescrizione dei crediti maturata anche successivamente alla notifica dei titoli esecutivi per assenza di qualsivoglia atto interruttivo notificato dall'agente della riscossione ovvero dagli enti impositori.

Come più volte affermato dalla Suprema Corte di Cassazione (cfr., tra le altre, Cass. S.U., n. 19704/2015), il ruolo, compreso tra gli atti impugnabili dinanzi alle commissioni tributarie ai sensi dell'art. 19 d.lgs. 546/1992 e dinanzi al Giudice del Lavoro per i crediti previdenziali ai sensi dell'art. 24 comma 5 d.lgs. 46/1999, è l'elenco complessivo dei debitori e delle somme da essi dovute, formato dall'Ufficio ai fini della riscossione a mezzo del concessionario (art. 10, lett. b, del d.P.R. 602/1973), recante l'indicazione di imposte, sanzioni e interessi; con la sottoscrizione del titolare dell'ufficio il ruolo diviene "titolo esecutivo", ex art. 49 comma 1 d.P.R. 602/1973 (Cass., S.U., 14 aprile 2020, n. 7822), senza necessità a tal fine di alcuna comunicazione o notificazione al debitore (Cass., 8 febbraio 2018, n. 3021). Il ruolo è, quindi, un atto amministrativo impositivo (fiscale, contributivo o di altre entrate) proprio dell'ente impositore. Il ruolo, una volta formato ed esecutivo, viene consegnato al concessionario alla riscossione, che redige, in conformità al modello approvato, la "cartella di pagamento" (art. 25, comma, 2, d.P.R. 602/1973), che contiene *"l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione, (o venti se si tratta di contributi previdenziali) con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata"*.

La cartella, che è la stampa del ruolo, "pro capite", in unico originale alle parti (Cass., 8 febbraio 2018, n. 3021, cit.), contiene anche l'indicazione della data in cui il ruolo è stato reso esecutivo; la cartella è notificata dal concessionario al contribuente e la notificazione della cartella di pagamento vale anche come notificazione del ruolo. La notifica della cartella costituisce attività prodromica necessaria al pignoramento, eseguito in una delle varie modalità stabilite dalla legislazione speciale (mobile, immobile, crediti).

Tale notifica assolve, in un unico atto, alle funzioni che nella espropriazione forzata codicistica sono svolte dalla notificazione del titolo esecutivo ex art. 479 c.p.c. e dalla notificazione del precetto (Cass., sez. un., 14 aprile 2020, n. 7822).

Il ruolo e la cartella sono entrambi ricompresi tra gli atti impugnabili dinanzi alle commissioni tributarie ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera d, d.lgs. 546/1992, nonché dinanzi al Giudice del Lavoro ai sensi dell'art. 24 d.lgs. 46/1999 (in materia di "Iscrizioni a ruolo dei crediti degli enti previdenziali") e degli artt. 617 e 618 bis c.p.c..

Diverso è invece l'estratto di ruolo, che è l'atto del concessionario, relativo al singolo contribuente, che non contiene alcuna pretesa impositiva e che non è specificamente previsto da alcuna disposizione di legge; si tratta di un elaborato informatico formato dal concessionario della

riscossione, contenente gli elementi della cartella, e quindi anche gli elementi del ruolo afferenti a quella cartella, privo di pretesa impositiva.

L'estratto di ruolo, allora, non è atto impugnabile, per la carenza di interesse del debitore, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., ad ottenere il suo annullamento giurisdizionale “non avendo infatti alcun senso *l'eliminazione dal mondo giuridico del solo documento*, senza incidere su quanto in esso rappresentato”.

Deve poi tenersi conto dell'impatto sulla controversia dello ius superveniens costituito dall'art. 3-bis del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito in legge 17 dicembre 2021, n. 215 (non impugnabilità dell'estratto di ruolo e limiti all'impugnabilità del ruolo).

Tale norma prevede 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”.

L'art. 3-bis del decreto-legge n. 146 del 2021 è stato inserito dopo il comma 4 dell'art.12 del d.P.R. n. 602 del 1973.

Dall'esegesi delle norme appena citate si evince che la prima parte dell'art. 4-bis del d.P.R. n. 602 del 1973, come modificato dall'art. 3-bis del decreto-legge n. 146 del 2021, sancisce in modo cristallino che “l'estratto di ruolo non è impugnabile”; la seconda parte della norma prevede 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 dalla iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio[...]”.

Si tratta di un pregiudizio “qualificato”, nel senso che è la stessa norma a tipizzare le ipotesi di sussistenza del medesimo, facendo riferimento, esclusivamente, ai rapporti con la pubblica amministrazione.

Quindi, l'intento del legislatore è quello di limitare la tutela giurisdizionale anticipata del contribuente ai casi tassativamente previsti dalla norma, cioè:

- a) pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto pubblico;
- b) pregiudizio per la riscossione di somme dovute dai soggetti pubblici, per il pagamento di importi superiori ad euro 5.000 (dal 1 ° gennaio 2018, prima euro 10.000,00);
- c) pregiudizio per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione.

All'indomani dell'entrata in vigore di tale normativa, dottrina e giurisprudenza hanno iniziato ad affrontare la questione relativa alla efficacia retroattiva o meno della norma, considerato che l'innovazione legislativa non prevede alcuna disciplina transitoria, sicché deve decidersi se la

novella concerna o meno i giudizi attualmente pendenti, come l'odierno giudizio, introdotto anteriormente all'entrata in vigore della novella legislativa.

A dirimere la questione sono intervenute le Sezioni Unite, con la recentissima sentenza n. 26283 del 6 settembre 2022, così massimata: “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”.

La norma, come chiarito dalla S.C., riguarda la riscossione delle entrate pubbliche anche extratributarie: ciò in base alla combinazione degli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 46 del 1999 quanto ai crediti contributivi e previdenziali (vedi, a proposito del D.P.R. n. 602 del 1973 art. 49, Cass., sez. un., n. 33408/21, e giusta la L. n. 689 del 1981 e l'art. 27 e d.lgs. n. 285 del 1992 art. 206, 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).

Si legge nella motivazione della sentenza citata – le cui argomentazioni sono senz'altro da condividere – che: “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 sé 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. 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. (...) 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. (...).* 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 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*".

D'altronde, nello stesso senso si era già orientata la giurisprudenza di merito intervenuta in materia, evidenziando che la disposizione opera sull'interesse ad agire e lo stesso deve sussistere tanto al momento della proposizione della domanda, quanto al momento della decisione (cfr. Trib. Napoli n. 683/2022 richiamata, ai sensi dell'art. 118 disp. att. c.p.c. da Tribunale Cosenza sez. lav., 13/04/2022, nella quale sono citate Cass. Sez. U -Sentenza n. 10553 del 28/04/2017; Sez. L, Sentenza n. 16341 del 13/07/2009).

Ne deriva che le regole processuali sottese operano anche nel corso del processo, perché la verifica dell'interesse ad agire non si esaurisce al momento della proposizione della domanda, bensì nel corso dell'intero giudizio, fino alla decisione.

Di conseguenza, anche i ricorsi notificati prima della predetta disposizione vanno dichiarati inammissibili in forza del principio consolidato in giurisprudenza (ex plurimis Cass. 14073/2020), secondo il quale l'interesse ad agire in giudizio (di qualunque tipo e in qualunque fase) deve sussistere non solo alla proposizione della domanda, ma anche al momento della decisione.

Tanto più, oggi, alla luce dell'intervento delle Sezioni Unite.

Nel caso di specie, la parte ricorrente, a fronte dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'ente resistente, non ha allegato, né tanto meno, provato un interesse concreto ad agire. Parimenti, parte attrice non ha né prospettato, né tanto meno dimostrato, la ricorrenza di una delle ipotesi tassative in cui, ai sensi della novella legislativa richiamata, sussiste l'interesse ad impugnare l'estratto di ruolo. Sulla base di tali considerazioni, in conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per carenza della condizione dell'azione di cui all'art. 100 c.p.c..

Avuto riguardo alla novità legislativa intervenuta sul punto e alla recentissima pronunzia resa dalle Sezioni Unite della S.C., intervenuta in corso di causa, sussistono eccezionali motivi per disporre la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza disattesa, così provvede:

- a) dichiara inammissibile il ricorso;
- b) compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

Santa Maria Capua Vetere, 15 giugno 2023

Il Giudice
dott.ssa Adriana Schiavoni