

N. 7845/2013 R.G.



Il Tribunale Ordinario di Venezia, Prima Sezione Civile, in composizione monocratica,  
magistrato dott. Paolo Corder,  
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile promossa con atto di citazione

da

\_\_\_\_\_, con l' avv. Francesco Carraro del Foro di Padova per mandato in atti

attore

contro

**Equitalia Nord s.p.a.**, Agente per la Riscossione per la Provincia di Rovigo – Direzione e coordinamento di Equitalia s.p.a. appartenente al Gruppo Equitalia – in persona del responsabile del Contenzioso Esattoriale del Veneto, avv. Lisetta Cubeddu, con l'avv. Luca Schiavon del foro di Venezia, per mandato in atti

convenuta

contro

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale**, in persona del Presidente pro-tempore quale mandatario della Società Cartolarizzazione dei Crediti I.N.P.S., e in proprio, con l'avv. Angelo Guadagnino per mandato in atti

terzo chiamato

contro

**Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro**, in persona del Direttore Regionale del Veneto, con gli avvocati Francesco Cappelluti e Cosimo Giordano



terzo chiamato

In punto: opposizione a cartella esattoriale

**Svolgimento del processo**

adiva l'intestato Tribunale opponendosi al precetto relativo ad una serie di cartelle esattoriali notificategli da Equitalia Nord s.p.a., per un importo complessivo pari ad euro 676.487,57. A sostegno dell'opposizione, l'opponente eccepiva: l'intervenuta prescrizione del diritto alla riscossione; l'inesistenza di un valido titolo esecutivo, in quanto non presente un ruolo munito di valida sottoscrizione; l'inesistenza del diritto avversario per omessa notifica delle cartelle esattoriali e dei relativi avvisi di pagamento; l'inesistenza delle notifiche delle cartelle esattoriali oggetto di contestazione, per omessa produzione delle stesse; l'inesistenza e/o nullità e inefficacia delle cartelle per eventuale omessa sottoscrizione delle stesse da parte del titolare del procedimento; la nullità assoluta delle cartelle per omessa previa notifica del c.d. avviso bonario; la nullità della pretesa avversaria per carenza di motivazione. L'opponente chiedeva, quindi, accertato quanto dedotto, di dichiararsi la nullità delle cartelle opposte.

Si costituiva Equitalia Nord s.p.a. con comparsa datata 16.1.2014, eccependo anzitutto l'inammissibilità dell'opposizione, essendo tutte le contestazioni in essa svolte qualificabili in termini di opposizione agli atti esecutivi, ed essendo ampiamente maturato il previsto termine decadenziale; eccepiva inoltre l'incompetenza dell'adito Tribunale affermando la competenza del Giudice del Lavoro, in considerazione della natura previdenziale dei crediti iscritti a ruolo; eccepiva la parziale inammissibilità dell'azione, per difetto di giurisdizione del Tribunale adito, in riferimento alla cartella n. 119 2007 00110161 72 000, portando la stessa un credito di natura tributaria; eccepiva altresì l'inammissibilità dell'azione per decorso del termine di cui all'art. 24 co 5 del dlgs 46/99. Evidenziava altresì che: 1) palesemente infondata era da ritenersi l'eccezione di prescrizione formulata dall'attore, considerati gli atti interruttivi della prescrizione documentati in atti (notifica delle



cartelle esattoriali, atti di intervento nelle procedure esecutive esattoriali); 2) l'asserita inesistenza delle notifiche delle cartelle esattoriali per omessa produzione delle stesse risultava incomprensibile e comunque infondata, non ricorrendo tra l'altro alcun obbligo di conservazione in capo all'Agente per la Riscossione della copia delle cartelle; 3) anche l'eccezione sulla pretesa illegittimità delle cartelle per difetto di sottoscrizione risultava essere palesemente infondata, non essendo previsto, anche per consolidato orientamento giurisprudenziale, alcun obbligo di sottoscrizione delle stesse. Rilevava infine il proprio difetto di legittimazione passiva sugli ulteriori motivi di opposizione riferendosi gli stessi ad attività non di competenza di Equitalia, bensì degli enti impositori (INPS e INAIL); in particolare il rilievo sul difetto di legittimazione passiva atteneva alle eccezioni relative all'inesistenza di un valido titolo esecutivo per mancanza di sottoscrizione del ruolo ed alla necessità di una sua notifica al destinatario; all'eccezione relativa alla nullità assoluta delle cartelle per omessa previa notifica dell'avviso bonario; ed infine all'eccezione di nullità della pretesa per carenza di motivazione dell'estratto di ruolo. Chiedeva quindi il rigetto dell'opposizione e l'autorizzazione alla chiamata in causa dell'INPS – sede di Venezia – e dell'INAIL – sede di Venezia.

Costituitosi in giudizio, con comparsa datata 18.3.2014, l'INAIL, dopo aver descritto il contenuto delle pretese creditorie relative alle cartelle di propria competenza, evidenziava come parte ricorrente non avesse contestato il merito della pretesa creditoria, limitandosi a proporre motivi di opposizione tutti attinenti a profili formali, qualificabili come opposizioni agli atti esecutivi, e rispetto ai quali unico legittimato a interloquire era l'Agente della Riscossione. Chiedeva quindi la dichiarazione di difetto di legittimazione passiva e in ogni caso il rigetto nel merito dell'opposizione con vittoria di spese.

Costituitosi in giudizio, con comparsa datata 22.4.2014, l'INPS, dopo aver descritto il contenuto delle pretese creditorie relative alle cartelle di propria competenza, rilevava che: quanto all'asserita mancanza di sottoscrizione del ruolo, tutte le cartelle esattoriali erano



conformi al modello predisposto dal Ministero delle Finanze e che tale modello non prevede affatto la necessità di una sottoscrizione del Concessionario della Riscossione; quanto alla carenza di motivazione, ribadiva la piena conformità delle cartelle al modello predisposto dal Ministero delle Finanze e chiedeva quindi la dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione per decorrenza del termine ex art. 617 c.p.c., e in via subordinata la dichiarazione di difetto di giurisdizione del giudice adito in favore della Commissione Tributaria, relativamente alla cartella avente ad oggetto tributi e, comunque, nel merito il rigetto dell'opposizione con ristoro di spese.

All'udienza del 25.3.2015 venivano precisate le conclusioni. In particolare: l'opponente precisava le conclusioni come da ricorso, Equitalia come da comparsa di costituzione, Inps e Inail come da comparsa di costituzione e risposta. La causa, istruita documentalmente, veniva trattenuta in decisione con concessione dei termini ex art. 190 c.p.c..

#### **Motivi della decisione**

Preliminarmente, occorre rilevare il difetto di giurisdizione di questo Tribunale rispetto alla cartella cartella n. 119 2007 00110161 72 000 (cfr. doc. 18 attoreo): il credito cui la stessa si riferisce, relativo all'imposta IRPEF e iscritto a ruolo nell'anno 2007, presenta infatti natura tributaria; e dunque, in base all'art. 57 del d.p.r. 602/1973, l'opposizione rispetto a detta cartella deve dichiararsi inammissibile.

Procedendo a vagliare i restanti motivi di opposizione, si può immediatamente affrontare l'eccezione relativa alla mancata sottoscrizione del ruolo da parte degli enti impositori. A tal fine si osserva quanto segue. Com'è noto, l'art. 49 co 1 d.p.r. 602/1973, prevede che *"per la riscossione coattiva delle somme non pagate il concessionario procede ad espropriazione forzata sulla base del ruolo, che costituisce titolo esecutivo"*. E l'art. 12 del suddetto decreto precisa, per quanto qui rileva, che l'ufficio impositore *"forma i ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in cui i concessionari operano"*, che *"in ciascun ruolo*



*sono iscritte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in comuni compresi nell'ambito territoriale cui il ruolo si riferisce"* (comma 1); e che *"il ruolo è sottoscritto, anche mediante firma elettronica, dal titolare dell'ufficio o da un suo delegato. Con la sottoscrizione il ruolo diviene esecutivo"* (comma 3). Dopodiché, l'art. 25 (d.p.r. 602/1973) impone che la fase prodromica all'avvio dell'esecuzione esattoriale prosegua con la notificazione al debitore iscritto a ruolo della c.d. cartella di pagamento. Più precisamente la cartella di pagamento, che va *"redatta, a pena di nullità, in conformità al modello approvato con decreto del Ministro delle Finanze, contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione con l'avvertimento che, in mancanza si procederà ad esecuzione forzata"*. La cartella di pagamento in definitiva ha la funzione di minacciare l'avvio dell'esecuzione ed ha caratteri e funzione analoghi al precetto.

Orbene, seguendo l'orientamento espresso da Cassazione n. 7934/2003, muovendo dal presupposto che gli enti impositori abbiano la veste di attori in senso sostanziale, e ritenendo, come sopra chiarito, che il ruolo svolga la funzione di atto presupposto fondante la pretesa fatta valere con la notificazione della cartella di pagamento, "l'onere di provare i fatti costitutivi della pretesa" grava sull'attore in senso sostanziale. Il caso affrontato dalla Corte si presenta assai simile al caso che ci occupa, in quanto si trattava di una questione, anche in quella ipotesi, formale, seppure afferente alla "data di adozione del ruolo" e non come in questo caso la sottoscrizione del ruolo. Ne deriva che l'onere di provare la regolarità formale del ruolo, e in particolare l'onere di provare la sottoscrizione gravava su sugli enti impositori, con le precisazioni che seguiranno. Del resto, deve osservarsi che la parte privata non può essere gravata della prova di una circostanza negativa quale quella ad esempio della mancata sottoscrizione del ruolo, configurandosi onere probatorio di assai difficile adempimento, se posto in capo al privato.



Orbene, rilevato che l'eccezione qui in esame viene sollevata dall'opponente nei confronti di Equitalia, deve osservarsi che, se è vero che, trattandosi di eccezione che riguarda il diritto di procedere ad esecuzione forzata, si riferisce in sé alla formazione del ruolo da parte degli enti impositori, tuttavia attenendo essa comunque alla fase prodromica all'esecuzione, deve ritenersi che comunque Equitalia prima di emettere la cartella avrebbe dovuto accertarsi della correttezza formale del ruolo e, dunque, della sua esecutività. È in fondo ciò che si richiede al creditore privato, che prima di notificare il precetto deve verificare la regolarità formale del titolo. È vero che nel caso del creditore privato si tratta dello stesso soggetto, mentre nel nostro caso si tratta di enti diversi, ma ciò non toglie che Equitalia, nei confronti del debitore privato, debba evitare di notificare cartelle di pagamento sulla base di titoli formalmente irregolari. Almeno questo è l'onere che rileva all'esterno nei rapporti col debitore, fatti salvi i rapporti interni fra ente impositore ed Equitalia che non possono essere automaticamente ed invariabilmente opposti al debitore privato.

Sulla base di tale ragionamento va rigettata l'eccezione di incompetenza funzionale sollevata da Equitalia. Qui in discussione è il diritto di Equitalia a procedere ad esecuzione forzata, in forza di titolo esecutivo formalmente corretto. Non è quindi in discussione il merito della pretesa creditoria, che sarebbe certamente di competenza del giudice del lavoro.

Venendo poi a declinare nel caso di specie le considerazioni di cui sopra sotto altro profilo, l'opposizione va accolta, in quanto mancando la prova della rituale sottoscrizione del ruolo, titolo esecutivo presupposto delle cartelle esattoriali contestate, essa risulta fondata. Infatti, a fronte della precisa eccezione del contribuente circa la mancata sottoscrizione dei ruoli, incombeva per le ragioni sopra esposte anche su Equitalia, oltre che sugli enti impositori terzi chiamati, INPS e INAIL, l'onere della prova circa la ritualità del titolo. In particolare, Equitalia o INPS e INAIL, in quanto chiamati in causa, avrebbero dovuto



produrre in giudizio il titolo esecutivo regolare e rituale sotto il profilo della sottoscrizione, in base al quale si è poi proceduto all'emissione delle cartelle esattoriali opposte.

Pertanto, fatta eccezione per la cartella esattoriale di cui sopra, in relazione alla quale è stato dichiarato il difetto di giurisdizione, va dichiarata la nullità delle cartelle esattoriali oggetto di opposizione.

Considerata la complessità della controversia anche alla luce dei diversi interventi normativi in tema di riscossione e considerata la dichiarazione di difetto di giurisdizione con riguardo ad una cartella, le spese di lite vanno compensate.

**P.Q.M.**

- 1) dichiara inammissibile l'opposizione alla cartella cartella n. 119 2007 00110161 72 000 per difetto di giurisdizione del giudice adito;
- 2) accoglie, per il resto, l'opposizione e dichiara nulle le cartelle esattoriali qui opposte;
- 3) spese compensate.

Venezia, 29 luglio 2015

Il Giudice dott. Paolo Corder



