

Sentenza N. 4324/2019

Reg. gen. Sez. Lav. N. 2023/2017



*Repubblica Italiana*  
*In nome del popolo italiano*

## LA CORTE DI APPELLO DI ROMA

### SEZIONE LAVORO

composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Anna Maria Franchini	Presidente
Dott. Carlo Chiriaco	Consigliere rel.
Dott.ssa Alessandra Trementozzi	Consigliere

ha pronunciato, mediante lettura del dispositivo, all'udienza del 22/11/2019, la seguente

## SENTENZA

nella controversia in materia di previdenza e assistenza obbligatorie in grado di appello iscritta al n. **2023** del Ruolo Generale Affari Contenziosi dell'anno **2017** vertente

### TRA

**CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA FORENSE** (c.f. 80027390584), rappresentata e difesa come in atti dall'Avv. **BELLA MARCELLO**, elettivamente domiciliata in VIA ENNIO QUIRINO VISCONTI 8 - ROMA

APPELLANTE

### E

**FRONTICELLI BALDELLI AVV. ENRICO** (c.f. FRNNRC66L10H501Q ), rappresentato e difeso da sé stesso con domicilio eletto in VIALE BRUNO BUOZZI 60 - ROMA

APPELLATO

**OGGETTO:** appello avverso la sentenza emessa dal Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, n. 11005/2016 pubblicata in data 16/12/2016





### RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

1. - Con la sentenza in epigrafe indicata il Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha accolto l'opposizione proposta dall'odierno appellato avverso la cartella esattoriale n. 097 2014 0292368041 a lui notificata da Equitalia Sud s.p.a. in data 16 marzo 2015 relativa a contributi previdenziali iscritti a ruolo dalla Cassa Nazionale di Previdenza Forense, per gli anni 1999-2000-2006-2007-2008-2009-2011-2012-2013 e per un ammontare complessivo di € 38.358,48.

Il giudice, in via preliminare, ha ritenuto produttiva di effetti la mancata risposta da parte dell'Ente creditore all'istanza di autotutela presentata dall'opponente ai sensi dell'art.1, commi da 537 a 544, della L. n. 228 del 2012, nel termine di duecentoventi giorni ivi previsto, conseguendone l'annullamento di diritto della cartella opposta e il discarico dei relativi ruoli.

2. - Avverso la sentenza, con atto depositato il giorno 9 giugno 2017 la Cassa ha proposto appello ed ha articolato una serie di censure volte a contestare l'efficacia della dichiarazione di annullamento presentata dal contribuente ai sensi del cit. art.1, comma 537, della L. n. 228 del 2012.

Ha chiesto pertanto l'integrale riforma della sentenza con rigetto dell'originaria domanda.

All'odierna udienza, la causa è stata discussa e decisa con sentenza come da separato dispositivo

3. - L'appello deve trovare accoglimento.

3.1. - Giova innanzitutto chiarire che l'odierno appellato ha presentato ricorso diretto a far accertare l'efficacia della dichiarazione da lui presentata ai sensi dell'art.1, commi da 537 a 544, della L. n. 228 del 2012, con la quale ha chiesto l'annullamento in autotutela della cartella notificatagli in data 16 marzo 2015 per crediti contributivi in parte non ritenuti dovuti in quanto costituenti una mera duplicazione di importi già richiesti per le medesime annualità.

Pertanto, il richiamo che la Cassa appellante preliminarmente fa alle disposizioni in tema di opposizione alla cartella esattoriale (I motivo) non è conferente alla fattispecie in esame in cui si discute sull'idoneità della procedura di autotutela innescata dall'istanza del contribuente, all'indomani della notifica della cartella esattoriale, a determinare l'annullamento di diritto del suddetto titolo e soprattutto il discarico del relativo ruolo.

3.2. - La difesa appellante, in merito a ciò, deduce l'inapplicabilità della norma procedurale invocata contemplata all'art. 1, comma 540 della legge 228/2012 (Legge finanziaria 2013) dall'opponente agli enti previdenziali privatizzati, ciò anche alla luce della recente ordinanza della Corte costituzionale n. 254/2016 del 18 ottobre 2016 (II motivo); a ciò va aggiunto che il termine decadenziale ivi previsto, costituente una evidente deroga rispetto al termine di prescrizione previsto per le contribuzioni previdenziali ex art. 3, comma 9, legge 335/1995, si pone in totale antitesi con il diritto dell'Ente previdenziale all'esigibilità del credito ed esplica semmai i suoi effetti unicamente sull'attività di riscossione da parte del Concessionario ( III motivo).





Ancora, la Cassa censura l'impugnata sentenza nella parte in cui ha ritenuto ammissibile l'istanza presentata dal professionista al Concessionario non essendo la predetta istanza supportata dalla relativa documentazione come espressamente previsto dalla norma ( IV motivo); peraltro l'appellante ribadisce la legittimità del credito contestato dal ricorrente di prime cure, rappresentandosi, al riguardo, la circostanza che nel ruolo in contestazione era stata iscritta sia la terza rata della contribuzione dovuta in autoliquidazione per gli anni 1998,1999 e 2000 oltre sanzioni ed interessi, a seguito della decadenza dai benefici del condono, sia la terza rata di quanto dovuto in autoliquidazione a titolo di eccedenze sui contributi minimi soggettivo e integrativo, per gli anni 2006 al 2009, nonché la contribuzione minima per gli anni 2011, 2012 e 2013 (non oggetto di contestazione e per la quale l'opponente stesso ha dichiarato avere presentato istanza di rateizzazione); di talché alcuna duplicazione di crediti era stata posta in essere con il ruolo ( 2014) da ultimo impugnato.

Infine, con l'ultimo motivo di gravame, la Cassa censura la sentenza di prime cure nella parte in cui ha statuito dichiarando l'illegittimità della cartella esattoriale in premessa richiamata per l'effetto dichiarando l'insussistenza dell'intera pretesa creditoria ivi contenuta comprendente pure crediti non contestati dal contribuente. Anche sotto tale profilo, dunque, ha chiesto la riforma della sentenza impugnata.

3.3. - Tra le doglianze mosse dalla Cassa, che meritano una trattazione congiunta, attesa la loro connessione e interdipendenza, è sicuramente fondata quella riconducibile al quarto motivo di gravame, considerato il quadro normativo di riferimento e i limiti di operatività della fattispecie decadenziale oggetto di scrutinio.

L'art. 1 della L. n. 228 del 2012, dal comma 537 al comma 546, ha introdotto una speciale procedura di annullamento, in sede amministrativa, di iscrizioni a ruolo oggetto di riscossione. Grazie a questo meccanismo, il contribuente ha la possibilità di presentare una richiesta di sospensione dell'efficacia esecutiva della cartella cui, in caso di mancata risposta entro 220 giorni, consegue in automatico l'annullamento (secondo la regola del silenzio-assenso).

3.4. - Precisamente, il comma 537, nella versione in vigore al momento della presentazione della domanda di sgravio da parte dell'appellato (prima delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 159 del 2015 che hanno escluso l'ipotesi generica indicata nella lett. f) del medesimo comma), sanciva che: *"a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti e le società incaricate per la riscossione dei tributi, di seguito denominati "concessionari per la riscossione", sono tenuti a sospendere immediatamente ogni ulteriore iniziativa finalizzata alla riscossione delle somme iscritte a ruolo o affidate, su presentazione di una dichiarazione da parte del debitore, limitatamente alle partite relative agli atti espressamente indicati dal debitore, effettuata ai sensi del comma 538"*.

Quest'ultimo comma, a sua volta, disponeva che: *"ai fini di quanto stabilito al comma 537, entro novanta giorni dalla notifica, da parte del concessionario per la riscossione, del primo atto di riscossione utile o di un atto della procedura cautelare o esecutiva eventualmente intrapresa dal concessionario il contribuente presenta al concessionario per la riscossione una dichiarazione anche con modalità telematiche, con la quale venga documentato che gli atti emessi dall'ente creditore prima della*





*formazione del ruolo, ovvero la successiva cartella di pagamento o l'avviso per i quali si procede, sono stati interessati:*

- a) da prescrizione o decadenza del diritto di credito sotteso, intervenuta in data antecedente a quella in cui il ruolo è reso esecutivo;*
- b) da un provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore;*
- c) da una sospensione amministrativa comunque concessa dall'ente creditore;*
- d) da una sospensione giudiziale, oppure da una sentenza che abbia annullato in tutto o in parte la pretesa dell'ente creditore, emesse in un giudizio al quale il concessionario per la riscossione non ha preso parte;*
- e) da un pagamento effettuato, riconducibile al ruolo in oggetto, in data antecedente alla formazione del ruolo stesso, in favore dell'ente creditore;*
- f) da qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito sotteso".*

*Il comma 539, proseguiva affermando che "entro il termine di dieci giorni successivi alla data di presentazione della dichiarazione di cui al comma 538, il concessionario per la riscossione trasmette all'ente creditore la dichiarazione presentata dal debitore e la documentazione allegata al fine di avere conferma dell'esistenza delle ragioni del debitore ed ottenere, in caso affermativo, la sollecita trasmissione della sospensione o dello sgravio direttamente sui propri sistemi informativi. Decorso il termine di ulteriori sessanta giorni l'ente creditore è tenuto, con propria comunicazione inviata al debitore a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno o a mezzo posta elettronica certificata ai debitori obbligati all'attivazione, a confermare allo stesso la correttezza della documentazione prodotta, provvedendo, in paritempo, a trasmettere in via telematica, al concessionario della riscossione il conseguente provvedimento di sospensione o sgravio, ovvero ad avvertire il debitore dell'inidoneità di tale documentazione a mantenere sospesa la riscossione, dandone, anche in questo caso, immediata notizia al concessionario della riscossione per la ripresa dell'attività di recupero del credito iscritto a ruolo".*

*Infine, il comma 540, disponeva che: "in caso di mancato invio, da parte dell'ente creditore, della comunicazione prevista dal comma 539 e di mancata trasmissione dei conseguenti flussi informativi al concessionario della riscossione, trascorso inutilmente il termine di duecentoventi giorni dalla data di presentazione della dichiarazione del debitore allo stesso concessionario della riscossione, le partite di cui al comma 537 sono annullate di diritto e quest'ultimo è considerato automaticamente scaricato dei relativi ruoli. Contestualmente sono eliminati dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore i corrispondenti importi".*

3.5. - Come sopra premesso, il ricorrente in prime cure, una volta ricevuta in data 16 marzo 2015 la notifica della cartella esattoriale relativa al ruolo 2014 da Equitalia Sud s.p.a. per il pagamento di crediti contributivi, tra cui quelli per cui è causa, ha presentato, a mezzo di lettera raccomandata inviata il 26 marzo 2015, dichiarazione e istanza di annullamento, ai sensi del cit. comma 537, delle medesime somme iscritte a ruolo.

Ha motivato l'istanza facendo riferimento all'ultima ipotesi contemplata dal citato comma e, nella parte riservata all'indicazione della documentazione da allegare, ha





riportato: "duplicazione della cartella... limitatamente agli anno 1998, 1999, 2000, 2006, 2007, 2008 e 2009... dovuta per gli anni 2011,2012, 2013".

In sostanza, l'istante si è limitato ad un'esposizione del tutto generica indicando unicamente quale causa di annullamento la duplicazione della cartella per crediti già in precedenza richiesti (così del resto si legge nel ricorso introduttivo).

3.6. - Se questo è il contenuto della dichiarazione e dei documenti alla stessa allegati, deve convenirsi con la difesa appellante laddove rileva che la domanda è assolutamente carente dei requisiti essenziali per essere presa in considerazione dall'agente della riscossione, ai fini dell'attivazione del procedimento amministrativo di cui al cit.art.1, commi 537 e ss. (procedimento all'esito del quale l'eventuale inerzia dell'ente creditore o dell'agente per la riscossione determina lo sgravio delle cartelle).

Il comma 537 del cit. art. 1 è chiaro nel richiedere che l'istante "documenti" che gli atti emessi dall'ente creditore sono stati interessati da una delle ipotesi, tassative, ivi elencate ("il contribuente presenta al concessionario per riscossione una dichiarazione ... con la quale venga documentato che gli atti emessi dall'ente creditore ... sono stati interessati da ... ").

In sostanza, il contribuente deve dimostrare che il credito è stato interessato da: prescrizione o decadenza intervenute in data antecedente a quella in cui il ruolo è stato reso esecutivo (si tratta ad esempio del mancato rispetto dei termini di accertamento, non della cartella di pagamento); provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore; sospensione dichiarata da un'autorità amministrativa ossia dall'ente creditore (ad esempio, contro una richiesta di pagamento, è stata presentata domanda di sgravio all'Inps che ha sospeso l'atto); sospensione dichiarata da un giudice (succede quando si presenta ricorso e, nelle more del processo, il giudice sospende la richiesta di pagamento); sentenza che abbia annullato in tutto o in parte il credito in un processo in cui l'Agente della Riscossione non ha preso parte; pagamento effettuato in data antecedente alla formazione del ruolo.

Il contribuente deve dunque allegare alla dichiarazione la prova documentale di ciò che sostiene.

E, prima ancora, il disposto normativo è altrettanto chiaro nel richiedere che il debitore indichi espressamente i debiti interessati dal procedimento speciale, con la conseguenza che la mancata indicazione in termini precisi dei singoli crediti non dovuti, impedisce qualsiasi vaglio della domanda medesima da parte dell'agente della riscossione e anche dell'ente impositore (i concessionari della riscossione "sono tenuti a sospendere immediatamente ogni ulteriore iniziativa finalizzata alla riscossione delle somme iscritte a ruolo o affidate, su presentazione di una dichiarazione da parte del debitore, limitatamente alle partite relative agli atti espressamente indicati dal debitore, effettuata ai sensi del comma 538").

Ed invero, una generica indicazione da parte del debitore potrebbe facilmente determinare la non voluta conseguenza di annullamento automatico di partite creditorie errate in quanto sin dall'inizio non esattamente individuate.

3.7. - Lo scopo della previsione è evidentemente quello di consentire una verifica veloce da parte degli enti creditori e dell'agente di riscossione della fondatezza o meno della dichiarazione del debitore, anche perché il procedimento, per come previsto dai commi successivi, deve essere chiuso in tempi piuttosto veloci (220 giorni) che non





consentono un'indagine interna da parte degli enti medesimi in ordine alla posizione dell'istante-dichiarante.

3.8. - E' evidente che l'assenza di documentazione, come nel caso di specie, impedisce, a monte, qualsiasi vaglio celere della posizione di colui che presenta l'istanza e, stante il tenore e la ratio delle previsioni normative in esame, non può configurarsi un obbligo dell'agente di riscossione o dell'ente impositore di attivarsi per reperire autonomamente la documentazione mancante, come vorrebbe l'appellante, perché in tal modo verrebbe vanificato lo scopo dell'istituto in parola che è quello di favorire gli sgravi di posizioni comunque da estinguere per inesigibilità del credito - perché prescritto ante iscrizione a ruolo o per le altre ragioni prese in considerazione dalla norma -, prima dell'instaurazione del relativo contenzioso e senza aggravii di attività da parte degli enti impositori o dell'agenzia dell'Entrate, salvi gli adempimenti che scaturiscono dall'avvio del procedimento che deriva dalla proposizione della dichiarazione medesima.

3.9. - A ciò aggiungasi che l'Ente creditore, con la nota del 25 gennaio 2016 (emessa tardivamente secondo la prospettazione attorea), ebbe a ribadire al professionista che l'importo in discussione corrispondeva alla terza rata della dilazione concessagli dalla Cassa a seguito di istanza di rateizzazione di quanto ancora dovuto per gli anni 1998,1999 e 2000 e alla terza rata della dilazione concessagli per gli anni successivi 2006,2007,2008 e 2009.

Trattasi di dati che erano già a conoscenza del contribuente e facilmente rilevabili dal ruolo consegnato in riscossione al Concessionario, sicché è davvero incongruo ipotizzare che l'istanza di autotutela fosse concretamente finalizzata a denunciare un presunto errore o evento estintivo che avrebbe potuto dare luogo ad uno sgravio del ruolo da parte dello stesso Ente a tal fine interpellato.

3.10. - In definitiva, la presentazione di una dichiarazione dettagliata e documentata è requisito indispensabile perché la stessa venga presa in considerazione dall'agente della riscossione, con avvio del relativo procedimento di sgravio dei titoli esecutivi (e con conclusivo scarico del ruolo, nel caso di inerzia dell'ente impositore per quanto attiene alla comunicazioni dovute al dichiarante e all'agente della riscossione).

3.11. A ciò deve ancora aggiungersi che la domanda relativa al procedimento in questione deve riguardare, ovviamente, atti emessi dal concessionario che siano interessati da una delle ipotesi previste espressamente, e tassativamente, dalla norma.

Tra queste ipotesi non compare quella della "duplicazione della cartella", evidentemente non collocabile tra le "altre ipotesi di inesigibilità del credito".

3.12. - Ne consegue che la dichiarazione presentata dal debitore, ai sensi del comma 537 dell'art.1 della L. n. 228 del 2012, non può ritenersi idonea ad avviare il procedimento amministrativo ivi previsto e quindi neppure a produrre, nel silenzio degli enti, gli effetti di cui al comma 540 (ossia il scarico dei ruoli).

3.13. - Invero, proprio alla luce del tenore letterale di quest'ultimo comma, che si riferisce alla "comunicazione" al singolare, cui è tenuto l'ente impositore ed ai relativi flussi di informazioni, le omissioni rilevanti ai fini dell'automatico annullamento e scarico dei ruoli attengono unicamente all'omessa comunicazione al debitore e





all'agente della riscossione da parte dell'ente impositore dell'esito positivo della conferma di correttezza della documentazione allegata alla dichiarazione ovvero della inidoneità della stessa a mantenere sospesa la riscossione.

In effetti, risulta *ex actis* che la Cassa ebbe ad inviare tempestivamente una nota del 18 settembre 2015 con cui si comunicava il provvedimento di sospensione sull'importo iscritto a suo carico nella cartella dedotta in giudizio, riservando all'esito di ulteriori verifiche di confermare il debito ovvero di provvedere all'annullamento parziale o totale dello stesso.

3.14. - Ed allora, una volta escluso che questo procedimento dovesse essere avviato, la tardiva comunicazione al debitore dell'esito del procedimento, non sembra idonea a produrre gli effetti di cui al comma 540, dell'annullamento di diritto delle partite oggetto della domanda e di automatico scarico dei relativi ruoli.

3.15. - Tale ricostruzione della fattispecie in esame è coerente con la *ratio* normativa sopra evidenziata ed è in linea con gli interventi normativi successivi alla prima formulazione del comma 540, di cui al d.lgs. 159/2015 che ha espressamente previsto che l'annullamento non operi nel caso in cui la dichiarazione di cui al comma 538 sia stata presentata per motivi diversi da quelli elencati nella norma stessa ovvero nei casi di sospensione giudiziale o amministrativa o di sentenza non definitiva di annullamento del credito.

4. - Tali considerazioni, che da sole conducono alla riforma della sentenza impugnata con rigetto della domanda originaria, sono assorbenti rispetto agli altri motivi dedotti con l'atto di appello, ivi compreso quello, parimenti fondato, riguardante la statuizione *ultra petita* di annullamento dell'intero credito iscritto a ruolo anche nella parte non oggetto di contestazione.

5. - Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza dell'appellato e vanno liquidate come in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

La Corte, definitivamente pronunciando, in accoglimento dell'appello e in riforma della sentenza impugnata:

a) rigetta la domanda proposta da Fronticelli Baldelli Avv. Enrico con il ricorso di primo grado.

b) Condanna l'appellato al pagamento delle spese del doppio grado che liquida, in favore dell'appellante, in complessivi € 2.500,00 per ciascun grado, oltre rimborso delle spese generali forfetarie al 15%, Iva e Cpa come per legge.

Così deciso in Roma, il 22/11/2019

IL CONSIGLIERE EST.  
DOTT. CARLO CHIRIACO

IL PRESIDENTE  
DOTT. SSA ANNA MARIA FRANCHINI

