



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO DI ROMA
IV SEZIONE LAVORO**

La Corte, composta dai signori magistrati:

- | | |
|---------------------------------|------------------|
| - dott. Alessandro Nunziata | Presidente |
| - dott.ssa Gabriella Piantadosi | Consigliere rel. |
| - dott.ssa Alessandra Lucarino | Consigliere |

all'udienza del 5.3.2024 ha pronunciato la presente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 151/2021 R.G. vertente

TRA

SGRÒ GIUSEPPE ANTONIO, rappresentato e difeso, giusta delega in atti, dall'Avv. Micaela Pisacane, presso il cui studio elettivamente domicilia in Roma alla Via Monte Santo n. 25

APPELLANTE

E

INPS - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, in proprio e quale mandatario della Società di cartolarizzazione dei crediti INPS, S.C.C.I. S.p.A., rappresentato e difeso dall'Avv.to Maria Carla Attanasio, per procura generale alle liti nn. 77778 del 23.12.11, per atti del Notar P. Castellini di Roma, elettivamente domiciliato presso la sede metropolitana di Roma, alla via Cesare Beccaria, n. 2

APPELLATO

E

INAIL - ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO, in persona del Direttore Regionale del Lazio pro tempore, rappresentato e difeso, in virtù di procura generale alle liti (atto notaio Carlo Federico Tuccari di Roma del 28/7/2020, rep. n. 89932, racc. n. 26221), dall'Avv. Roberto De Martino e presso di lui elettivamente domiciliato in Roma, alla piazza delle Cinque Giornate n. 3

APPELLATO



E

AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa, giusta procura in atti, dall'Avv. Fabio Marchese ed elettivamente domiciliata in Roma, presso lo studio dell'Avv. Anna Maria Pepe, alla Via Luigi Mancinelli n. 46

APPELLATA

NONCHÉ

ISPETTORATO TERRITORIALE DEL LAVORO DI ROMA (già Direzione Provinciale/Territoriale del lavoro di Roma)

APPELLATO NON COSTITUITO

avente ad oggetto avente ad oggetto: appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, n. 5437/2020 in data 17.11.2020

Conclusioni: come in atti.

IN FATTO E IN DIRITTO

1. Con ricorso depositato in data 7.12.2018 innanzi al Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, Sgrò Giuseppe Antonio esponeva che, visionando un estratto di ruolo del 6 settembre 2018, aveva appreso dell'emissione di una serie di cartelle esattoriali da parte dell'INPS, dell'INAIL e della Direzione provinciale del lavoro di Roma attinenti a presunti omessi e/o parziali e/o tardivi pagamenti di contributi, premi e sanzioni amministrative.

In relazione alle predette cartelle eccepiva: 1) “che non sono state mai notificate e per alcune di esse” (non meglio specificate) “*si eccepisce l'irregolarità della notifica delle medesime*”; 2) la nullità, non essendo chiare le modalità di calcolo degli interessi; 3) la prescrizione dei crediti. Chiedeva, pertanto, previa sospensione delle cartelle impugnate, di “dichiarare inesistente o nulle, ovvero annullare le *cartelle di pagamento impugnate, per i motivi di cui in narrativa in particolare per l'intervenuta prescrizione e decadenza e per l'effetto rigettare la pretesa contributiva e sanzionatoria del INPS e INAIL* con ogni conseguenza di legge”, con vittoria di spese da distrarsi in favore del procuratore antistatario.

Ritualmente costituitasi in giudizio, l'Agenzia delle Entrate contestava l'avverso ricorso sotto diversi profili, tra cui la carenza di interesse ad agire del ricorrente, con conseguente inammissibilità dell'opposizione, stante la non autonoma impugnabilità dell'estratto di ruolo.

Si costituivano in giudizio anche l'INPS, l'INAIL e l'Ispettorato territoriale del lavoro di Roma (già Direzione Provinciale/Territoriale del lavoro di Roma), a loro volta contestando il ricorso avversario, di cui chiedevano dichiararsi l'inammissibilità ovvero la reiezione.

All'esito del giudizio il Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dichiarava il difetto



di interesse ad agire di Sgrò Giuseppe Antonio e, dunque, l'inammissibilità dell'opposizione; compensava tra le parti le spese di lite. Argomentava, tra l'altro, il giudice che *“l'opponente non ha alcun interesse ad agire nei confronti di atti impositivi/cartelle esattoriali di cui era perfettamente a conoscenza (stante, come visto, la regolarità delle notifiche effettuate cui non ha fatto seguito alcuna impugnazione) e/o nei confronti di un atto non impositivo quale è, pacificamente, l'estratto di ruolo”* e che *“Nel caso di specie l'estratto di ruolo non ha alcun idoneità ad incidere nella sfera giuridica dell'opponente e dunque l'azione non è sorretta da alcun substrato di interesse ad agire, almeno in questa sede. Sarà eventualmente in sede di successivo, provvedimento esecutivo di Agenzia delle Entrate che l'opponente avrà un concreto interesse ad agire in giudizio nelle opportune sedi”*.

Avverso tale pronuncia proponeva appello – notificato nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e dell'Agenzia delle Entrate - Sgrò Giuseppe Antonio, censurando, in particolare, la pronuncia in quanto erroneamente il giudice aveva ritenuto la carenza di interesse ad agire e ad impugnare l'estratto di ruolo; contestava, quindi, la documentazione ex adverso prodotta e rilevava che per tutte le cartelle era maturata la prescrizione, avuto riguardo alla mancata notifica delle stesse e, comunque, alla mancanza di atti interruttivi del termine di prescrizione successivamente alla pretesa notifica, da datarsi tra il 2002 ed il 2011.

Riproponenza, quindi, tutte le questioni ed eccezioni fatte valere nel ricorso di primo grado e chiedeva che questa Corte accogliesse il ricorso in appello e annullasse le cartelle esattoriali impuginate; con vittoria di spese del doppio grado di giudizio, da distrarsi in favore dell'avv. Micaela Pisacane, antistatario.

Si costituiva l'Agenzia delle Entrate, chiedendo di rigettare l'appello proposto perché infondato in fatto ed in diritto e, per l'effetto, confermare la sentenza impugnata.

Si costituivano altresì in giudizio l'INPS e l'INAIL chiedendo, a loro volta, la conferma della sentenza impugnata, confutando le censure e le ragioni avversarie.

Con nota del 2 marzo 2002 l'Agenzia delle entrate rappresentava che le cartelle di pagamento nn. 09720020312764676000, 09720030066837277000, 09720030314967446000, 09720040170723419000, 09720040368247028000, 09720050209127142000, 09720050250708149000, 09720060158920768000, 09720070369924209000, 09720080087549807000, 09720080290031124000, 09720090268407084000, 09720100192422128000, 09720100343048463000, 09720110245990111000, oggetto di giudizio, erano state annullate ex lege ai sensi dell'art. 4, comma 6, del D.L. n. 41/2021.

Con successiva nota del 27 aprile 2022 l'Agenzia delle entrate depositava una ulteriore nota – a rettifica di quella precedente - facendo presente che le cartelle di pagamento oggetto di giudizio annullate ex lege ai sensi dell'art. 4, comma 6, del DL n. 41/2021 erano unicamente le seguenti: - n. 09720020312764676000, limitatamente alle partite di ruolo n. 3000738, n. 3000742, n. 3000755, n. 3000751, n. 3000745, n. 3000750, n. 3000749, n. 3000754; - n. 09720070369924209000, limitatamente alla partita di ruolo n. 3103995.



All'udienza del 20.2.2024 la parte appellante chiedeva – ed otteneva - termine per fornire la prova della notifica dell'atto di appello all'Ispettorato del lavoro.

Con nota del 27.2.2024 l'appellante non forniva la predetta prova, ma chiedeva termine per notificare il ricorso in appello all'Ispettorato del lavoro, dando atto che permaneva l'interesse all'appello per tutte le cartelle, specificamente elencate, per cui non era intervenuto lo sgravio ex lege.

All'udienza del 5 marzo 2024, sulle conclusioni come in atti, la causa veniva decisa mediante lettura del dispositivo di seguito riportato.

2. Preliminarmente, deve darsi atto che non è stato concesso alla parte appellante un termine per notificare l'atto di gravame "*nei confronti dell'Ispettorato del lavoro*" - che era parte del giudizio di primo grado e deve ritenersi destinatario dell'atto di gravame (in quanto lo stesso, letto nella sua interezza, risulta diretto anche nei confronti dell'Ispettorato del lavoro di Roma, che non è menzionato nell'intestazione del ricorso in appello per mero errore materiale, come evincibile dal fatto che l'INAIL è, invece, indicato due volte e, in un caso, è identificato come «INAIL, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato presso l'ispettorato stesso sito in Via M. Brighenti, 23 – 00159 Roma pec: itl.roma@pec.ispettorato.gov.it», con indicazione, dunque, dell'indirizzo e della pec dell'Ispettorato del lavoro) - non ricorrendone i presupposti.

In proposito giova evidenziare che, nella specie, non sussiste un'ipotesi di litisconsorzio necessario.

Infatti, posto che lo Sgrò - attraverso l'impugnazione dell'estratto di ruolo - ha inteso impugnare una pluralità di cartelle emesse, negli anni, da diversi enti (INPS, INAIL e Direzione provinciale del lavoro di Roma, oggi Ispettorato del lavoro), non ricorre un'ipotesi di causa inscindibile o di cause tra loro dipendenti, trattandosi di rapporti sostanziali tra loro del tutto indipendenti, sicché non vi è un obbligo di integrare il contraddittorio ex art. 331 c.p.c. Giova altresì evidenziare che proprio l'autonomia delle pretese creditorie esclude anche un possibile conflitto di giudicati.

Versandosi in ipotesi di cause scindibili, deve rilevarsi che non deve essere ordinata la notifica del ricorso in appello ai sensi dell'art. 332 c.p.c. se, alla data in cui dovrebbe essere disposta l'integrazione, la parte interessata sia decaduta dalla facoltà di proporre impugnazione tardiva, per decorso del termine di cui all'art. 327 c.p.c. Infatti, l'iniziativa di disporre la vocatio in sede di gravame ai sensi dell'art. 332 c.p.c. trova il suo presupposto giustificatore nella possibilità che il chiamato proponga impugnazione incidentale; essa, dunque, è preclusa quando è decorso dalla pubblicazione della sentenza il termine di cui all'art. 327 c.p.c. (Sez. 3, Sentenza n. 17868 del 2007; Sez. 1, Sentenza n. 12942 del 2003).

Pertanto, posto che, nella specie, è ampiamente decorso il termine suindicato, non sussistono le condizioni per ordinare la notificazione dell'atto di appello all'Ispettorato territoriale del lavoro di Roma



ex art. 332 c.p.c. (Sez. 1, Ordinanza n. 13465 del 17/05/2023).

Escluso, dunque, un potere/dovere del Collegio di provvedere ex art. 331 e 332 c.p.c., deve rilevarsi che non è stato concesso alla parte appellante - che (per sua stessa ammissione) non ha provveduto alla notifica dell'atto di gravame all'Ispettorato del lavoro - un termine per effettuare la notifica omessa. E ciò in quanto, pacificamente, nelle controversie di lavoro in grado d'appello, la mancata notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza determina l'improcedibilità dell'impugnazione, senza possibilità per il giudice di assegnare un termine perentorio per provvedervi, in quanto tale omissione lede la legittima aspettativa della controparte al consolidamento, entro un termine predefinito e ragionevolmente breve, di un provvedimento giudiziario già emesso (ex multis Sez. L - , Sentenza n. 6159 del 14/03/2018).

Ne segue che l'appello nei confronti dell'Ispettorato territoriale del lavoro di Roma deve essere dichiarato improcedibile.

3. Tra le parti costituite, invece, l'appello è infondato e va respinto.

3.1. Come già ritenuto dal Tribunale, risulta preliminare ad ogni profilo controverso la questione dell'interesse ad agire in relazione all'azione proposta da Sgrò Giuseppe Antonio, come individuata nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, con cui è stato impugnato un estratto di ruolo, dalla cui visione l'odierno appellante ha appreso della sussistenza di una serie di cartelle esattoriali emesse, nel tempo, nei suoi confronti da vari enti e, asseritamente, mai notificate ovvero irregolarmente notificate.

Reputa il Collegio, conformemente alla più recente evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia, che una siffatta azione sia inammissibile perché non sorretta da un interesse ad agire (cfr., da ultimo, Sez. L, Ordinanza n. 26250 del 2023).

Come noto, le impugnazioni degli atti e le contestazioni dei crediti riportati negli estratti di ruolo hanno determinato un relevantissimo contenzioso, volto a 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 all'esercizio della tutela. L'inefficienza della riscossione coattiva 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).

È allora intervenuto il legislatore con l'art. 3 bis del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146, inserito in sede di conversione dalla L. 17 dicembre 2021, n. 215.

Invero, tale disposizione ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica



29 settembre 1973, n. 602, mediante l'aggiunta del comma 4 bis, il quale dispone: “*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'estratto di ruolo non è, dunque, per espressa disposizione normativa, autonomamente impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento, che si assume invalidamente notificata, possono essere direttamente impugnati nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio riferito a tre ipotesi specifiche: 1) per la partecipazione a una procedura di appalto; 2) per la riscossione di somme allo stesso dovute da parte della P.A., con conseguente blocco dei pagamenti; 3) per la perdita di un beneficio nei rapporti con una P.A..

È onere della parte che impugna allegare, e provare, l'esistenza di un effettivo pregiudizio tra quelli individuati dalla norma e, quindi, di un concreto interesse ad agire.

In proposito deve aggiungersi che, da ultimo, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 190/2023, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973, così come modificato dall'art. 3-bis del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, il quale – disponendo che il ruolo e la cartella 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 –, innalza la soglia del bisogno di tutela giurisdizionale dei contribuenti ai fini della impugnazione “diretta” del ruolo e della cartella. Ha ritenuto la Consulta che “La disposizione censurata restringe la possibilità di impugnare la cartella di pagamento che si ritenga invalidamente notificata e di cui il contribuente sia venuto a conoscenza dall'estratto di ruolo (che ne afferma la valida notifica), a causa delle gravi inefficienze del sistema italiano della riscossione, che ha condotto all'enorme proliferazione di controversie strumentali di impugnazione degli estratti di ruolo radicate dai debitori iscritti a ruolo, con un aumento esponenziale delle cause per far valere, spesso pretestuosamente, ogni sorta d'eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima. L'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità



del sistema e così generano un preoccupante contenzioso seriale non può tuttavia comprimere in via sistematica il bisogno di tutela “anticipata” dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano. Tuttavia, il rimedio alla situazione che si è prodotta coinvolge profili rimessi alla discrezionalità del legislatore; tale risultato può, infatti, essere ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative. Con riferimento a questa indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione, va formulato il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione ai principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall’art. 18 della legge n. 111 del 2023”.

Pertanto, salvi eventuali futuri interventi normativi, implicanti scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore, allo stato è vigente la normativa introdotta dal legislatore del 2021.

3.2. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 26283 del 6 settembre 2022, hanno affermato che la novella - che, come detto, ha superato l’elaborazione giurisprudenziale formatasi sulla scia di S.U., sentenza n. 19704 del 2015, che consentiva il ricorso ad una “tutela immediata”- è applicabile ai processi in corso, anche non tributari (art. 17 e 18 D.Lgs. n. 46/99 per i contributi; art. 27 Legge 689/1981 per violazioni del Codice della Strada e delle sanzioni amministrative), e hanno sancito il seguente principio di diritto a cui questo Collegio intende attenersi: *“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”*.

Le Sezioni Unite, nella sentenza citata, hanno, inoltre, precisato che, pure a fronte dell’invalida o dell’omessa notificazione della cartella o dell’intimazione di pagamento, c’è sempre un giudice chiamato a pronunciarsi sulle doglianze del contribuente, che impugni l’atto successivo. Infatti, anche 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. U. n. 15354/2015; 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).

I casi in cui è consentita l'impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento, che si assumono non regolarmente notificati, sono, quindi, *“tassativi e non esemplificativi, per cui l'interprete non può crearne altri”*.

La S.C. ha, poi, evidenziato che la norma si sottrae 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. pagina 15 e ss., cui si rinvia).

Le ragioni che supportano la 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).

Le soluzioni interpretative adottate sul punto dalla giurisprudenza di legittimità sono state in passato composite, per come ricordato dalle citate S.U., che hanno evidenziato come proprio in questo articolato contesto sia intervenuto il legislatore del 2021, con la chiara finalità sia di contrastare gli indirizzi giurisprudenziali che ammettevano in ogni caso la tutela giudiziale sia di ridurre l'eccessivo contenzioso in materia.

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), 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.

I giudici di legittimità hanno, inoltre, 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).

Va, peraltro, aggiunto che proprio nelle ipotesi in cui l'agente della 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. L'interesse giuridicamente rilevante non può fondarsi sulla mera deduzione della sussistenza di atti con i quali l'agente della 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.

3.3. Alla luce delle considerazioni che precedono, ed in particolare delle argomentazioni delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, alle quali si è conformata anche la successiva giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 10595/2023, n. 17206/2023), l'appello deve essere respinto.

Infatti, dopo aver impugnato l'estratto di ruolo e le cartelle ivi indicate, Sgrò Giuseppe Antonio non ha indicato, né dimostrato, di essere esposta ad uno dei pregiudizi specificamente individuati dal legislatore.

Se tale allegazione era assente nel ricorso introduttivo del giudizio, neanche è stata fornita nel corso del presente giudizio.

Pertanto, la sentenza di primo grado va confermata, sia pure dovendosene integrare la motivazione nei termini dianzi specificati.

3.4. Come detto, la verifica della sussistenza dell'interesse ad agire – che determina l'inammissibilità dell'originaria opposizione, già dichiarata dal giudice di primo grado e la rieiezione del presente gravame – è preliminare ad ogni altra questione.

Posta la carenza di interesse ad agire, risulta irrilevante ai fini del presente giudizio la circostanza, pure rappresentata dall'Agenzia delle entrate – Riscossione, che, in applicazione della normativa nelle more intervenuta (Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 41 convertito con modificazioni dalla L. 21 maggio 2021, n. 69; Decreto del M.E.F. 14 luglio 2021 recante “Termini e modalità di annullamento automatico dei debiti tributari di importo residuo fino a 5.000 euro risultanti da carichi affidati agli agenti della riscossione tra il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2010”), sono stati “automaticamente annullati” alcuni crediti per cui è causa.

4. La circostanza che, nel corso del giudizio, è stata introdotta l'innovazione normativa innanzi richiamata, cui è seguita la pronuncia delle Sezioni Unite n. 26283/2022 (che ha posto fine a questioni ampiamente controverse), giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali del presente grado tra le parti costituite ai sensi dell'art. 92, comma 2, c.p.c..

Nulla per le spese nei confronti dell'Ispettorato del lavoro, non costituitosi in giudizio stante l'omessa notifica dell'atto di gravame.

P.Q.M.

- dichiara improcedibile l'appello nei confronti dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Roma e



rigetta per il resto l'appello;

- compensa le spese di lite del presente grado di giudizio tra le parti costituite;
- nulla sulle spese del grado nei confronti dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Roma;
- dà atto della sussistenza dei presupposti oggettivi per il versamento, da parte dell'appellante, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, d.P.R. n. 115/2002.

Il Consigliere estensore
dott.ssa Gabriella Piantadosi

Il Presidente
dott. Alessandro Nunziata

