



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE TRIBUTARIA**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

FABIO DI PISA	Presidente
MILENA BALSAMO	Relatore
GIUSEPPE LO SARDO	Consigliere
ALESSIO LIBERATI	Consigliere
ANTONELLA DELL'ORFANO	Consigliere

Oggetto:

\*interesse ad  
impugnare estratto  
ruolo

**Principio di diritto**

Ud.29/01/2025

CC

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 19165/2021 R.G. proposto da:

[redacted] elettivamente domiciliato in ROMA [redacted]  
[redacted] presso lo studio dell'avvocato [redacted]  
[redacted] che lo rappresenta e difende

-ricorrente-

contro

AMM.NE FINANZIARIA DIR PROV 2 AURELIO, AGENZIA DELLE  
ENTRATE DIR PROV I di TORINO, AGENZIA DELLE ENTRATE DIR  
PROV I di ROMA, AGENZIA DELLE ENTRATE CENTRO OPERATIVO  
PESCARA, REGIONE LAZIO, AMA SPA, AGENZIA ENTRATE  
RISCOSSIONE, AGENZIA ENTRATE, COMUNE DI ROMA  
DIPARTIMENTO 02/ENTRATE

-intimati-

-



avverso SENTENZA di COMM.TRIB.REG. LAZIO n. 145/2021 depositata il 14/01/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 29/01/2025 dal Consigliere MILENA BALSAMO.

### **FATTI DI CAUSA**

1.Dalla sentenza si evince che [REDACTED] impugnava l'estratto di ruolo, cui erano sottese cartelle esattoriali di cui denunciava la mancata notifica.

I giudici di prossimità dichiaravano inammissibile il ricorso ritenuto intempestivo.

L'appello proposto dalla contribuente avverso detta pronuncia veniva respinto dalla Commissione tributaria regionale del Lazio con sentenza n. 145/21, con la quale confermava l'inammissibilità del ricorso introduttivo in quanto tardivo.

Ricorre avverso detta decisione la contribuente, svolgendo un unico articolato motivo

La concessionaria e gli altri enti creditori sono rimasti intimati.

L'Agenzia delle entrate ha depositato atto di costituzione per l'eventuale partecipazione alla discussione in udienza.

Depositata dal consigliere delegato Milena Balsamo, ai sensi dell'art. 380-bis cod.proc.civ., proposta di definizione accelerata del giudizio, comunicata alla ricorrente, quest'ultima ha depositato memoria, ai sensi dell'art. 378 cod.proc.civ., con la quale, ha insistito «nell'annullamento dell'impugnata sentenza chiedendo la decisione del ricorso. Quindi, è stata disposta la trattazione in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 380-bis 1., terzo comma, cod.proc.civ.



In data 17 gennaio 2025, la contribuente ha depositato memoria difensiva allegando l'interesse ad impugnare l'estratto ruolo.

### **MOTIVI DI DIRITTO**

1. Preliminarmente il Collegio prende atto di quanto statuito dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 9611/2024 in ordine all'assenza di incompatibilità tra il deposito della proposta di definizione accelerata da parte del Presidente di sezione o del Consigliere delegato e la composizione degli stessi quali parte del Collegio o eventualmente la loro nomina quali relatori del Collegio che definisce il giudizio ai sensi dell'art. 380 bis.1 cod.proc.civ.

2. Nella fattispecie in esame, la parte ricorrente ha depositato, entro il termine previsto dall'art. 380-bis cod.proc.civ., memoria ex art. 378 cod.proc.civ. con la quale si deduce la generica sussistenza dell'interesse ad impugnare l'estratto ruolo e si insiste, illustrandone le ragioni, nella richiesta di cassazione, della sentenza del giudice tributario di appello.

3. Infine, con memorie del 17 gennaio 2025, la ricorrente ha allegato quale interesse ad impugnare l'estratto ruolo l'iscrizione al PRA del provvedimento di fermo amministrativo sul veicolo di sua proprietà.

4. Tanto premesso occorre verificare, prima di esaminare i motivi di ricorso, se l'interesse prospettato con le memorie dalla parte ricorrente rientri nell'alveo dell'interesse giuridicamente rilevante ad impugnare l'estratto ruolo di cui all'art.12, comma 4-bis, d.P.R. n. 602/1973, come modificato dall'art. 3 bis del d.l. n.146/2021 e successivamente ampliato dall'art. 12 del d.lgs. n. 110/2024, sul riordino del sistema nazionale della riscossione. Il legislatore, con l'introduzione del comma 4-bis, all'articolo 12, d.P.R. 602/1973, aveva previsto la non impugnabilità ex lege dell'estratto di ruolo che evidenzia atti della riscossione irregolarmente notificati (recte, degli atti non notificati o irregolarmente notificati in esso contemplati) subordinando viceversa la possibilità di ricorrere alla



dimostrazione dell'interesse ad agire da parte del contribuente: **cio,** però, solo nei casi tassativamente previsti dallo stesso comma, < dimostrando che dall'iscrizione a ruolo possa derivare al contribuente 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>. L'art. 12 del d.lgs. n. 110/2024 ha aggiunto le lettere d) ed e) all'articolo 12, comma 4-bis, d.P.R. 602/1973, le quali prevedono ulteriori condizioni che permettono l'impugnazione diretta del ruolo e della cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata; ampliando così il perimetro dell'interesse alla tutela giurisdizionale, consentendo l'impugnazione diretta dell'estratto ruolo nei casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio (dimostrando l'interesse ad agire): - nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al d.lgs. n. 14/2019; - in relazione ad operazioni di finanziamento da parte di soggetti autorizzati; - nell'ambito della cessione dell'azienda, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 14, d.lgs. 472/1997. L'art. 12 d.lgs. 110/2024 prevede espressamente che < all'articolo 12 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, il comma 4-bis è sostituito dal seguente: «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 casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli pregiudizio>. La norma in questione, dunque, ha limitato



ad alcune specifiche ipotesi l'accesso alla tutela immediata avverso il ruolo e la cartella di pagamento non notificata, configurata dalle sezioni unite di questa Corte come alternativa e rimessa alla facoltà della parte, rispetto alla tutela differita prevista dall'art. 19, comma 3, ultima parte, del d.lgs. n. 546/1992.

5. Il problema che si pone, pertanto, in questo caso, è quello di stabilire se la nuova norma si applichi anche ai giudizi pendenti, qual è il presente, e se quindi essa vada ad incidere sull'ammissibilità dei ricorsi già proposti avverso estratti di ruolo e cartelle non notificate, nei quali – come nel caso di specie – non sia allegato un concreto pregiudizio in relazione alle ipotesi individuate dalla legge. In relazione al d.lgs. n. 215/2021 sono intervenute le Sezioni unite di questa Corte, le quali, con sentenza n. 26283 del 6 settembre 2022, hanno affermato il seguente principio di diritto: «In tema di riscossione a mezzo ruolo, il 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 il 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». Sotto altro versante, le Sezioni Unite hanno affermato la manifesta infondatezza delle 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. La disciplina in questione - specificano le S.U. - non è difatti irragionevole, né arbitraria. Essa asseconda non soltanto l'esigenza di contrastare la prassi di azioni giudiziarie proposte anche a distanza di tempo assai rilevante dall'emissione delle cartelle, e al cospetto dell'inattività dell'agente per la riscossione, ma anche quella di pervenire a una riduzione del contenzioso. In particolare, le finalità deflative rispondono alla consapevolezza, già



sottolineata dalla Corte costituzionale (in particolare con la sentenza 19 aprile 2018, n. 77), che, «a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera». Ciò, del resto, è coerente con la natura di atto meramente interno dell'estratto di ruolo, per la cui impugnazione il contribuente non ha uno specifico interesse, trattandosi di atto di per sé non "lesivo", nel mentre, con riferimento alle cartelle di pagamento non notificate o invalidamente notificate, l'interesse sussiste unicamente allorché tale situazione determini un concreto pregiudizio economico, come specificato dalla stessa norma.

5.1. La norma in questione, nel regolamentare le ipotesi di azione diretta (così come la definisce la stessa Corte), stabilisce quando l'invalidità della notificazione della cartella esattoriale provochi di per sé il bisogno di tutela giurisdizionale, dimostrato dalla presenza dell'interesse ad agire che, quale condizione dell'azione, assume diverse configurazioni. Ne deriva che di questo interesse ad agire – che conforma il bisogno di tutela giurisdizionale – è necessario fornire una dimostrazione, che si può dare anche nel corso dei giudizi pendenti e che può essere allegato anche nel giudizio di legittimità. Né, secondo la Corte, possono ritenersi fondati i dubbi in merito alla prospettata intrinseca irrazionalità della norma stessa. Tali dubbi devono essere superati considerando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nell'ambito della disciplina del processo, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. A tale riguardo si rileva che la Corte costituzionale, con sentenza 17 ottobre 2023, n. 190, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, così come modificato dall'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, rilevando come il rimedio



alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolga profili rimessi - quanto alle forme e alle modalità - alla discrezionalità del legislatore e non spetti, almeno in prima battuta, alla Corte medesima.

5.2. Le Sezioni unite di questa Corte di cassazione hanno quindi ulteriormente ribadito che «In tema di riscossione coattiva mediante ruolo, i limiti alla impugnabilità della cartella di pagamento, che si assuma invalidamente notificata e conosciuta solo attraverso la notificazione dell'estratto di ruolo, previsti dal comma 4-bis dell'art. 12 del d.P.R. n. 602 del 1973, inserito dall'art. 3-bis del d.l. n. 146 del 2021, conv. con modif. dalla legge n. 215 del 2021, non comportano un difetto di tutela per il contribuente, grazie al riconoscimento di una sua tutela più ampia nella fase esecutiva e tenuto conto che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 190 del 2023, i rimedi ad un eventuale vulnus richiedono un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore» (Cass. Sez. U, Sentenza n. 12459 del 07/05/2024).

5.3. Non vi è dubbio che i medesimi principi trovino applicazione anche con riferimento alla disciplina di cui al d.lgs. n. 110/2024 - il cui art. 12 ha aggiunto le lettere d) ed e) all'articolo 12, comma 4-bis, d.P.R. 602/1973 - che si applica ai processi pendenti, poiché individua l'interesse alla tutela immediata a fronte del ruolo e della cartella non notificata o invalidamente notificata, aggiungendo specifici casi in cui l'invalida notificazione della cartella ingenera di per sé il bisogno di tutela giurisdizionale; in tal modo, detta norma, come la precedente già esaminata dalle S.U., 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 dimostrato ( con riferimento alla legge n. 215/2021 si vedano Cass. 3/02/2023, nn. 3400 e 3425; Cass. 23/03/2023, nn. 8330, 8374 e 8377; Cass. 12/04/2023, n. 9765, Cass. 26/06/2024, n. 17606).

5.4. Va, dunque affermato il principio di diritto che <come per la tipizzazione degli interessi alla tutela giurisdizionale introdotta dall'art. 12 del d.l. n. 146/2021, con la recente normativa - art. 12 del d.lgs. n. 110/2024 - che ha ampliato il perimetro dell'interesse alla tutela giurisdizionale - il legislatore, nel regolare ulteriori specifici casi di azione "diretta", ha stabilito le fattispecie in cui l'invalida notificazione della cartella ingenera di per sè bisogno di tutela giurisdizionale, in guisa che anche l'intervento normativo ampliativo delle ipotesi di interesse alla tutela giurisdizionale si applica ai processi pendenti perché incide sulla pronuncia della sentenza (o dell'ordinanza), che è ancora da compiere. L'innovazione introdotta dal menzionato d.lgs. n. 110/2024 è immediatamente operativa con la sua pubblicazione, già a valere dai giudizi in corso>.

6. Depone in questo senso anche una lettura costituzionalmente orientata della nuova disposizione di legge. Si è dunque dell'avviso che le modifiche della riforma della riscossione debbano valere già dai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della stessa, poiché se ciò è vero per una disposizione che introduce ex novo una condizione di accesso all'impugnazione diretta dell'atto non notificato, prima in alcun modo immaginabile, lo stesso deve valere ancor di più per una previsione che ne attenua i rigori. E ciò, sia per i ricorsi sorti prima del 21 dicembre 2021, sia per quelli promossi dopo l'entrata in vigore dell'introduzione del comma 4-bis all'art. 12, d.P.R. n. 602/1973, in ipotesi, privi dei requisiti stabiliti nella formulazione originaria, ma in possesso di quelli aggiunti con la riforma. Tanto, in ragione della natura "dinamica" attribuita dalla



Cassazione all'interesse ad agire, "che rifugge da considerazioni statiche" rafforzata dall'esigenza di adottare una interpretazione della novella orientata al rispetto delle indicazioni, per quanto solo monitorie, della Corte costituzionale.

7. Tanto premesso, devono essere esclusi i presupposti per assimilare il fermo amministrativo del veicolo ad una delle ipotesi tassativamente previste dalla normativa summenzionata.

7.1. I casi previsti dalla summenzionata disciplina sono "tassativi" e "non esemplificativi" e, pertanto, insuscettibili di interpretazione e applicazione estensiva (Cass. n. 290/2025). Con la conseguenza che la norma in esame non provoca alcuna compressione della effettività della tutela giurisdizionale dato che, almeno rispetto al giudizio tributario, essa ne provoca un ampliamento; in secondo luogo, perché il potere cautelare di cui è fornito il giudice tributario e quello ordinario, anche dell'esecuzione, evita il rischio che si creino zone non coperte dalla tutela giurisdizionale stessa. Infatti, anche laddove la notificazione della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento sia stata omessa o sia invalida, vi è sempre un giudice che può pronunciarsi sulle doglianze avanzate dal contribuente che impugni l'atto successivo, pur se esecutivo, o alternativo all'esecuzione. Va, dunque, esclusa l'esistenza dell'interesse ad impugnare l'estratto ruolo.

7.2. L'esame del motivo con cui la ricorrente denuncia violazione degli artt. 2054 cod.civ., 115 e 116 cod.proc.civ., nonché dell'art. 21 d.lgs. n. 546/1992- omessa valutazione di una circostanza determinante ex art. 360, primo comma, n.3) e n.5) cod.proc.civ., rimane, pertanto, assorbito dall'originaria improponibilità dell'impugnazione della contribuente avverso l'estratto di ruolo, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, dunque anche in cassazione, con la conseguenza che la sentenza impugnata deve essere cassata senza rinvio ed il ricorso introduttivo del giudizio deve essere dichiarato inammissibile.



8. Infine, poiché la presente decisione fa seguito ad istanza di decisione proposta al Collegio in seguito alla comunicazione di proposta di definizione accelerata del giudizio ex art. 380 bis cod.proc.civ. va applicata la giurisprudenza di questa Corte (si vedano in termini le pronunce Cass. Sez. Un., Ordinanza n. 28540 del 13/10/2023; Cass. Sez. Un., Ordinanza n. 27195 del 22/09/2023; ancora, conforme alle precedenti risulta la recente Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 31839 del 15/11/2023) secondo la quale in tema di procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati, l'art. 380 - bis, comma 3, cod.proc.civ. (come novellato dal d. Lgs. n. 149 del 2022) - che, nei casi di definizione del giudizio in conformità alla proposta, contiene una valutazione legale tipica della sussistenza dei presupposti per la condanna ai sensi del terzo e del quarto comma dell'art. 96 cod.proc.civ. - codifica un'ipotesi normativa di abuso del processo, poiché il non attenersi ad una valutazione del proponente, poi confermata nella decisione definitiva, lascia presumere una responsabilità aggravata del ricorrente.

8.1. Non si provvede alla regolamentazione delle spese del presente giudizio, non avendo gli intimati svolto attività difensiva; - deve tuttavia liquidarsi, ex art. 96 quarto comma, cod.proc.civ., l'importo di euro 1.000,00 in favore della Cassa delle Ammende.

Seguendo l'insegnamento di S.U. 20 febbraio 2020 n. 4315, infine, si dà atto, ai sensi dell'articolo 13, comma 1 quater, d.p.r. 115/2012, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello per il ricorso, a norma del comma 1 bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

**P.Q.M.**

La Corte



Dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla contribuente;

Condanna la ricorrente al versamento di Euro 1.000,00 in favore della cassa delle ammende, ai sensi dell'art. 96, quarto comma, cod. proc. civ.

Ai sensi del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 *quater*, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello da corrispondere per il ricorso a norma del cit. art. 13, comma 1 *bis*, se dovuto.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio della sezione tributaria della Corte di cassazione del 29 gennaio 2024

Il Presidente

Fabio Di Pisa

