

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 16/02/2016

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37825-crediti-previdenziali-cartelle-di-pagamento-e-sistema-delle-opposizioni-nella-pi-recente-giurisprudenza-della-corte-di-cassazione>

Autore: Ignazio Zingales

Crediti previdenziali, cartelle di pagamento e sistema delle opposizioni nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione

Crediti previdenziali, cartelle di pagamento e sistema delle opposizioni nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione

Con la recente pronuncia della sesta sezione n. 15116 del 17 luglio 2015, la Corte di cassazione è nuovamente intervenuta sul sistema dei rimedi giurisdizionali utilizzabili al fine di contrastare le pretese di carattere previdenziale poste a fondamento di cartelle di pagamento.

Le conclusioni formulate dal giudice di legittimità appaiono particolarmente utili in quanto, in materia, sono, sulla carta, tre gli strumenti oppositivi esperibili dal debitore: 1) l'opposizione alla cartella di pagamento di cui all'art. 24 (rubricato "Iscrizioni a ruolo dei crediti degli enti previdenziali") del d. lgs. 26 febbraio 1999, n. 46; 2) l'opposizione all'esecuzione *ex* artt. 615¹ e 618 *bis*² cod. proc. civ.); 3) l'opposizione agli atti esecutivi *ex* artt. 617³ e 618 *bis* cod. proc. civ..

¹ Questo il testo della norma:

[I]. Quando si contesta il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata e questa non è ancora iniziata, si può proporre opposizione al precetto con citazione davanti al giudice competente per materia o valore e per territorio a norma dell'articolo 27. Il giudice, concorrendo gravi motivi, sospende su istanza di parte l'efficacia esecutiva del titolo. Se il diritto della parte istante è contestato solo parzialmente, il giudice procede alla sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo esclusivamente in relazione alla parte contestata.

[II]. Quando è iniziata l'esecuzione, l'opposizione di cui al comma precedente e quella che riguarda la pignorabilità dei beni si propongono con ricorso al giudice dell'esecuzione stessa. Questi fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé e il termine perentorio per la notificazione del ricorso e del decreto.

² La norma così dispone:

[I]. Per le materie trattate nei capi I e II del titolo IV del libro secondo, le opposizioni all'esecuzione e agli atti esecutivi sono disciplinate dalle norme previste per le controversie individuali di lavoro in quanto applicabili.

[II]. Resta ferma la competenza del giudice dell'esecuzione nei casi previsti dal secondo comma dell'articolo 615 e dal secondo comma dell'articolo 617 nei limiti dei provvedimenti assunti con ordinanza.

³ Questa la lettera della norma:

[I]. Le opposizioni relative alla regolarità formale del titolo esecutivo e del precetto si propongono, prima che sia iniziata l'esecuzione, davanti al giudice indicato nell'articolo 480 terzo comma, con atto di citazione da notificarsi nel termine perentorio di venti giorni dalla notificazione del titolo esecutivo o del precetto.

[II]. Le opposizioni di cui al comma precedente che sia stato impossibile proporre prima dell'inizio dell'esecuzione e quelle relative alla notificazione del titolo esecutivo e del precetto e ai singoli atti di esecuzione si propongono con ricorso al giudice dell'esecuzione nel termine perentorio di venti giorni

Prima di passare ad evidenziare il sistema delineato dalla Suprema Corte (e rinviando sin da ora, per un tentativo di ricostruzione approfondita del sistema, ad un futuro lavoro di più ampio respiro), giova mettere in rilievo la disciplina, relativa all'opposizione a cartella di pagamento, contenuta nel richiamato art. 24.

La norma – dopo aver stabilito, al primo comma, che «i contributi o premi dovuti agli enti pubblici previdenziali non versati dal debitore nei termini previsti da disposizioni di legge o dovuti in forza di accertamenti effettuati dagli uffici sono iscritti a ruolo, unitamente alle sanzioni ed alle somme aggiuntive calcolate fino alla data di consegna del ruolo al concessionario, al netto dei pagamenti effettuati spontaneamente dal debitore» – prevede, al quinto comma, che «contro l'iscrizione a ruolo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento», e che «il ricorso va notificato all'ente impositore».

Relativamente al rito applicabile, il successivo sesto comma chiarisce che «il giudizio di opposizione contro il ruolo per motivi inerenti il merito della pretesa contributiva è regolato dagli articoli 442 e seguenti del codice di procedura civile», e che «nel corso del giudizio di primo grado il giudice del lavoro può sospendere l'esecuzione del ruolo per gravi motivi».

Tale disciplina prevede, dunque, che, per contestare nel merito la pretesa previdenziale posta a base della cartella di pagamento, il contribuente debba proporre, dinanzi al giudice del lavoro, lo specifico rimedio dell'opposizione di cui al menzionato art. 24.

Sulla competenza/giurisdizione del giudice del lavoro, anche recentemente la Corte di cassazione si è espressa, con la pronuncia della sezione lavoro n. 18208 del 25 agosto 2014, osservando che: «Appare evidente la competenza in materia del giudice del lavoro. Ed è stata, infatti, riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario, e non di quello tributario, nella controversia avente ad oggetto diritti ed obblighi attinenti a rapporto previdenziale obbligatorio anche se originata da pretesa azionata dall'ente previdenziale a mezzo di cartella esattoriale: non solo per l'intrinseca natura del rapporto,

dal primo atto di esecuzione, se riguardano il titolo esecutivo o il precetto, oppure dal giorno in cui i singoli atti furono compiuti.

ma anche perché l'art. 24 D.Lgs. n. 46 del 1999, sul riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, nell'estendere tale procedura anche ai contributi o premi dovuti agli enti pubblici previdenziali, espressamente prevede che il contribuente in presenza di richiesta di contributi previdenziali possa proporre opposizione contro l'iscrizione a ruolo avanti al giudice del lavoro (Cass. s.u. 27 marzo 2007, n. 7399). Ma neppure può affermarsi la competenza di giudici diversi, ove l'opposizione sia proposta per motivi non di merito, sulla scorta del tenore letterale dell'art. 24, comma 6, D.Lgs. cit., sia per l'insussistenza di alcuna disposizione normativa che preveda una procedura di opposizione a cartella esattoriale, per ragioni non di merito, avanti a diverso giudice, sia in considerazione dell'unitarietà del giudizio di opposizione, quale emerge dalla previsione della chiamata in causa dell'ente impositore da parte del concessionario nei casi di opposizione proposta per ragioni anche di merito, ai sensi dell'art. 39 D.Lgs. n. 112 del 1999 (Cass. 14 dicembre 2006, n. 26745)».

L'opposizione *de qua* va proposta entro il termine di quaranta giorni decorrenti dalla notifica della cartella di pagamento.

Il termine va considerato perentorio. A supporto di tale conclusione può richiamarsi sia Corte cass., sez. lav., 12 marzo 2015, n. 4978 (che ribadisce l'orientamento secondo cui, «in tema di riscossione mediante iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, il termine per proporre opposizione alla pretesa contributiva, fissato dall'art. 24 D.Lgs. n. 46 del 1999 in quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento onde consentire l'instaurazione di un vero e proprio processo di cognizione per l'accertamento della fondatezza della pretesa dell'ente, deve ritenersi perentorio, perché diretto a rendere non più contestabile il credito contributivo, in caso di omessa tempestiva impugnazione, ed a consentirne una rapida riscossione»), sia, e soprattutto, Corte cass., sez. lav., 25 giugno 2007, n. 14692, che aveva già approfondito la problematica osservando che: «Alla natura perentoria del termine in esame non osta la mancata espressa previsione della sua perentorietà. Questa Corte ha già avuto modo di precisare che sebbene l'art. 152 c.p.c. disponga che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, salvo che questa li dichiari espressamente perentori, non si può da tale norma dedurre che, ove manchi una esplicita dichiarazione in tal senso, debba senz'altro escludersi la perentorietà del termine,

dovendo pur sempre il giudice indagare se, a prescindere dal dettato della norma, un termine, per lo scopo che persegue e la funzione che adempie, debba essere rigorosamente osservato a pena di decadenza e sia quindi perentorio (cfr. Cass. n. 5074 del 1997, Cass. n. 177 del 1998). Il principio affermato da questa Corte ha valenza generale a prescindere dalla fattispecie concreta (in materia di procedimento fallimentare) in occasione della quale è stato formulato. Non è pertanto decisivo in senso contrario il fatto che l'abrogato D.L. n. 338 del 1989, art. 2, convertito in L. n. 389 del 1989, definisse espressamente come "perentorio" il termine per impugnare la cartella. Al contrario va osservato che poiché il D.Lgs. n. 46 del 1999 non ha inteso innovare la natura e le funzioni del procedimento di riscossione mediante ruolo dei crediti previdenziali, già disciplinato dal precedente D.L. n. 389 del 1989, la natura perentoria del termine previsto dall'art. 24 D.Lgs. n. 46 del 1999 ne risulta confermata, anche in mancanza di una espressa indicazione di perentorietà. Alla perentorietà del termine in esame non è neppure di ostacolo il fatto che l'iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali avvenga senza un preventivo accertamento giudiziale. L'ordinamento non ignora titoli esecutivi formati sulla base di un mero procedimento amministrativo dell'ente impositore. A questa categoria si ascrivono le iscrizioni a ruolo delle imposte dirette ed indirette, che diventano definitive (ove non precedute dall'avviso di accertamento) se non impugate nei termini di cui all'art. 21 L. 31 dicembre 1992, n. 546. Non è senza significato che il legislatore abbia previsto la procedura di riscossione mediante ruolo, tipica delle imposte, anche per i crediti contributivi, inserendo le relative norme in un testo normativo diretto a riordinare la disciplina del procedimento di riscossione mediante ruolo delle entrate tributarie. Nessun parallelo è di conseguenza possibile con il procedimento di riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato regolato dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639, applicabile anche alla riscossione delle imposte indirette prima dell'entrata in vigore del D.P.R. 28 gennaio 1988 n. 43, trattandosi di procedimento del tutto diverso da quello in esame. Si aggiunga che il termine previsto dall'art. 24, comma 5, D.Lgs. n. 46 del 1999 non troverebbe alcuna plausibile giustificazione se non fosse finalizzato a rendere incontrovertibile, se non impugnato tempestivamente, il credito iscritto a ruolo. Non è condivisibile l'affermazione della ricorrente secondo cui la volontà

del legislatore sarebbe stata quella di attribuire a tale termine una funzione regolatrice della sola azione esecutiva, senza alcuna limitazione della possibilità del debitore di contestare la sussistenza del credito oggetto della stessa. Questa Corte ha già avuto modo di precisare con la...sentenza n. 21863 del 2004 che il termine previsto dall'art. 24, comma 5, D.Lgs. n. 49 del 1999 è il termine accordato per l'opposizione nel merito della pretesa contributiva, e quindi per l'instaurazione di un normale giudizio di cognizione diretto all'accertamento della fondatezza della pretesa contributiva. Tale funzione è resa ancor più chiara dal successivo comma 6, il quale dispone che "il giudizio di opposizione contro il ruolo per motivi inerenti al merito della pretesa contributiva è regolato dall'art. 442 e ss. c.p.c.", mentre i precedenti commi 4 e 5 prevedono la diversa ipotesi in cui l'accertamento effettuato dall'ufficio sia stato impugnato, prima dell'iscrizione a ruolo, davanti al giudice ordinario o al giudice amministrativo. Il termine in esame, dunque, non riguarda il procedimento di esecuzione, per il quale l'art. 29, comma 2 della cit. legge dispone espressamente che "le opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi si propongono nelle forme ordinarie", e quindi nei termini e con le modalità previsti dall'art. 615 (per le controversie relative all'esistenza ed alla validità del titolo esecutivo rappresentato dalla cartella di pagamento, nonché alla pignorabilità dei beni) e art. 617 (per le controversie relative alla regolarità formale del predetto titolo esecutivo e del precetto ed alla regolarità dei singoli atti di esecuzione) del codice di rito. Una siffatta ricostruzione del sistema di impugnazione del ruolo esattoriale in materia di crediti previdenziali non fa sorgere dubbi di legittimità costituzionale per assertedo contrasto con l'art. 24 Cost., poiché il diritto di difesa del debitore è previsto e tutelato dalle norme di legge in esame, mentre rientra nelle facoltà discrezionali del legislatore la previsione dei termini di esercizio del diritto di impugnazione».

E - aveva già chiarito Corte cass., sez. lav., 16 maggio 2007, n. 11274 - «l'accertamento della tempestività dell'opposizione, con riguardo all'osservanza del termine prescritto dall'art. 24, comma 5, del D.L. 26 febbraio 1999, n. 46, in quanto involge la verifica di un presupposto processuale quale la proponibilità della domanda, è un compito che il giudice deve assolvere a prescindere dalla sollecitazione delle parti, conseguendo dal mancato rilievo della eventuale carenza di quel presupposto la stessa

nullità della sentenza...rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo, in ragione del difetto di *potestas iudicandi* derivante dalla preclusione dell'azione giudiziale (cfr. Cass., Sezioni unite, n. 3176 del 1984; con riferimento al processo previdenziale, applicabile nella specie ai sensi del sesto comma dell'art. 24 cit., cfr. Cass. n. 13331 del 2001; n. 3947 del 2002)».

Dunque, ricapitolando, ad avviso del giudice di legittimità, pur in assenza di esplicita indicazione da parte del legislatore, ci si trova di fronte ad un termine perentorio, la cui scadenza, rilevabile anche d'ufficio, impedisce al giudice di esaminare, nel merito, la controversia.

In questo quadro, la perentorietà del termine non potrà essere elusa attraverso l'eventuale esperimento di una azione di accertamento negativo del credito previdenziale fondata su ragioni di merito che avrebbero dovuto essere dedotte con l'opposizione⁴.

Passando adesso alla natura del giudizio introdotto con l'atto di opposizione, occorre evidenziare che anche recentemente la Corte di cassazione, con la pronuncia della sezione lavoro n. 17883 del 10 settembre 2015, ha ribadito che «l'opposizione avverso la cartella esattoriale di pagamento dà luogo ad un giudizio ordinario di cognizione su diritti e obblighi inerenti al rapporto contributivo, con la conseguenza che l'ente previdenziale convenuto ben può chiedere, oltre che il rigetto dell'opposizione, anche la condanna dell'opponente al pagamento del credito di cui alla cartella, senza che ne risulti mutata la domanda e tale diritto resta fermo ove anche la cartella presenti un qualche vizio formale, residuando pur sempre anche in tale ipotesi in favore dell'Istituto, che non può valersi della cartella quale titolo esecutivo, la possibilità di agire in giudizio nelle forme ordinarie per l'accertamento dell'esistenza e dell'ammontare del credito».

E trattasi di un giudizio di cognizione che viene definito con sentenza appellabile, come riconosciuto dalla già citata Corte cass., sez. lav. 25 agosto 2014, n. 18208 [«Ed il richiamo esplicito, contenuto nell'art. 442 c.p.c., (comma 1) regolante il giudizio di opposizione quale quello in esame a norma dell'art. 24, sesto comma d. lg. cit., delle disposizioni del capo I del titolo IV del libro II del codice di rito (art. 409 e ss.)

⁴ Cfr. CARUSO S., *Aspetti particolari dei giudizi di opposizione a cartelle esattoriali riguardanti crediti contributivi degli enti previdenziali*, in www.giustiziadellavoro.it.

contempla anche quelle relative alle impugnazioni (art. 433 e ss.): sicché avverso la sentenza di primo grado è ben esperibile l'appello»].

A questo punto, richiamate le posizioni della giurisprudenza di legittimità in merito ad alcuni dei più rilevanti profili riguardanti lo strumento dell'opposizione a cartella di pagamento, può mettersi in evidenza quanto affermato da Corte cass., sez. VI, 17 luglio 2015, n. 15116, relativamente all'individuazione dei diversi ambiti di operatività, nella materia della riscossione tramite ruolo dei crediti previdenziali, dell'opposizione a cartella e delle opposizioni esecutive di cui agli articoli 615 e 617 cod. proc. civ..

Queste le soluzioni offerte dal giudice di legittimità: «Il vigente sistema di tutela giurisdizionale per le entrate previdenziali (ed in genere per quelle non tributarie) prevede le seguenti possibilità di tutela per il contribuente: a) proposizione di opposizione al ruolo esattoriale per motivi attinenti al merito della pretesa contributiva ai sensi del D.Lgs. n. 46 del 1999, art. 24, comma 6, ovvero sia nel termine di giorni quaranta dalla notifica della cartella di pagamento, davanti al giudice del lavoro; b) proposizione di opposizione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. per questioni attinenti non solo alla pignorabilità dei beni, ma anche a fatti estintivi del credito sopravvenuti alla formazione del titolo (quali ad esempio la prescrizione del credito, la morte del contribuente, l'intervenuto pagamento della somma precettata) sempre davanti al giudice del lavoro nel caso in cui l'esecuzione non sia ancora iniziata (art. 615 c.p.c., comma 1) ovvero davanti al giudice dell'esecuzione se la stessa sia invece già iniziata (art. 615 c.p.c., comma 2 e art. 618 bis cod. proc. civ.); c) proposizione di una opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ., ovvero sia "nel termine perentorio di venti giorni (cinque prima delle modifiche delle modifiche apportate dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in L. 14 maggio 2005, n. 80) dalla notifica del titolo esecutivo o del precetto" per i vizi formali del titolo ovvero della cartella di pagamento, anche in questo caso davanti al giudice dell'esecuzione o a quello del lavoro a seconda che l'esecuzione stessa sia già iniziata (art. 617 c.p.c., comma 2) o meno (art. 617 c.p.c., comma 1). Tanto si ricava sia dalla formulazione del D.Lgs. n. 46 del 1999, art. 24, comma 6 secondo cui "il giudizio di opposizione contro il ruolo per motivi inerenti il merito della pretesa contributiva è regolato dagli artt. 442 e ss. c.p.c.", sia dal medesimo D.Lgs. n. 46 del

1999, art. 29, comma 2. Tale ultima disposizione infatti prevede che "alle entrate indicate nel comma 1 cioè, tra l'altro, quelle non tributarie non si applica la disposizione del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 57, comma 1 come sostituito dall'art. 16 del presente decreto e le opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi si propongono nelle forme ordinarie". Il D.P.R. n. 602 del 1973, citato art. 57, nel testo ora vigente, in relazione alla procedura di riscossione delle entrate tributarie, non consente le opposizioni regolate dall'art. 615 cod. proc. civ., fatta eccezione per quelle concernenti la pignorabilità dei beni; nè le opposizioni regolate dall'art. 617 c.p.c. relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo. Quindi, per quanto riguarda la riscossione dei crediti contributivi, il debitore ben può proporre l'opposizione agli atti esecutivi secondo la disciplina del codice di rito e, in particolare, secondo gli art. 618 bis e 617 (cfr. Cass. 18 novembre 2004 ed in senso conforme Cass. 8 luglio 2008, n. 18691 secondo cui: "Nella disciplina della riscossione mediante iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, di cui al D.Lgs. n. 46 del 1999, l'opposizione agli atti esecutivi - con la quale si fanno valere i vizi di forma del titolo esecutivo, ivi compresa la carenza di motivazione dell'atto - è prevista dall'art. 29, comma 2, che per la relativa regolamentazione rinvia alle forme ordinarie, e non dall'art. 24 dello stesso D.Lgs., che si riferisce, invece, all'opposizione sul merito della pretesa di riscossione"»).

Il sistema enucleato da Corte cass., sez. VI, 17 luglio 2015, n. 15116 vede, dunque, l'esperibilità: a) dell'opposizione *ex art. 24 D.Lgs. n. 46/1999* ogni qualvolta si voglia contestare il merito della pretesa dell'ente impositore; b) dell'opposizione alla esecuzione *ex art. 615 cod. proc. civ.* per far valere fatti estintivi del credito previdenziale sopravvenuti alla formazione del titolo o per contestare la pignorabilità dei beni; c) dell'opposizione agli atti esecutivi *ex art. 617 cod. proc. civ.* in caso di vizi di forma (e di carenza di motivazione⁵) della cartella di pagamento.

Una volta delineato l'ambito di operatività dei suddetti rimedi, la Corte opportunamente specifica come sia ben possibile che con il medesimo atto (e, dunque,

⁵ Sulla carenza di motivazione quale vizio della cartella deducibile con l'opposizione agli atti esecutivi, si veda anche Corte cass., sez. lav., 30 dicembre 2009, n. 27824, in Riv. it. dir. lav., 2010, 669, con nota di BUONCRISTIANI D., *Disciplina del vizio di motivazione della cartella di pagamento. Accoglimento parziale dell'opposizione e conferma del ruolo.*

unitariamente) vengano proposte sia l'opposizione a cartella, che l'opposizione agli atti esecutivi. Quest'ultima, però, anche in caso di "opposizione unitaria", sarà sempre soggetta al termine di venti giorni dalla notifica della cartella⁶. Il che significa – prosegue Corte cass., sez. VI, 17 luglio 2015, n. 15116 – che, «qualora l'(unico) atto di opposizione risulti essere stato depositato entro il termine di quaranta giorni di cui al D.Lgs. n. 46 del 1999, art. 24 ma oltre quello di venti di cui all'art. 617 cod. proc. civ., non possono essere esaminate le eccezioni formali, cioè quelle attinenti alla regolarità della cartella di pagamento e della notificazione»⁷.

E la tempestività di detta opposizione agli atti esecutivi – osserva la già menzionata Corte cass., sez. lav., 24 ottobre 2008, n. 25757 – «deve essere controllata pregiudizialmente d'ufficio, anche in sede di legittimità, in base alla lettura degli atti».

Ignazio Zingales

⁶ E «non rileva in contrario la mancata indicazione nella cartella del termine entro cui proporre l'opposizione agli atti esecutivi, poiché la prescrizione dell'indicazione delle "avvertenze relative alle modalità ed ai termini di impugnazione della cartella di pagamento" (D.M. 28 giugno 1999, art. 1, comma 2) deve intendersi riferita alle impugnazioni sul merito della pretesa azionata, come si evince dall'art. 2, comma 2, del medesimo decreto ("Per le entrate diverse da quelle indicate nel comma 1, che si riferisce alle entrate amministrate dal Ministero delle finanze, ciascun soggetto creditore provvede a fornire al consorzio nazionale fra i concessionari il contenuto delle avvertenze relative alle modalità ed ai termini di impugnazione afferenti alle proprie entrate, adottando un linguaggio il più possibile comprensibile ai debitori)» (il virgolettato appartiene a Corte cass., sez. lav., 24 ottobre 2008, n. 25757).

⁷ Sul punto, la Corte ricorda come già «Cass. 24 ottobre 2008, n. 25757...», intervenendo in un caso in cui con l'unico atto di opposizione era stata lamentata sia l'irregolarità formale della cartella opposta sia l'infondatezza della pretesa (per intervenuta prescrizione), ha ritenuto, con decisione nel merito, l'improponibilità, per tardività, dell'opposizione alla cartella esattoriale per quanto inerente ai dedotti vizi formali».