



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI GENOVA
SEZIONE LAVORO

In persona dei Consiglieri:

Dott. Alvaro Vigotti	Presidente
Dott. Alessandra Scarzella	Consigliere rel.
Dott. Giuliana Melandri	Consigliere

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in grado di appello iscritta al n. 279/2018 R.G. promossa da:

RICCARDO IOVINO, C.F.: VNIRCR65A06D969M, rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avv.ti Martina Bartolozzi (C.F.: BRTMTN84D52D612E, pec: martinabartolozzi@pec.avvocati.prato.it) e Gabriele Capetta (C.F.: CPTGRL72M09E463N, pec: gabrielecapetta@pec.avvocati.prato.it) ed elettivamente domiciliato presso lo Studio dell'Avv. Martina Bartolozzi in Via Valentini 8/A, Prato (PO) come da procura alle liti in calce al ricorso in appello

APPELLANTE

CONTRO

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, C.F.: 80078750587, in persona del legale rappresentante pro - tempore, elettivamente domiciliato in Piazza della Vittoria 6R, Genova (GE) presso l'Ufficio legale distrettuale, rappresentato e difeso dall'Avv. Christian Lo Scalzo (C.F.: LSCCRS69D09A089H, pec:



avv.christian.loscalzo@postacert.inps.gov.it) per procura generale alle liti del 21.7.2015, Rep. n. 80794, a rogito del Dott. Paolo Castellini, Notaio in Roma,

APPELLATO

nonché contro

AGENZIA DELLE ENTRATE – RISCOSSIONE, C.F. e P. IVA: 13756881002, in qualità di ente subentrante a titolo universale nei rapporti processuali delle società del gruppo Equitalia per effetto dell'art. 1 del D.L. 193 del 22/10/16, convertito con modifiche della L. 225 dell'1/12/16, in persona del Responsabile Contenzioso Liguria Avv. Paolo Piccillo, come da procura Notaio Marco De Luca di Roma rep. n. 42911 Racc. n. 24409 del 5 luglio 2017, rappresentata e difesa dall'Avv. Aldo Bruzzone (C.F.: BRZLDA69D29D969H, pec: bruzzone@pec.bruzzonegenovesi.it) ed elettivamente domiciliata presso il suo Studio in Via N. Bacigalupo 4/21, Genova (GE) come da mandato in calce alla memoria difensiva

APPELLATA

CONCLUSIONI DELLE PARTI

- per l'appellante:

“Voglia la Corte d'Appello di Genova, in riforma della sentenza impugnata ed in accoglimento delle domande avanzate, respinta ogni contraria istanza:

- A) *dichiarare l'inesistenza del diritto di procedere all'esecuzione coattiva delle cartelle di pagamento di Equitalia Servizi di Riscossione Spa, oggi Agenzia delle Entrate - Riscossione Spa, prodotte e meglio indicate ai nn. da 1 a 19 del ricorso di primo grado, pari ad un valore complessivo di € 139.215,43 per contributi, interessi di mora, spese di notifica e aggio, alla data del 3 marzo 2017, dichiarandone la nullità/inefficacia, stante l'intervenuta prescrizione delle stesse e conseguentemente dichiarare l'intervenuta prescrizione del sotteso diritto di credito di INPS.*



B) Per l'effetto, ordinare all'Agenzia delle Entrate – Riscossione Spa, e /o all'Ente a ciò tenuto, lo sgravio delle cartelle di pagamento riportate ai doc.ti 1-19 (fascicolo primo grado);

Con vittoria di spese e competenze di lite per entrambi i gradi di giudizio”.

- per l'appellato INPS:

“VOGLIA L'ECC.MA CORTE D'APPELLO

contrariis reiectis

- rigettare l'appello avversario perché infondato in fatto ed in diritto.

Vittoria di spese”.

- per l'appellata Agenzia delle Entrate - Riscossione:

“Piaccia all'Ecc.ma Corte di Appello di Genova, contrariis reiectis, per tutti i motivi in atti, previa adozione di ogni altro provvedimento necessario e/o opportuno, disposta l'acquisizione del fascicolo di primo grado del procedimento n. R.G. 3255/2017, respingere l'appello proposto e confermare integralmente la sentenza del Tribunale di Genova, Giudice Unico del Lavoro dott. Simona Magnanensi, n. 1005/2017, pubblicata in data 6 dicembre 2017 e non notificata e, conseguentemente:

-in via preliminare e/o pregiudiziale: accertare l'inammissibilità e/o l'improcedibilità dell'azione proposta;

- nel merito: rigettare il ricorso ed ogni domanda nei confronti della conchiudente in quanto inammissibile e/o improcedibile e/o infondata in fatto e in diritto.

In ogni caso con vittoria di spese, diritti, onorari e spese al 15% da distrarsi in favore dell'Avv. Aldo Bruzzone che se ne dichiara antistatario.

Salvis iuribus”.

MOTIVI IN FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE



Con ricorso ex art. 615 c.p.c. depositato in data 03.10.2017 presso la cancelleria del Tribunale di Genova – Sezione Lavoro il sig. Iovino Riccardo conveniva in giudizio l'Agenzia delle Entrate – Riscossione e l'INPS chiedendo l'accoglimento delle seguenti conclusioni:

“- dichiarare l'inesistenza del diritto di procedere all'esecuzione in forza delle cartelle di pagamento di Equitalia Servizi di Riscossione Spa, oggi Agenzia delle Entrate - Riscossione Spa, prodotte e meglio indicate ai nn. da 1 a 19 della premessa ed aventi, al 3 marzo 2017, un valore complessivo di € 139.215,43 per tributi, interessi di mora, spese di notifica e aggio, dichiarandone la nullità/inefficacia, stante l'intervenuta prescrizione delle stesse e conseguentemente del sotteso diritto di credito di INPS e/o di SCCI S.p.A.

- Per l'effetto, ordinare all'Agenzia delle Entrate – Riscossione Spa, e/o all'Ente a ciò tenuto, lo sgravio delle cartelle di pagamento riportate ai doc.ti 1-19 dai ruoli”.

A fondamento della propria opposizione ex art. 615 c.p.c. egli deduceva:

- di aver appreso dell'esistenza delle cartelle di pagamento soltanto a seguito della richiesta degli estratti di ruolo relativi alla propria posizione;
- di non aver mai ricevuto la regolare notifica delle cartelle risultanti dall'estratto di ruolo a suo carico;
- di aver provveduto, a seguito dell'esame dell'estratto di ruolo, a formalizzare specifica istanza di sgravio indirizzata all'Ente Riscossore ed all'Ente Impositore chiedendo che provvedessero, in via di autotutela, allo sgravio delle cartelle sopra indicate stante l'intervenuta prescrizione del diritto alla riscossione e del diritto sotteso;
- di non aver ricevuto alcun riscontro alla propria istanza di annullamento in autotutela dai suddetti Enti (Impositore e Riscossore), con conseguente inevitabile necessità di adire le vie giudiziali;
- *“l'intervenuta prescrizione quinquennale”* dei crediti IVS per assenza di regolare notifica;
- l'intervenuta *“prescrizione del diritto alla riscossione ex art. 3 commi 9-10 della legge 335/1995”*;



Si costituiva in giudizio l'INPS, in proprio e quale mandatario di SCCI S.p.A., deducendo l'inammissibilità del ricorso per *"carezza di interesse ad agire"* e sostenendo che l'autonoma impugnabilità da parte del debitore dell'estratto di ruolo dovesse essere esclusa in difetto di una procedura esecutiva attivata per il recupero del credito ivi risultante.

L'INPS precisava, poi, che la prescrizione nel nostro ordinamento giuridico non fosse rilevabile d'ufficio e, seppur rimessa alla discrezionalità del soggetto passivo che poteva scegliere se far valere o meno detto fatto estintivo nei confronti del debitore, essa non poteva essere fatta valere in via di *"azione"*, ma solo di *"eccezione"* o *"opposizione"*.

In data 23.11.2017 anche Agenzia delle Entrate – Riscossione si costituiva in giudizio eccependo, *"in via preliminare e/o pregiudiziale, l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'opposizione proposta; nel merito, il rigetto dell'opposizione ed ogni domanda nei confronti della concludente in quanto inammissibile e/o improcedibile e/o infondata in fatto ed in diritto"*.

Con sentenza n. 3255/2017 del 06.12.2017 il Tribunale di Genova – Sez. Lavoro, dichiarava inammissibile il ricorso per difetto di interesse ad agire e in considerazione della novità della questione, compensava integralmente tra le parti le spese di lite.

Avverso tale sentenza proponeva appello il sig. Iovino, sulla base di tre motivi.

Con il primo motivo, egli censurava la sentenza per aver accolto l'eccezione preliminare, sollevata dalle controparti, di inammissibilità del ricorso *"per difetto di interesse ad agire del ricorrente"*.

Il Tribunale aveva escluso la sussistenza di contestazione sull'avvenuta notificazione della cartella esattoriale ed aveva sancito che, a fronte dell'avvenuta regolare notifica della cartella esattoriale, *"il contribuente può reagire solamente alla intimazione di pagamento e non può svolgere azione di accertamento negativo per mancanza di interesse ad agire"*.

In particolare, gli specifici punti della pronuncia ritenuti errati erano i seguenti:

a) laddove il Tribunale aveva affermato che *"nella specie risulta che la notificazione delle cartelle esattoriali non è contestata e risulta documentalmente"*;



b) nella parte in cui il Tribunale aveva qualificato la domanda proposta dal ricorrente come mera azione di accertamento negativo senza rilevare che il ricorso era stato proposto quale opposizione all'esecuzione ex art. 615, comma 1 c.p.c.;

c) nella parte in cui aveva dato rilevanza alla circostanza che *“l'Amministrazione non ha intrapreso alcuna iniziativa esecutiva”*.

Quanto al punto a), secondo l'appellante era sufficiente rilevare che nel proprio ricorso introduttivo egli aveva chiaramente dedotto ed eccepito che *“le date di notifica delle cartelle di pagamento riportate nel prospetto sono quelle riportate negli estratti di ruolo ma il ricorrente Iovino non ha mai ricevuto regolare notifica delle cartelle stesse”*.

A fronte di tale eccezione, sarebbero stati i resistenti a dover fornire la prova dell'avvenuta regolare notifica delle cartelle: tale onere, tuttavia, non era stato in alcun modo assolto.

A suo parere, invero, invero, dalla lettura del documento n. 3 non era possibile comprendere se e a quali cartelle di pagamento si riferissero le relate prodotte e se esse fossero effettivamente state ricevute regolarmente, tanto che il Giudice di prime cure nulla aveva affermato sull'esame di detti documenti.

A fronte della mancata notifica delle cartelle di pagamento, l'opposizione proposta doveva qualificarsi quale opposizione c.d. *“recuperatoria”* alle cartelle stesse che, dato il tempo trascorso, dovevano dichiararsi prescritte.

Quanto al punto b), doveva evidenziarsi che, volendo ammettere l'effettiva notifica delle cartelle di pagamento nelle date risultanti dal ruolo, il ricorso proposto dal Iovino doveva qualificarsi come opposizione all'esecuzione ex art. 615 comma I c.p.c. avendo come petitum la contestazione del diritto di procedere ad esecuzione forzata in forza del titolo esecutivo (ruolo).

Era dunque errata la sentenza di primo grado laddove non considerava detta qualificazione giuridica dell'atto, limitandosi piuttosto ad un generico riferimento ad un'azione di *“mero accertamento negativo del credito”*.

Il Tribunale di Genova, nello specifico, aveva ommesso di considerare che:



- il D.Lgs. n. 49/1999 sul *“Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo”*, al comma II dell’art. 29 stabiliva che *“le opposizioni all’esecuzione ed agli atti esecutivi si propongono nelle forme ordinarie”*;

- avverso i crediti iscritti a ruolo era ammessa l’opposizione all’esecuzione, ex art. 615, comma 1, c.p.c., innanzi al Giudice competente per materia e valore (Cass. n. 9180/2006) e che tale azione era l’ordinario rimedio per far valere fatti estintivi o impeditivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo *“... poiché la contestazione investe esclusivamente il diritto di procedere all’esecuzione. Conseguentemente per tale opposizione non è previsto alcun termine di decadenza”* (Cass. n. 4506/2007, Cass. n. 12685/1999). L’opposizione ex art. 615 c.p.c. non aveva lo scopo di aggirare l’applicazione dei termini di impugnazione (per far valere fatti estintivi o modificativi precedenti alla notifica della cartella), bensì quello di far accertare fatti estintivi del credito verificatisi in epoca successiva alla notifica della cartella stessa.

Quanto al punto c), l’affermazione del Giudicante che nessuna iniziativa esecutiva fosse stata intrapresa dall’amministrazione era inconferente perché l’opposizione ex art. 615, comma I si proponeva proprio in tal caso, mentre, se l’esecuzione era già iniziata, occorreva proporre ricorso al Giudice dell’esecuzione ai sensi del comma II.

Non vi era dubbio che la cartella di pagamento concentrasse in sé il titolo esecutivo – ovvero il ruolo – e l’atto di precetto e che, pertanto, l’unico rimedio per contestare il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata fosse proprio l’opposizione ex art. 615 I comma c.p.c.

Il Tribunale sembrava ritenere che, pur in presenza di un titolo esecutivo e di un precetto, non fosse possibile proporre opposizione pre esecutiva, dovendosi attendere che l’amministrazione assumesse ulteriori iniziative esecutive.

Un simile assunto, tuttavia, contrastava non solo con il pacifico dettato normativo di cui all’art. 615 comma I c.p.c., ma anche con i principi ribaditi dalla nota sentenza delle SS.UU. della Suprema Corte, n. 19704/2015.

Sul punto d), il Tribunale aveva dichiarato inammissibile il ricorso rilevando la pretesa mancanza di interesse e portando a sostegno di tale assunto pronunce giurisprudenziali che, invece, non potevano essere in alcun modo evocate nel caso di specie.



Come più volte ribadito infatti, il lovino, una volta appreso dell'esistenza delle cartelle di pagamento, prima di azionare le vie giudiziarie, anche al fine di evitare costi ulteriori, aveva tentato di azionare tutti gli strumenti stragiudiziali in suo possesso, rivolgendo istanze formali agli Enti e chiedendo lo sgravio per intervenuta prescrizione del diritto ad agire per la riscossione coattiva e per la prescrizione dei crediti sottesi, non essendo gli stessi riscossi nel termine di 5 anni dall'iscrizione a ruolo.

Ciò posto, l'applicazione dei principi richiamati dalle sentenze della Suprema Corte citate dal Tribunale di Genova (Cass. 20618/2016 e Cass. 22946/2016) dovevano coerentemente portare a conclusioni opposte rispetto a quelle chi era giunta la sentenza di primo grado.

Con il secondo motivo, l'appellante evidenziava che ai sensi dell'art. 3, commi 9 e 10 L. 335/1995, *"Le contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria si prescrivono e non possono essere versate con il decorso dei termini di seguito indicati:*

(...)

b) cinque anni per tutte le altre contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria.

I termini di prescrizione di cui al comma 9 si applicano anche alle contribuzioni relative a periodi precedenti la data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per i casi di atti interruttivi già compiuti o di procedure iniziate nel rispetto della normativa preesistente. Agli effetti del computo dei termini prescrizionali non si tiene conto della sospensione prevista dall'art. 2, comma 19, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, fatti salvi gli atti interruttivi compiuti e le procedure in corso".

Ciò posto, l'Ente della Riscossione, stante la richiesta di sgravio a mezzo pec datata 19 giugno 2017, avrebbe dovuto dichiarare l'intervenuta prescrizione delle cartelle perché, in primo luogo, le notifiche non erano state effettivamente ricevute dal lovino, e in secondo luogo, perché l'Ente impositore non aveva comunque curato l'interruzione dei termini prescrizionali nel periodo successivo alla pretesa esecuzione delle notifiche.



Anche nell'ipotesi in cui AER avesse fornito idonea prova nel corso del primo grado di giudizio della regolarità delle notifiche premeva ribadire che esse, come emergente dalle date riportate negli estratti di ruolo, erano tutte antecedenti all'ottobre 2011.

Avuto riguardo al credito portato dalle cartelle esattoriali de quo (contributi I.V.S.), pertanto, occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 3 commi 9-10 della legge 335/95, le medesime risultavano inesorabilmente prescritte essendo decorsi oltre 5 anni dalla loro asserita ultima notifica.

A nulla rileva neppure l'avvenuta notifica della cartella di pagamento e la pretesa definitività della stessa per omessa impugnazione.

Come noto infatti, essendo la cartella di pagamento un atto amministrativo, la mancata impugnazione della stessa produceva soltanto l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito e non poteva produrre l'effetto della estensione del termine prescrizione del diritto a riscuotere le somme portate dalla cartella ex art. 2953 c.c.

Con il terzo ed ultimo motivo, il sig. Iovino si doleva del fatto di essere stato collocato in un "*impasse insuperabile*" per avere il Giudice di prime cure dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di interesse ad agire.

Se, infatti,

- da un lato aveva condannato il contribuente ad attendere una efficace azione esecutiva da parte dell'AER, senza sapere se, quando e con quali modalità l'ente avrebbe inteso procedere ad esecuzione forzata, per poter eccepire la già intervenuta, e "irrinunciabile prescrizione" dei contributi IVS,
- dall'altro lato, detta azione esecutiva probabilmente non sarebbe stata mai azionata, ben sapendo sia AER sia INPS che detti crediti per la loro natura non potevano essere ricevuti dall'ente impositore, né tantomeno corrisposti dal contribuente, essendo già inesorabilmente prescritti (cfr. art. 3 comma 9 L. 335/95 cit.).

Anche le SS.UU., con la sentenza n. 23397/16, con riferimento all'art. 3 comma 9 L. 335/95, avevano espressamente confermato il principio di ordine pubblico della c.d. "irrinunciabilità della prescrizione" (già previsto dal RDL n. 18827 del 1935, art. 55 comma 2).



L'art. 3 sopra richiamato specificava che le contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria erano soggette a prescrizione e *“non possono essere versate dopo il decorso del relativo termine. Pertanto, dopo lo spirare di tale termine, l'Ente di Previdenza non solo non può procedere all'azione coattiva rivolta al recupero delle omissioni, ma è tenuto a restituire d'ufficio il pagamento del debito prescritto effettuato anche spontaneamente, in deroga alla disposizione contenuta nell'art. 2940 c.c.”* (cfr. sent. SSUU n. 23397/16).

Il Giudice di prime cure, quindi, rilevata in ogni caso la prescrizione dell'azione coattiva (anche volendo considerare come validamente ricevute le notifiche seppur in assenza di idonea prova), ben avrebbe potuto e dovuto *“rispondendo a ragioni di ordine pubblico”* rilevare anche d'ufficio l'intervenuta prescrizione posto che per tali crediti la prescrizione era irrinunciabile.

Si costituivano INPS e Agenzia delle Entrate – Riscossione, chiedendo entrambe il rigetto dell'appello avversario in quanto infondato in fatto ed in diritto.

All'udienza del 23.11.2018, ascoltate le conclusioni delle parti, questa Corte emetteva l'allegato dispositivo.

L'appello è fondato.

Va condivisa la doglianza dell'appellante secondo la quale proprio l'applicazione dei principi affermati nelle sentenze della Suprema Corte n. 20618/2016 e n. 22946/2016 avrebbe dovuto condurre all'affermazione della sussistenza dell'interesse ad agire in capo al ricorrente , essendo pacifico e documentalmente provato (cfr. docc. 20, 21 e 22) che il medesimo , prima di adire le vie giudiziarie, ha azionato tutti gli strumenti stragiudiziali in suo possesso rivolgendo istanze di sgravio e cancellazione delle cartelle per intervenuta prescrizione sia a Equitalia Servizi di Riscossione s.p.a. che all'Inps ; la Suprema Corte in dette sentenze ha infatti affermato che *“ben avrebbe potuto infatti il debitore, rivolgersi direttamente all'amministrazione, in via amministrativa, chiedendo l'eliminazione del credito in via di autotutela (il c.d. sgravio). Avendo egli uno strumento per eliminare la pretesa dell'amministrazione a cui far ricorso, ciò rende non percorribile, per difetto di interesse, la proposizione di un'azione di mero accertamento”*.

Peraltro, il mancato riscontro a tali richieste , e quindi l'impossibilità di impugnare qualsivoglia provvedimento negativo dell'amministrazione, fa sorgere l'interesse ad



adire le vie giudiziarie senza attendere che l'amministrazione assuma ulteriori iniziative esecutive (cfr. Cass. SSUU n. 19704/2015).

Ciò posto, l'azione svolta dal ricorrente è diretta a far accertare fatti estintivi del credito verificatisi in epoca successiva alla notifiche delle cartelle per cui è causa, avuto riguardo alla circostanza che, anche considerando come effettive le date di notifica indicate negli estratti di ruolo, l'ultima delle quali in data 28.10.2011, le pretese creditorie risultano ampiamente prescritte, dovendo applicarsi il termine di prescrizione quinquennale, come statuito dalle SSUU con la sentenza n. 23397/2016.

Sulla questione relativa al termine di prescrizione del credito contributivo questa Corte si è infatti già pronunciata più volte in merito alle argomentazioni svolte dall'Agenzia delle Entrate – Riscossione, con motivazione che viene qui condivisa e di seguito si riporta ex art. 118 disp. Att. C.p.c.

“ ... E' successivamente intervenuta la Corte di cassazione che, con la sentenza n. 23397/2016 emessa a Sezioni Unite, ha risolto il contrasto esistente sulla materia de qua, affermando i seguenti principi:

“18.1. In primo luogo, va ricordato che, nell'ambito della giurisprudenza di questa Corte nella quale viene da sempre sottolineato che la disciplina della prescrizione è "di stretta osservanza ed è insuscettibile d'interpretazione analogica" (vedi, per tutte: Cass. 15 luglio 1966, n. 1917 e Cass. 18 maggio 1971, n. 1482) è pacifico che:

a) se in base all'art. 2946 c.c., la prescrizione ordinaria dei diritti è decennale a meno che la legge disponga diversamente, nel caso dei contributi previdenziali è appunto la legge che dispone diversamente (L. n. 335 del 1995 cit., art. 3, comma 9);

b) la norma dell'art. 2953 c.c., non può essere applicata per analogia oltre i casi in essa stabiliti (ex multis: Cass. 29 gennaio 1968, n. 285; Cass. 10 giugno 1999, n. 5710);

c) la prescrizione decennale da "actio iudicati", prevista dall'art. 2953 c.c., decorre non dal giorno in cui sia possibile l'esecuzione della sentenza nè da quello della sua pubblicazione, ma dal momento del suo passaggio in giudicato (tra le tante: Cass. 10 luglio 2014, n. 15765; Cass. 14 luglio 2004, n. 13081);

d) la conversione della prescrizione breve in quella decennale per effetto della formazione del titolo giudiziale ex art. 2953 c.c., ha il proprio fondamento esclusivo nel titolo medesimo, sicchè non incide sui diritti non riconducibili a questo e, dunque,



non opera per i diritti maturati in periodi successivi a quelli oggetto del giudicato di condanna (Cass. 20 marzo 2013, n. 2967; Cass. 10 giugno 1999, n. 5710 cit.);

e) il generico riferimento al "diritto" per il quale sia stabilita un termine di prescrizione breve contenuto nell'art. 2953 c.c., consente di ritenere che laddove intervenga un giudicato di condanna (anche generica), la conversione del termine di prescrizione breve del diritto in quello decennale si estende pure ai coobbligati solidali anche se rimasti estranei al relativo giudizio (vedi, per tutte: Cass. 13 gennaio 2015, n. 286; Cass. 11 giugno 1999, n. 5762; Cass. 10 marzo 1976, n. 839; Cass. 14 aprile 1972, n. 1173; Cass. 17 giugno 1965, n. 1961; Cass. 17 agosto 1965, n. 1961; Cass. 20 ottobre 1964, n. 2633).".

In esito ad una ampia argomentazione (cui per brevità si rimanda), la S.C. ha così concluso:

"22. La questione di massima di particolare importanza sottoposta all'attenzione di queste Sezioni Unite dall'ordinanza di rimessione della Sesta Sezione civile n. 1799 del 2016 - e la ivi denunziata disarmonia riscontratasi tra le pronunce delle diverse Sezioni semplici di questa Corte - possono, pertanto, risolversi, con l'affermazione dei seguenti principi di diritto:

1) "la scadenza del termine - pacificamente perentorio - per proporre opposizione a cartella di pagamento di cui al D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, art. 24, comma 5, pur determinando la decadenza dalla possibilità di proporre impugnazione, produce soltanto l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito contributivo senza determinare anche l'effetto della c.d. "conversione" del termine di prescrizione breve (nella specie, quinquennale secondo la L. n. 335 del 1995, art. 3, commi 9 e 10) in quello ordinario (decennale), ai sensi dell'art. 2953 c.c.. Tale ultima disposizione, infatti, si applica soltanto nelle ipotesi in cui intervenga un titolo giudiziale divenuto definitivo, mentre la suddetta cartella, avendo natura di atto amministrativo, è priva dell'attitudine ad acquistare efficacia di giudicato. Lo stesso vale per l'avviso di addebito dell'INPS, che dal 1 gennaio 2011, ha sostituito la cartella di pagamento per i crediti di natura previdenziale di detto Istituto (D.L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 30, convertito dalla L. n. 122 del 2010)";

2) "è di applicazione generale il principio secondo il quale la scadenza del termine perentorio stabilito per opporsi o impugnare un atto di riscossione mediante ruolo o comunque di riscossione coattiva produce soltanto l'effetto sostanziale della



irretrattabilità del credito ma non determina anche l'effetto della c.d. "conversione" del termine di prescrizione breve eventualmente previsto in quello ordinario decennale, ai sensi dell'art. 2953 c.c.. Tale principio, pertanto, si applica con riguardo a tutti gli atti - comunque denominati - di riscossione mediante ruolo o comunque di riscossione coattiva di crediti degli enti previdenziali ovvero di crediti relativi ad entrate dello Stato, tributarie ed extratributarie, nonché di crediti delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali nonché delle sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie o amministrative e così via. Con la conseguenza che, qualora per i relativi crediti sia prevista una prescrizione (sostanziale) più breve di quella ordinaria, la sola scadenza del termine concesso al debitore per proporre l'opposizione, non consente di fare applicazione dell'art. 2953 c.c., tranne che in presenza di un titolo giudiziale divenuto definitivo".

Orbene, l'appellante sostiene che il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato la sentenza suddetta. Secondo la prospettazione posta a base del gravame, infatti, la S.C. si sarebbe limitata ad escludere l'applicabilità del termine decennale di cui all'art. 2953 c.c. per l'ipotesi delle cartelle esattoriali non opposte. Ciò che consentirebbe di ritenere applicabile alla fattispecie in esame il termine ordinario di prescrizione di cui all'art. 2946 c.c., posto che con la formazione del ruolo (e della cartella di pagamento che in esso si trasfonde) si sarebbe verificato un effetto novativo idoneo a far venir meno l'applicabilità del termine prescrizionale stabilito in materia di crediti contributivi.

Tale prospettazione non appare condivisibile.

Invero, la Corte di cassazione, nel dare atto dell'esistenza di un contrasto giurisprudenziale, ha espressamente richiamato la sentenza n. 5060/2016 resa "in un giudizio analogo all'attuale in cui era in contestazione la questione degli effetti della mancata tempestiva proposizione dell'opposizione alla cartella di pagamento per contributi omessi sulla prescrizione del credito alla contribuzione previdenziale dell'Istituto"), precisando che con tale pronuncia la S.C. aveva affermato che, "nel caso di mancata e/o tardiva proposizione di opposizione a cartella esattoriale, la pretesa contributiva previdenziale ad essa sottesa diviene intangibile e non più soggetta ad estinzione per prescrizione, potendo prescriversi soltanto l'azione diretta all'esecuzione del titolo così definitivamente formatosi, riguardo alla quale, in difetto di diverse disposizioni (e in sostanziale conformità a quanto previsto per l'actio



judicati ai sensi dell'art. 2953 c.c.), trova applicazione il termine prescrizione decennale ordinario di cui all'art. 2946 c.c.”.

Non pare dunque condivisibile l'affermazione dell'appellante secondo cui la S.C. (con la succitata sentenza n. 23397/2016) non si sarebbe posta il problema dell'applicabilità del termine ordinario decennale.

Si rileva poi che in un altro passaggio, sopra compiutamente trascritto, la S.C. ha espressamente affermato l'applicabilità del termine quinquennale anche in riferimento “a tutti gli atti - comunque denominati - di riscossione mediante ruolo o comunque di riscossione coattiva di crediti degli enti previdenziali”.

Né a conclusioni diverse potrebbe giungersi sulla base della disciplina di cui agli artt. 19 e 20 del decreto legislativo n. 112/1999.

Invero, trattasi di una questione già esaminata dalla S.C. che, sul punto, ha argomentato come segue:

“19.3. A questo può aggiungersi che, in ogni caso, l'art. 20, comma 6, richiamato dall'INPS, è inutilizzabile nella specie anche perchè - pur nell'ambito della riscossione fiscale si tratta di una norma che non ha alcuna attinenza ai rapporti tra contribuente ed Ente impositore, riguardando - in modo emblematico - i rapporti tra ente impositore ed agente della riscossione come risulta evidente ove si consideri che il Capo II del D.Lgs. n. 112 cit. contiene i “Principi generali dei diritti e degli obblighi del concessionario” e la Sezione I di tale Capo (artt. da 17 a 21) disciplina i “Diritti del concessionario”, regolando il “Discarico per inesigibilità” all'art. 19 e la “Procedura di discarico per inesigibilità e reinscrizione nei ruoli” all'art. 20.

19.4. Può anzi dirsi che tali ultimi due articoli contengano la disciplina più “qualificante” del riordino della riscossione - fiscale - effettuato dal D.Lgs. n. 112 cit., sulla premessa dell'avvenuta eliminazione - ad opera del D.Lgs. n. 37 del 1999, art. 2, emanato in attuazione della stessa Legge di delega n. 337 del 1998, art. 1, lett. c), - del preesistente “obbligo del non riscosso come riscosso”, in base al quale a carico dell'esattore prima e del concessionario poi gravava l'onere di versare alle prescritte scadenze all'ente impositore l'ammontare pro rata dei crediti iscritti a ruolo, anche se non pagati dal debitore (D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, art. 32, comma 3).

L'abolizione di tale obbligo, infatti, ha portato ad un incisivo mutamento dei rapporti tra l'ente impositore e l'agente della riscossione, nel senso che a decorrere dal 1999



quest'ultimo non è dunque più tenuto a riversare all'ente impositore le somme eventualmente corrispondenti ai ruoli trasmessi, ma deve versare soltanto ciò che effettivamente riesce a riscuotere, tempo per tempo.

Di conseguenza tale riforma è stata accompagnata dalla introduzione - per le riscossioni non andate a buon fine - di una procedura diretta a consentire all'agente della riscossione di porre termine alle attività di riscossione effettuate in favore dell'ente impositore.

Tale procedimento, ha assunto il nome di "procedura di discarico per inesigibilità" ed è quella disciplinata dal menzionato D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 19 e ss..

19.5. In base all'art. 19 - al di là delle ipotesi in cui opera il discarico automatico, che sono proprio quelle per le quali l'art. 61, del decreto stabilisce espressamente l'applicabilità della relativa disciplina (di cui all'art. 60, commi da 1 a 3) "ai ruoli degli enti previdenziali" l'agente della riscossione o il concessionario per poter ottenere il discarico delle "quote iscritte a ruolo" indicate nella comunicazione di inesigibilità inviata all'ente creditore, è tenuto a fornire a tale ente la prova della correttezza del proprio operato.

Nel successivo art. 20, il legislatore ha introdotto una procedura con la quale l'ente creditore può svolgere il proprio controllo sull'operato dell'agente della riscossione nel recupero della quota.

Come precisato dalla giurisprudenza, la procedura di discarico per inesigibilità di quote di imposta, di cui al D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20, ha carattere meramente amministrativo e riguarda esclusivamente il rapporto giuridico di dare-avere intercorrente tra il concessionario e l'ente creditore, al fine di accertare se sussista o meno il diritto al rimborso (vedi: Cass. SU 29 ottobre 2014, n. 22951; Corte Conti Calabria Sez. giurisdiz. 7 marzo 2011, n. 150; Corte Conti Sicilia Sez. giurisdiz., 4 ottobre 2010, n. 2041).

19.6. Nell'ambito di tale procedura, all'art. 20, comma 6, è stata prevista una "norma generale di salvaguardia per l'ente creditore", stabilendosi che qualora tale ente, nell'esercizio della propria attività istituzionale individui - successivamente al discarico - l'esistenza di significativi elementi reddituali o patrimoniali riferibili agli stessi debitori, può, "a condizione che non sia decorso il termine di prescrizione decennale", sulla base di valutazioni di economicità e delle esigenze operative, riaffidare in riscossione le somme, comunicando all'agente della riscossione i nuovi



beni da sottoporre a esecuzione, ovvero le azioni cautelari o esecutive da intraprendere. In questo caso, l'azione dell'agente della riscossione deve essere preceduta dalla notifica dell'avviso di intimazione previsto dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 50.

La norma è chiaramente applicabile soltanto alla riscossione fiscale per molteplici ragioni:

a) essa risponde alla medesima logica del precedente art. 19, comma 4, secondo cui "fino al discarico di cui al comma 3", resta salvo, in ogni momento, il potere dell'ufficio creditore di comunicare al concessionario l'esistenza di nuovi beni da sottoporre ad esecuzione e di segnalare azioni cautelari ed esecutive nonché conservative ed ogni altra azione prevista dalle norme ordinarie a tutela del creditore da intraprendere al fine di riscuotere le somme iscritte a ruolo. A tal fine l'ufficio dell'Agenzia delle entrate si avvale anche del potere di cui al D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, comma 1, n. 7), e D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 51, comma 2, n. 7), (norme che prevedono iniziative di ufficio in materia di accertamento e riscossione, rispettivamente, in materia delle imposte sui redditi e di IVA);

b) fa - utilizzando una espressione ellittica - riferimento al termine di prescrizione decennale, che è quello che si applica ordinariamente all'esercizio del potere di riscossione fiscale (vedi, da ultimo, Cass. 30 giugno 2016, n. 13418 cit.), benchè, come si è detto, la Corte costituzionale abbia considerato spesso iniqua per il contribuente l'applicazione di un termine così lungo di prescrizione e abbia anche affermato l'irragionevolezza del trasferimento sul contribuente di termini decadenziali o prescrizionali fissati per attività interne dell'Amministrazione (vedi Corte cost. ord. n. 352 del 2004 e sent. n. 280 del 2005, già citate);

c) nel suo complessivo contenuto risulta incompatibile con il principio di "ordine pubblico" della irrinunciabilità della prescrizione dei contributivi assicurativi in materia di previdenza e assistenza obbligatoria di cui si è detto (vedi: Cass., Sez. lav., 15 ottobre 2014, n. 21830; Id. 24 marzo 2005, n. 6340; Id. 16 agosto 2001, n. 11140; Id. 5 ottobre 1998, n. 9865; Id. 6 dicembre 1995, n. 12538; Id. 19 gennaio 1968, n. 131, tutte citate sopra al punto 18.6).

19.7. In sintesi, il suddetto riferimento alla prescrizione decennale, nell'art. 20, comma 6 cit., risulta effettuato sempre in ambito sostanziale e senza alcun possibile



rilferimento all'art. 2953 c.c., visto che pacificamente viene richiamato con riguardo alla attività amministrativa di riscossione - per la quale, in ambito fiscale, vale, come regola generale, il termine ordinario della prescrizione - nell'ambito di una procedura (di discarico per inesigibilità) del pari di natura pacificamente amministrativa.” (cfr. da ultimo sentenza n. 238/2018).

In riforma dell'impugnata sentenza va pertanto dichiarata l'inesistenza del diritto di procedere all'esecuzione in forza delle cartelle di pagamento di cui alla presente causa.

La particolarità della questione giustifica la compensazione fra le parti delle spese di lite di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

In riforma dell'impugnata sentenza

Dichiara l'inesistenza del diritto di procedere all'esecuzione in forza delle cartelle di pagamento di cui alla presente causa.

Compensa tra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio.

Genova, 23.11.2018

Il Consigliere est.

Alessandra Scarzella

Il Presidente

Alvaro Vigotti

