



REPUBBLICA ITALIANA
In Nome Del Popolo Italiano
LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

Sezione controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza

composta dai magistrati:

dott.ssa Carmen Lombardi	Presidente
dott.ssa Milena Cortigiano	Consigliere relatore
dott.ssa Chiara De Franco	Consigliere

riunita in camera di consiglio ha pronunciato in grado di appello all'udienza del 4.6.2025 la seguente

SENTENZA

con motivazione contestuale nella causa civile iscritta al n. 441/2023 R. G. sezione lavoro

TRA

AGENZIA DELLE ENTRATE RISCOSSIONE, in persona del procuratore speciale rappresentata e difesa, in virtù di procura in atti, dall'avv. Vincenzo Orefice

Appellante

E

GERVASIO Nicola

Appellato contumace

NONCHE'

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE – I.N.P.S., in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso, in virtù di procura generale notarile alle liti, dall'avv. Luca Cuzzupoli

Appellato

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con sentenza n. 3832/2022, depositata in data 8.9.2022, il Tribunale di Napoli Nord, in funzione di giudice del lavoro, in accoglimento del ricorso in opposizione all'intimazione di

pagamento n. 07120219001945570000, notificata a Gervasio Nicola in data 23.2.2022, accertato il decorso del termine quinquennale di prescrizione decorrente dalla data di notifica degli avvisi di addebito ivi richiamati e ritenuta superflua ogni altra valutazione, accoglieva *“il ricorso quanto alla domanda di prescrizione della azione esecutiva”* e dichiarava *“non dovute le somme di cui agli avvisi di addebito n. 37120120009039010000, n. 37120120014592221000, n. 37120130004413653000 e n. 37120130008388288000”*; quanto alle spese di lite, condannava le parti convenute INPS e Agenzia delle Entrate Riscossione, in solido tra loro, alla refusione delle stesse in favore del ricorrente Gervasio Nicola, liquidandole in complessivi euro 800,00 oltre iva e cpa come per legge, con attribuzione al procuratore anticipatario.

Avverso la pronuncia proponeva appello, con ricorso a questa Corte depositato in data 1.3.2023 Agenzia delle Entrate Riscossione e, censurata la sentenza nella parte in cui aveva ritenuto decorso il termine di prescrizione, ne invocava la riforma con declaratoria di inammissibilità delle domande ex adverso proposte in primo grado e, in subordine, con rigetto del ricorso, vinte le spese.

Si costituiva l'INPS ed eccepiva l'inammissibilità dell'impugnativa dell'estratto di ruolo in considerazione di quanto previsto dall'art. 12 comma 4 bis DPR 602/1973, introdotto dall'art. 3 bis DL 146/2021 convertito nella legge 215/202 e, comunque, l'inammissibilità del ricorso di primo grado.

Non si costituiva, nonostante la ritualità della notifica del ricorso al procuratore costituito in primo grado, Gervasio Nicola, del quale va qui dichiarata la contumacia.

All'odierna udienza, all'esito della camera di consiglio, la Corte decideva la causa.

2. La sentenza impugnata deve essere riformata, con declaratoria di inammissibilità dell'opposizione proposta in primo grado per difetto di interesse ad agire, ai sensi dell'art. 12 comma 4 bis D.P.R. 602/1973, come introdotto dalla novella legislativa di cui all'art. 3-bis del D.L. n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 215/2021.

Sulla base di un condivisibile indirizzo della Suprema Corte, formatosi prima della novella legislativa dell'art. 12, comma 4 bis, del d.P.R. n. 602 del 1973 ad opera dell'art. 3 bis del d.l. n. 146 del 2021, come convertito dalla l. n. 215 del 2021, questo Collegio, con orientamento ormai consolidato, escludeva l'autonoma impugnabilità da parte del debitore dell'estratto di ruolo in difetto di una procedura esecutiva attivata dall'amministrazione per il recupero del credito ivi risultante (cfr. Cass. civ. [ord.], sez. VI, 07-03-2019, n. 6723; Cass., 9-3-2017, n. 6034; Cass. 13-10-2016, n. 20618; Cass. 10-11-2016, n. 22946).

Il ragionamento operato dai giudici di legittimità prendeva le mosse dal rilievo che l'interesse ad agire, in termini generali, costituisce una condizione per far valere il diritto sotteso mediante

l'azione, e si identifica nell'esigenza di ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non altrimenti conseguibile senza l'intervento chiarificatore del giudice. In particolare, nell'azione di mero accertamento, esso presuppone uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico, tale da arrecare all'interessato un pregiudizio concreto ed attuale, che si sostanzia in un'illegittima situazione di fatto continuativa e che, perciò, si caratterizza per la sua stessa permanenza (cfr. Cass. civ., sez. lav., 31-07-2015, n. 16262; Cass. civ., sez. VI, 23-07-2015, n. 15479; Cass. civ., sez. VI, 13-07-2015, n. 14612; Cass. civ., sez. III, 23-06-2015, n. 12893; Cass. civ. [ord.], sez. VI, 27-01-2011, n. 2051). Non vi erano quindi i presupposti, in difetto di qualsivoglia attività esecutiva da parte dell'Ente o dell'esattore, per percorrere la strada dell'azione di accertamento negativo del credito.

L'affermazione, precisava il Collegio, non si pone in contrasto con quanto affermato dalle Sezioni Unite con sentenza n. 19704 del 2015 (resa peraltro, giova ricordare, in materia tributaria), secondo cui il contribuente non può autonomamente impugnare, per difetto di interesse, il mero estratto di ruolo, mentre può impugnare il titolo esecutivo, cioè il ruolo, e dunque la cartella di pagamento della quale, a causa dell'invalidità della relativa notifica, sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione senza dover necessariamente attendere la notifica di un atto successivo.

Si tratta, invero, di azioni diverse, ricollegate a diversi fatti costitutivi e caratterizzate da differenti prospettazioni in relazione al *petitum* perseguito.

La distinzione era stata opportunamente ribadita, da ultimo, da Cass. civ., sez. Lav., sent. 8 ottobre 2019 n. 29294, che, nel ripercorrere analiticamente le diverse ipotesi di tutela riconosciute al debitore che intenda contestare l'esistenza di un debito contributivo di cui sia venuto a conoscenza solo mediante l'estratto di ruolo, aveva precisato che, mentre deve ritenersi ammissibile, in linea generale, l'azione recuperatoria ex art. 24 d. lgs. 46/1999 sul presupposto della decorrenza del relativo termine di impugnazione della cartella dal momento della prima conoscenza dell'esistenza della stessa tramite l'estratto di ruolo, non sussiste l'interesse ad agire qualora il debitore solleciti esclusivamente l'accertamento negativo del credito emerso dall'estratto di ruolo senza che alcun atto impositivo sia stato compiuto in suo danno.

Così, testualmente, la Suprema Corte: “... *se, invece, attraverso l'esercizio della medesima azione si intenda impugnare proprio l'estratto del ruolo in sé considerato ed a prescindere dalla verifica dell'avvenuta notifica della cartella, è evidente che tale azione non sarà ammissibile se rivolta esclusivamente ad ottenere l'accertamento negativo della sussistenza del credito per ragioni antecedenti alla notifica della cartella, perché l'estratto del ruolo non è atto idoneo a determinare alcuna lesione del patrimonio del contribuente, sicché qualsiasi eventuale ragione estintiva del*

debito, compresa la prescrizione dell'obbligo contributivo, non potrà essere più accertata essendo irretrattabile l'accertamento amministrativo per il decorso del termine previsto dal D.Lgs. n. 46 del 1999, art. 24".

Nelle more del giudizio è intervenuto il legislatore con l'art. 3 bis del D.L. n. 146 del 2021, convertito con modifiche dalla l. n. 215 del 2021, che, novellando l'art. 12 del D.P.R. n. 602/1973 (intitolato "*Formazione e contenuto dei ruoli*"), ha aggiunto il comma 4 bis, che testualmente prevede:

"4-bis. 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".

Sulla questione dell'applicabilità della norma ai giudizi in corso sono intervenute, quindi, le Sezioni Unite della Cassazione con sentenza n. 26283 del 6 settembre 2022, affermando, quale principio di diritto nell'interesse della legge ex art. 363 c.p.c., che in tema di riscossione coattiva delle entrate pubbliche (anche extratributarie) mediante ruolo, lo *ius superveniens* dell'art. 12 comma 4 bis sopra citato trova applicazione anche nei processi pendenti, poiché specifica, concretizzandolo, l'interesse alla tutela immediata rispetto al ruolo e alla cartella non notificata o invalidamente notificata.

Detta norma, selezionando specifici casi in cui l'invalida notificazione della cartella ingenera di per sé il bisogno di tutela giurisdizionale, ha plasmato l'interesse ad agire, condizione dell'azione avente natura "dinamica" che, come tale, può assumere una diversa configurazione, anche per norma sopravvenuta, fino al momento della decisione.

La citata disposizione, dunque, incide sulla pronuncia della sentenza e si applica anche nei processi pendenti, nei quali lo specifico interesse ad agire deve essere dedotto e dimostrato, eventualmente attraverso il ricorso alla rimessione nei termini della parte che ne faccia richiesta; da essa si trae, altresì, il corollario che nemmeno può ritenersi sussistente l'interesse ad agire a fronte della mera notifica di un'intimazione di pagamento, che non è un atto della procedura esecutiva, ma produce soltanto l'effetto di messa in mora del debitore e interruzione della prescrizione.

A tale condivisibile principio questa Corte ritiene doveroso dare piena applicazione.

3. Nel caso di specie, è palese dalla lettura del ricorso introduttivo di primo grado che

Gervasio Nicola intendesse proporre un'azione di accertamento negativo dell'esistenza del credito dell'INPS per decorso del termine di prescrizione quinquennale, sul presupposto della conoscenza degli avvisi di addebito, per la prima volta, con la notifica dell'intimazione di pagamento; o, in via graduata, un'opposizione ex art. 615 c.p.c. per far valere la prescrizione estintiva maturata successivamente alla presunta notifica degli avvisi.

Nel costituirsi in giudizio dinanzi al Tribunale, il convenuto INPS ha prodotto la copia delle relate di notifica dei quattro avvisi di addebito.

L'opposizione, dunque, appariva inammissibile, per difetto di interesse ad agire, già in virtù dell'orientamento della giurisprudenza di questo Collegio, avallato dalle pronunce della Suprema Corte sopra richiamato; vieppiù la pronuncia di inammissibilità è inevitabile a seguito dello *ius superveniens* di cui si è dato conto, che esclude senza riserve l'impugnazione dell'estratto di ruolo nel caso in cui la cartella esattoriale sia stata validamente notificata.

In ogni caso, per le ragioni sopra esposte, la verifica della ritualità della notifica, anche laddove contestata, appare irrilevante a fronte dello *ius superveniens* di cui si è dato conto, che esclude senza riserve l'impugnazione dell'estratto di ruolo anche nel caso in cui la cartella esattoriale - o l'avviso di addebito - non siano stati validamente notificati, a meno che non ricorra il peculiare pregiudizio indicato nella norma stessa; pregiudizio che Gervasio Nicola non ha in alcun modo dedotto.

Ne consegue che, in parziale riforma della sentenza impugnata, l'opposizione proposta in primo grado avverso l'intimazione di pagamento e gli estratti di ruolo relativi agli avvisi di addebito ivi indicati debba essere dichiarata inammissibile per difetto di interesse ad agire, ai sensi dell'art. 12 comma 4 *bis* D.P.R. 602/1973.

4. Quanto alle spese di lite, il giudice di appello, allorché riformi in tutto o in parte la sentenza impugnata, deve procedere d'ufficio, quale conseguenza della pronuncia di merito adottata, ad un nuovo regolamento delle spese processuali, il cui onere va attribuito e ripartito tenendo presente l'esito complessivo della lite, poiché la valutazione della soccombenza opera, ai fini della liquidazione delle spese, in base ad un criterio unitario e globale, mentre, in caso di conferma della sentenza impugnata, la decisione sulle spese può essere modificata soltanto se il relativo capo della sentenza abbia costituito oggetto di specifico motivo di impugnazione (Cass. Sez. Lav. n. 11423/2016).

La Suprema Corte ha altresì ribadito il principio di diritto secondo cui *“la valutazione delle proporzioni della soccombenza reciproca e la determinazione delle quote in cui le spese processuali debbono ripartirsi o compensarsi tra le parti, ai sensi dell'art. 92, secondo comma, c.p.c., rientrano nel potere discrezionale del giudice di merito, che resta sottratto al sindacato di*

legittimità, non essendo egli tenuto a rispettare un'esatta proporzionalità fra la domanda accolta e la misura delle spese poste a carico del soccombente". In particolare, la Suprema Corte , con la sentenza n. 2149/2014, ha affermato che "in tema di liquidazione delle spese giudiziali, nessuna norma prevede, per il caso di soccombenza reciproca delle parti, un criterio di valutazione della prevalenza della soccombenza dell'una o dell'altra basato sul numero delle domande accolte o respinte per ciascuna di essere, dovendo essere valutato l'oggetto della lite nel suo complesso".

In applicazione dei predetti principi, analizzato l'esito complessivo del doppio grado di giudizio e tenuto conto delle ragioni della decisione, si reputano sussistenti i presupposti per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite di entrambi i gradi.

P.Q.M.

La Corte così decide:

in accoglimento dell'appello, in riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile l'opposizione proposta da Gervasio Nicola in primo grado;
compensa tra le parti le spese del doppio grado.

Napoli, 4.6.2025

Il Consigliere Estensore
Dott.ssa Milena Cortigiano

Il Presidente
Dott.ssa Carmen Lombardi