



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

composta dai signori magistrati:

SCARAFONI dr. Stefano – Presidente

DEDOLA dr. Enrico Sigfrido - Consigliere

COSENTINO dr.ssa Maria Giulia – Consigliere rel.

All'udienza di discussione del 18 settembre 2024, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella controversia in materia di previdenza in grado di appello iscritta al n. 2949 del Ruolo Generale Affari Contenziosi dell'anno 2023

TRA

CAMPAGNA IRENE, con l'Avv. Saverio Cosi

Appellante

E

INPS – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, con l'Avv. Raffaella Piergentili

Appellato

OGGETTO: appello avverso la sentenza del Tribunale del Lavoro di Roma n. 10523/2023 del 22.11.2023.

CONCLUSIONI DELLE PARTI:

per l'appellante: “Preliminarmente: Rilevare d'ufficio sia l'intervenuta prescrizione ed anche l'inesistente, omessa e invalidità della notificazione dei provvedimenti sottesi impugnati; rilevare altresì d'ufficio la prescrizione successiva alla notifica dei titoli esattoriali sottesi impugnati ex art. 615 c.p.c. Nel merito: accogliere il ricorso, dichiarando nulli, illegittimi ed inefficaci i provvedimenti impugnati, per effetto dell'omessa o non provata notifica, dell'intervenuta prescrizione dei diritti; accogliere il ricorso e dichiarare nulli i titoli esattoriali impugnati per



prescrizione successiva alla regolare notifica ex art. 615 c.p.c. In via traversa: rilevare interesse ex art. 100 c.p.c. anche in virtù dell'eccezione di prescrizione successiva dalle notifiche dei titoli esattoriali e dichiararla.”;

per l'appellato: “Piaccia all'Ill.mo Giudice adito • dichiarare il ricorso avversario inammissibile ai sensi della legge 215/21 • in via gradata, dichiarare inammissibili le eccezioni relative alla omessa/irregolare notifica dei titoli sottesi, in quanto tardivamente proposta e comunque infondate. • In subordine, nel merito, rigettare l'eccepita prescrizione e il ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto Con vittoria di spese.”.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Irene Campagna era insorta avverso il provvedimento dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione e l'analogo provvedimento tacito dell'INPS di diniego dell'istanza di sgravio in autotutela di una serie di titoli esattoriali sottesi ad un estratto di ruolo del 20.2.2023 ed asseritamente mai ricevute, risalenti alle annualità 2016 - 2019. Deduceva: inesistenza delle notifiche; decadenza ex art. 25 del DPR n. 702/1973; prescrizione delle pretese; in subordine, prescrizione degli interessi e delle sanzioni.

L'INPS si era costituito eccependo l'inammissibilità del ricorso ai sensi della nuova normativa di cui alla legge n. 215/21 di conversione del DL n. 146/2021; aveva rilevato che le notifiche erano state contestate oltre i venti giorni successivi alla conoscenza dell'estratto di ruolo; aveva rilevato che due avvisi di addebito erano stati oggetto di sgravio, che per un altro risultava che la ricorrente avesse iniziato a pagare ratealmente il debito fra il 2017 e il 2020 e che gli altri titoli erano stati ritualmente notificati con raccomandata A/R; quanto, poi, all'eccezione di prescrizione decorsa successivamente alle notifiche, l'Istituto ha rilevato la mancata integrazione del contraddittorio con l'Agente della riscossione, istituzionalmente deputato alla notifica degli atti interruttivi.

Il Tribunale di Roma ha dichiarato il ricorso inammissibile in quanto difetterebbe l'interesse ad agire alla luce della normativa limitativa dell'estratto di ruolo di cui alla legge n. 215/21 di conversione del DL n. 146/2021.

Irene Campagna ha appellato la sentenza. Resiste l'INPS.

All'udienza fissata per la discussione i difensori delle parti si sono riportati alle già prese conclusioni, trascritte in epigrafe. La causa è stata quindi discussa e decisa con la pronuncia del dispositivo in calce.



MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appellante, in primo luogo, sottolinea che oggetto di impugnativa non era un estratto di ruolo bensì un diniego di sgravio; e che era stata promossa pronuncia sull'inesistenza delle notifiche, decadenza o prescrizione dei titoli opposti, inclusa la prescrizione successiva alle notifiche ex art. 615 c.p.c..

Pertanto, la sentenza gravata sarebbe viziata da omessa pronuncia e motivazione su punti decisivi della controversia, fra cui si ribadisce l'eccezione di nullità delle cartelle opposte per inesistenza delle notificazioni, nonché prescrizione dei diritti, peraltro rilevabile d'ufficio.

Né può concordarsi, sostiene l'appellante, in merito alla carenza di interesse, essendo noto che gli interessi di mora dei titoli esattoriali lievitano di anno in anno e vi è quindi un interesse al sollecito accertamento negativo della pretesa.

Si chiede infine la riforma della statuizione sulle spese, che erano state compensate, quale effetto dell'accoglimento del gravame.

Orbene, l'originaria domanda della Campagna va respinta nel merito e non già dichiarata inammissibile come avvenuto in primo grado. Infatti, in relazione alla censura secondo cui il ruolo contiene titoli non notificati e che si sono prescritti successivamente alla notifica, il ricorso era, in verità, ammissibile.

Diversamente da quanto sostenuto dall'INPS, non incide sull'esito del presente giudizio l'entrata in vigore dell'art. 12, comma 4 bis, d.p.r. 602/1973, introdotto al D.L. n. 146 del 21 ottobre 2021, art. 3-bis, convertito con L. 17 dicembre 2021, n. 215, che così recita: "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'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 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'articolo 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione".



Le SS.UU. della S.C. con sentenza n. 26283/2022 hanno statuito che "In tema di riscossione a mezzo ruolo, D.L. n. 146 del 21 ottobre 2021, art. 3-bis inserito in sede di conversione dalla L. 17 dicembre 2021, n. 215, col quale, novellando D.P.R. n. 602 del 1973 art. 12, 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".

Tale normativa, tuttavia, regola specificamente i casi di azione diretta avverso gli estratti di ruolo, stabilendo quando l'invalida notificazione della cartella ingeneri di per sé bisogno di tutela giurisdizionale” e apprestando così tutela per gli atti invalidamente notificati o non notificati, e quindi inefficaci (vd. Cass. SS.UU. cit., punti 17 e 21).

Nella specie, invece, la questione concernente la validità della notifica dei titoli risultanti dall'estratto di ruolo e del ruolo stesso, di cui è stato rifiutato l'annullamento in autotutela va esaminata sotto il profilo della regolarità delle notifiche, strumentale all'ulteriore profilo della prescrizione, entrambe questioni che in primo grado erano state ingiustamente assorbite dalla declaratoria di inammissibilità della domanda.

L'azione di mero accertamento, con cui il destinatario di cartella ritualmente notificata e non impugnata eccepisce l'intervenuta estinzione del diritto consacrato nella medesima cartella in virtù di fatti successivamente verificatisi (nel caso in esame, per decorso del termine prescrizionale), non rientra nella sfera di applicabilità della normativa suddetta stante l'inequivoco tenore della disposizione ("Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi...") e l'ammissibilità dell'azione incontra il solo limite della ricorrenza di uno stato oggettivo di incertezza sull'esistenza del diritto.

Così si legge in Cass. 29294/2019: "la definitività dell'accertamento relativo alla sussistenza dei crediti contributivi portati dalla cartella, per effetto della mancata opposizione alle medesime, non è preclusiva dell'accertamento della prescrizione o di altri fatti comunque estintivi del credito maturati successivamente alla notifica delle cartelle in oggetto, laddove venga contestata l'effettiva prescrizione o estinzione dell'obbligo contributivo da parte dell'ente creditore. In tali ipotesi è necessario verificare in concreto, nella singola vicenda processuale, la sussistenza dell'interesse ad agire. In linea generale, infatti, questa Corte di Cassazione (vd. ad es. Cass. n. 16262 del 2015) ha



avuto modo di affermare che l'interesse ad agire in un'azione di mero accertamento non implica necessariamente l'attualità della lesione di un diritto, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva, anche non preesistente al processo, in quanto sorto nel corso di giudizio a seguito della contestazione sull'esistenza di un rapporto giuridico o sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, che non sia superabile se non con l'intervento del giudice”.

Nel caso in esame l'incertezza oggettiva è stata resa palese dalla posizione difensiva assunta in giudizio dall'INPS, che aveva negato e nega anche in questo grado l'intervenuta prescrizione del credito.

Nondimeno, nel merito, diversamente da quanto opina l'appellante, nessuna prescrizione è decorsa.

Ed infatti va rilevato che:

- 1) non è contestata l'affermazione dell'INPS secondo cui gli avvisi di addebito n.39720180013752488000 e 39720190032633701000 risultano essere stati oggetto di sgravio;
- 2) non è contestato, quanto all'avviso n. 39720170016735280000, che esso sia stato oggetto di rateizzazione (ciò che logicamente presuppone la conoscenza della pretesa contributiva) con versamento delle prime rate fra il 2018 e il 2020 e successiva interruzione.

Al riguardo va ricordato che (Corte appello Catania sez. lav., 19/06/2020, n.352) “il datore di lavoro, che richieda la rateazione del versamento di contributi assicurativi e nuovi termini di dilazione, pagando poi in tempi diversi vari acconti, riconosce i diritti dell'istituto previdenziale ed interrompe la prescrizione per i crediti ancora non prescritti, mentre rinuncia a valersi della prescrizione già maturata per quelli già prescritti. Per cui, se il datore di lavoro paga ogni rata alla scadenza prevista dal piano, la prescrizione non decorre (è sospesa) essendo il credito inesigibile. Se invece non rispetta la singola scadenza rateale, riprende a decorrere la prescrizione dato che è da tale momento che il credito diviene nuovamente esigibile. In definitiva, se non è in regola con le rate, il datore di lavoro decade dal beneficio della rateazione e da quel momento riprende a decorrere un nuovo termine di prescrizione, che è stata interrotta dell'istanza di rateazione.”.

- 3) la regolarità delle notifiche degli altri quattro titoli non è specificamente contestata nel gravame e comunque è supportata dalla documentazione prodotta dall'INPS.

Da tale documentazione emerge che gli avvisi n. 39720180034241911000 e n. 39720190014295111000 sono stati correttamente notificati nel 2019, di tal che non può essere decorsa alcuna prescrizione successiva.



L'avviso di addebito n. 39720160008913702000 risulta notificato il 13.05.2016 e l'avviso di addebito n. 39720160025526734000 risulta notificato il 1.12.2016. Per questi avvisi, astrattamente, sarebbe configurabile una prescrizione successiva alle notifiche (come noto di durata quinquennale: Cass. S.U. 23397/2016).

Né sarebbe possibile in questa sede chiamare in giudizio l'agente della riscossione per approfondire l'eventuale notifica di atti interruttivi: infatti l'opponente non aveva alcun obbligo di coinvolgerlo, essendo l'INPS soltanto il soggetto da individuare come legittimato passivo in relazione all'eccezione di prescrizione. Certamente l'Istituto avrebbe potuto chiedere di chiamarlo in giudizio, anche ai fini di manleva; ma tanto non è avvenuto, essendosi l'INPS limitato ad indicarlo, erroneamente, quale litisconsorte necessario. Anche in questo grado, peraltro, al fine di sollecitare un coinvolgimento processuale dell'agente ex art. 107 c.p.c., l'INPS avrebbe dovuto proporre appello incidentale, al fine di devolvere al giudice di appello un'eccezione di rito sulla quale il Tribunale, pur rigettando nel merito la domanda, ha omesso di decidere (cfr. Cass. SS.UU. 11799/2017).

La conclusione in merito al limitato ruolo dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione si ricava dalla nota sentenza della Cassazione a Sezioni Unite 8 marzo 2022 n. 7514, a mente della quale "deve affermarsi, quindi, in forza della disciplina del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, art. 24 che la legittimazione a contraddire compete al solo ente impositore, sicché la proposizione nei confronti del concessionario dell'opposizione tardiva recuperatoria avverso l'iscrizione a ruolo, al fine di far valere l'inesistenza del credito portato dalle cartelle delle quali è stata omessa la notificazione, anche per maturarsi del termine prescrizionale (come nella specie, in cui l'interesse del ricorrente è solo quello, in pratica, di negare di essere debitore per sopravvenuta prescrizione, a suo dire, del credito" Cass. 19 giugno 2019 n. 16425), lungi dal dar luogo ai meccanismi di cui all'art. 107 o 102 c.p.c., determina il rigetto del ricorso per carenza di legittimazione in capo al concessionario medesimo. La parte che introduce il giudizio, infatti, al fine di ottenere una pronuncia nel merito in astratto satisfattiva delle sue ragioni, deve radicarlo correttamente nei confronti del soggetto legittimato a contraddirvi, quale titolare della situazione sostanziale dedotta in giudizio. Poiché l'unico soggetto convenuto in giudizio, nel caso in disamina, è l'agente della riscossione e costui non è titolare del diritto di credito, quanto, piuttosto, mero destinatario del pagamento (Cass. 24 giugno 2004 n. 11746) o, più precisamente, soggetto autorizzato dalla legge a ricevere il pagamento ex 1188, I c.c. (cfr. Cass. 26 settembre 2006 n. 21222, Cass. 15 luglio 2007 n. 16412), si evidenzia il



difetto di legittimazione passiva in capo all'agente per la riscossione ed il difettoso radicamento del contraddittorio da parte di chi ha agito in giudizio nei confronti esclusivamente del medesimo.”.

Nondimeno, come più volte accennato, la prescrizione non è maturata: e questo in ragione della normativa emergenziale COVID, che ha disposto, da un lato, la sospensione degli adempimenti da parte dei contribuenti e, dall'altro, ha riconosciuto più tempo agli enti impositori e della riscossione per la notifica degli atti finalizzati al recupero dei tributi.

L'art. 68 del D.L. 18/2020, dopo aver previsto al comma 1 la sospensione dei termini dei versamenti (scadenti nel periodo dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2021 derivanti da cartelle di pagamento nonché dagli avvisi di accertamento esecutivi), richiama l'art. 12 del D.Lgs. 159/2015 il quale, al comma 1, prevede la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza a favore degli Uffici per un periodo di tempo corrispondente alla sospensione dei termini di versamento (nel caso di specie pari a 542 giorni).

Il richiamato art. 12 contiene anche un secondo comma ai sensi del quale i termini di prescrizione e decadenza che scadono entro il 31 dicembre dell'anno o degli anni durante i quali si verifica la sospensione, sono prorogati fino al 31 dicembre del secondo anno successivo alla fine del periodo di sospensione: poiché la sospensione si è conclusa il 31 agosto 2021, la proroga è al 31 dicembre 2023.

Pertanto, il termine di prescrizione che sarebbe naturalmente scaduto nel 2021 (vale a dire cinque anni dopo le notifiche del 2016) è stato prorogato al 31 dicembre 2023.

Conclusivamente, il ricorso originario non era inammissibile, bensì infondato nel merito, con la conseguenza che l'appello va respinto, dovendosi correggere la pronuncia gravata nella sola motivazione.

Le spese di lite seguono la soccombenza sostanziale dell'appellante e si liquidano come in dispositivo.

Deve infine darsi atto che per l'appellante sussistono le condizioni richieste dall'art.13 comma 1 quater del D.P.R. n. 115/2002 per il raddoppio del contributo unificato, ove dovuto.



P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sull'appello proposto con ricorso depositato il 24.2.2023 da Campagna Irene avverso la sentenza del Tribunale del Lavoro di Roma n. 10523/2023 del 22.11.2023 nei confronti di INPS, così provvede:

- Respinge l'appello;
- Condanna l'appellante a rimborsare all'appellato le spese di lite del grado, liquidate in € 5.000,00 oltre accessori di legge;
- Dà atto che per l'appellante sussistono le condizioni richieste dall'art.13 comma 1 quater del D.P.R. n. 115/2002 per il raddoppio del contributo unificato, ove dovuto.

Così deciso in Roma, il 18 settembre 2024.

Il Giudice estensore

Maria Giulia Cosentino

Il Presidente

Stefano Scarafoni

