

# Opposizione a cartella e avviso di addebito: vizi di forma e di sostanza

di Luigi Ferrajoli - avvocato patrocinante in Cassazione, dottore commercialista e revisore legale, titolare Studio Ferrajoli Legale Tributario in Bergamo e Brescia

Con la [sentenza n.299 dello scorso 8 ottobre 2014](#), la sezione lavoro del Tribunale di Monza ha ribadito il principio espresso dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui: “nella disciplina della riscossione mediante iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, di cui al D.Lgs. n.46/99, 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, co.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”<sup>1</sup>.

Prevale, dunque definitivamente, almeno nell’agire dell’interprete, l’assimilazione della cartella di pagamento a titolo esecutivo di formazione stragiudiziale, in virtù del quale l’Ente previdenziale convenuto nel giudizio di opposizione può richiedere al giudice oltre al rigetto dell’opposizione anche la condanna dell’opposto al pagamento di quanto intimato<sup>2</sup>.

### L’opposizione contro la cartella di pagamento relativa a crediti previdenziali

Nella sentenza in commento il Tribunale adito ha dichiarato l’inammissibilità dell’opposizione esperita dalla contribuente avverso la cartella di pagamento e il successivo avviso di addebito<sup>3</sup> contenente l’intimazione al pagamento dei maggiori crediti previdenziali Inps, denunciando la tardività dell’opposizione a una cartella esattoriale promossa dalla contribuente oltre il termine perentorio dei venti giorni dalla notifica del titolo esecutivo, assumendo che le opposizioni all’esecuzione ed agli atti esecutivi devono proporsi nelle forme ordinarie previste dall’art.617 c.p.c..

La contribuente aveva nella fattispecie opposto una cartella di pagamento emessa da Equitalia Nord Spa, contenente l’intimazione di pagamento di crediti previdenziali vantati dall’Inps per omesso versamento della contribuzione obbligatoria *c.d. fissa* (ovvero sui minimali di reddito legislativamente stabiliti) dovuta alla Gestione commercianti quale seconda rata dell’emissione 01.2010, comprendente i contributi fissi dovuti dal 1° gennaio 2005 al 18 marzo 2008. La cartella era stata sgravata rispetto ai contributi previdenziali calcolati successivamente all’intervenuto

fallimento del 18 marzo 2008 e veniva per la residua somma impugnata dalla contribuente di fronte al Giudice del lavoro per vizio di motivazione eccedendo la mancata esatta indicazione dei presupposti di fatto e giuridici sui quali si fondava la pretesa di pagamento avanzata dall’Inps, a norma dell’art.24, co.5 D.Lgs. n.46/99.

Il Tribunale di Monza considera l’impugnazione inammissibile – sul punto – perché tardiva, sebbene, si pronunci anche nel merito dichiarando infondata l’opposizione e scandagliando così la sussistenza dei presupposti di cui all’art.29, co.1, L. n.160/75 (i.e.: partecipazione del socio all’attività lavorativa aziendale con carattere di abitualità e prevalenza) per legittimare l’iscrizione alla Gestione commercianti dell’opponente.

La sentenza afferma inoltre, replicando all’eccezione procedurale svolta dalla contribuente, che:

*“la mancata notifica all’interessato dell’atto presupposto costituito dalla comunicazione di iscrizione alla gestione commercianti non influisce sulla attualità persistente del credito Inps per sorte capitale, ormai cristallizzato nella cartella di pagamento e nell’avviso di addebito impugnati. La mancata notifica dell’atto presupposto rileva solo ai fini della decorrenza delle somme aggiuntive e degli accessori da calcolarsi a partire dalla notifica della cartella di pagamento e dell’avviso di addebito impugnati”.*

Il tema, affrontato circa un anno prima da un’altra

<sup>1</sup> Cfr. Cass., Sez. lavoro, n.18691/08, conformi sent. n.25757/08 e ord. n.11338/10.

<sup>2</sup> Indirizzio che si contrappone a quello – avallato da taluna dottrina – che vede gli Enti previdenziali dotati della potestà di far valere le proprie pretese attraverso l’emanazione di atti autoritativi, idonei – in mancanza di tempestiva impugnazione – ad acquisire la stabilità tipica del giudicato.

<sup>3</sup> È importante ricordare che dal 1° gennaio 2011 il recupero delle somme a qualunque titolo dovute all’Inps è effettuato tramite l’avviso di addebito, avente valore di titolo esecutivo che sostituisce la cartella di pagamento.

corte di merito, la sezione lavoro del Tribunale di Siracusa, nella pronuncia n.17422 del 17 luglio 2014, veniva risolto muovendo da una corretta premessa sulla qualificazione giuridica del ruolo e sulla tipologia del processo che scaturiva dalla sua impugnazione, ai sensi dell'art.24, D.Lgs. n.46/99, che prevede il "riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo", qualificando il primo come titolo esecutivo di formazione stragiudiziale e l'opposizione ad esso come un normale giudizio di cognizione piena in ordine alla sussistenza dell'obbligazione contributiva.

## L'opposizione agli atti esecutivi: vizi di merito e di forma

In materia di iscrizione al ruolo dei crediti degli Enti previdenziali, l'art.24, co.5, D.Lgs. n.46/99, dispone che, avverso la stessa, il contribuente può proporre opposizione al giudice entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Inoltre, la Corte di Cassazione ha avuto modo di specificare che:

*"detto termine deve ritenersi perentorio, perché diretto a rendere non più contestabile dal debitore il credito contributivo dell'ente previdenziale in caso di omessa tempestiva impugnazione e a consentire così una rapida riscossione del credito medesimo"<sup>4</sup>.*

Ne consegue che:

1. il termine di 40 giorni è perentorio e un'opposizione tardiva (ossia dopo i 40 giorni) ne comporta necessariamente la dichiarazione di inammissibilità da parte del giudice in ogni stato e grado del giudizio;
2. tale termine per proporre opposizione non è previsto dal Legislatore indiscriminatamente per tutti i vizi della cartella esattoriale, ma solo ed esclusivamente per quelli relativi all'iscrizione al ruolo (ossia il merito della pretesa creditoria).

Quest'ultima riflessione risulta di notevole importanza, poiché molte volte il contribuente si oppone alla cartella esattoriale non solo per contestarne il credito, ma anche per rilevare dei vizi formali della medesima (ad esempio un vizio di notifica dell'atto oppure la sua insufficiente motivazione).

In questo caso, è bene far presente che se i predetti rilievi dovessero essere rilevati con ricorso proposto il quarantesimo giorno, essi non potrebbero essere presi in considerazione, poiché risulterebbero in tempestivi e quindi inammissibili.

<sup>4</sup> Cfr. Cass., n.4506/07.

I giudici della Cassazione, infatti, hanno rilevato in numerosi precedenti che il giudizio promosso o comunque esperibile ai sensi dell'art.24, D.Lgs. n.46/99 – ossia quello sopra indicato – fa esclusivo riferimento alle opposizioni contro l'iscrizione al ruolo<sup>5</sup>, richiamando esplicitamente gli artt.442 ss. c.p.c., per lo svolgimento dei giudizi inerenti al merito della pretesa contributiva, così che restano escluse da tale disciplina processuale le contestazioni relative alla fase successiva alla formazione della cartella, che sono invece regolate dagli artt.617 ss. c.p.c. (ciò si evince anche dall'art.29, D.Lgs. n.46/99), con la conseguenza che le questioni formali devono essere proposte con la forma e i termini dell'opposizione agli atti esecutivi e quindi necessariamente entro 20 giorni dalla notifica della cartella.

Ne consegue che il contribuente, per accertare nel merito la sussistenza dello stesso credito iscritto a ruolo, può proporre entro quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento l'opposizione contro l'iscrizione a ruolo dinanzi al giudice del lavoro ai sensi dell'art.24, co.5, D.Lgs. n.46/99.

La controversia di opposizione alla cartella esattoriale non si risolve in questo caso nella mera verifica della regolarità formale del titolo, ma si estende sino ad investire i profili di legittimità e fondatezza della pretesa stessa, comportando per il giudice adito la necessità di compiere un'approfondita valutazione di merito, "interferendo" nel rapporto debitorio/creditorio tra contribuente ed Ente previdenziale.

Ma l'opposizione a ruolo non è inquadrabile in un'unica fattispecie, proprio in ragione della separazione che sussiste tra la titolarità del credito e quella dell'azione esecutiva, potendo l'impugnazione avere ad oggetto gli atti esecutivi, ovvero la sussistenza dell'*an* e del *quantum* della pretesa.

Qualora, infatti, il contribuente volesse contestare la cartella di pagamento deducendo l'esistenza di fatti estintivi<sup>6</sup> del credito sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo ovvero la persistenza del credito e del diritto a provvedere ad esecuzione forzata, potrà proporre opposizione all'esecuzione secondo le regole di cui agli artt.618-bis e 615 c.p.c..

Vi è poi l'ipotesi in cui il contribuente voglia eccepire

<sup>5</sup> L'art.24, D.Lgs. n.46/99, al co.6, afferma 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. Nel corso del giudizio di primo grado il giudice del lavoro può sospendere l'esecuzione del ruolo per gravi motivi".

<sup>6</sup> A titolo esemplificativo si fa riferimento ai casi di avvenuto pagamento, morte del debitore, prescrizione, decadenza del diritto di riscossione e in ogni caso fatti che non riguardano il merito della pretesa.

l'irregolarità del titolo esecutivo per vizi di regolarità formale della cartella, quali:

- la carenza di motivazione;
- l'esistenza di vizi di notifica;
- la regolarità dei singoli atti esecutivi.

La giurisprudenza afferma, in questi casi che:

*“in tema di riscossione mediante iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, ai sensi del d.lgs. n. 46 del 1999 la contestazione dell'assoluta indebitatezza della cartella di pagamento integra un'opposizione agli atti esecutivi di cui all'art. 29, secondo comma, del d.lgs. n. 46 cit., che per la relativa regolamentazione rinvia alle forme ordinarie, con la conseguenza che prima dell'inizio dell'esecuzione l'opposizione va proposta nei termine di cinque giorni<sup>7</sup> dalla notifica della cartella, non potendo trovare applicazione il termine di quaranta giorni previsto dall'art. 24, comma quinto, del medesimo d.lgs., riferibile all'opposizione sul merito della pretesa di riscossione, neppure ove si assuma che la cartella non contiene alcun riferimento al credito, non essendo possibile in tal caso proporre con un unico atto l'opposizione di merito e quella per vizi di forma della cartella, giacché la prima è materialmente preclusa dalla mancanza dei dati necessari ad approntare qualsiasi difesa”<sup>8</sup>.*

La disposizione del D.Lgs. n.46/99 rinvia, dunque, alle forme ordinarie di opposizione agli atti esecutivi e, dunque, all'art.617 c.p.c., che dispone che:

*“le opposizioni relative alla regolarità formale del titolo esecutivo e del precetto si propongono con atto di citazione da notificarsi nel termine perentorio di venti giorni dalla notificazione del titolo esecutivo”.*

Con la procedura di cui al citato art.617 c.p.c. si contesta non il diritto dell'istante a procedere ad esecuzione forzata (non si discute cioè della validità dell'azione esecutiva astrattamente contemplata nel titolo), bensì il (solo) esercizio di questa, così come concretamente esercitata in seno a uno specifico procedimento esecutivo, con la conseguenza che il passaggio in giudicato della pronuncia relativa all'opposizione agli atti esecutivi non spiega l'influenza (e non può pertanto interferire alcuna astratta ipotesi di un conflitto di giudicati) nell'ambito dell'eventuale

<sup>7</sup> A decorrere dal 1° marzo 2006, in seguito alla modifica operata dal D.L. n.35/05, il termine è stato esteso a venti giorni.

<sup>8</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. lavoro, n.25208/09.

opposizione agli atti di una successiva azione esecutiva introdotta sulla base del medesimo articolo.

## La riscossione dei crediti previdenziali nella giurisprudenza di legittimità

La sentenza in esame si pone sulla scia delineata dalla giurisprudenza di legittimità e percorsa dalle corti di merito, che qualificano l'opposizione per motivi attinenti il merito della pretesa contributiva come rivolta al ruolo e alle singole iscrizioni in esso contenute, che è posta a base di una cognizione piena sui diritti e gli obblighi afferenti al rapporto contributivo in esso rappresentato e non può, pertanto, essere confusa con l'opposizione alla cartella, rivolta non all'eliminazione del titolo esecutivo, attraverso la contestazione della situazione sostanziale del credito, bensì alla verifica della sussistenza di cause che ostino all'esecuzione del credito azionato.

Tale distinzione, nell'ambito dei crediti previdenziali assume peculiare rilievo nell'opposizione avverso la cartella di pagamento, che, costituendo atto di intimazione e insieme avviso di mora che accorpa in sé le funzioni di titolo esecutivo e di precetto, ben può essere impugnata dal contribuente sia per vizi propri che con riferimento alla pretesa sostanziale da cui discende.

Nella fattispecie all'esame, la sezione lavoro del Tribunale di Monza ha dichiarato l'inammissibilità dell'opposizione per l'eccepito vizio formale (i.e.: vizio di motivazione), riscontrando l'intempestività della stessa rispetto allo stringente termine dei venti giorni individuato dall'art.617 c.p.c., ma risultando la stessa tempestiva rispetto al più ampio termine individuato dall'art.442 c.p.c. e avendo la contribuente svolto contestazioni anche circa il merito del credito azionato dall'Inps, ha potuto valutare anche il merito della vertenza, dirimendo la questione in senso favorevole all'Ente previdenziale, in seguito alla valutazione della sussistenza degli elementi fondanti il presupposto contributivo.

Attraverso le pronunce della Corte di Cassazione è possibile tracciare una rassegna tipica dei vizi sollevati avverso la cartella previdenziale al fine di inquadrarli all'interno delle eccezioni di forma ovvero di sostanza, operazione indispensabile al fine di non incorrere nelle predette decadenze.

In particolare, in merito al vizio di motivazione la Corte ha precisato che lo stesso *“si configura come un vizio di forma del titolo esecutivo. Ne consegue che l'opposizione agli atti esecutivi prima dell'inizio dell'esecuzione doveva essere proposta entro cinque*

# APPROFONDIMENTI

giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, che, ai sensi d.P.R. n.602/73, art.49 si identifica nella cartella esattoriale (cfr. Cass. n. 21863 del 2004)<sup>9</sup>.

Sulla dedotta assoluta indeterminazione della cartella di pagamento la Corte si è pronunciata ritenendo il motivo integrante un'opposizione agli atti esecutivi con la conseguenza, però, che:

*“non si può sostenere che la opposizione sia stata correttamente proposta nei quaranta giorni, giacché non è possibile proporre, con un unico atto - nei casi, come quello in esame, in cui si assume che la cartella non contenga alcun riferimento - sia l'opposizione di merito sia l'opposizione per vizi di forma della cartella, giacché la prima (a meno di non smentire l'essenza stessa della seconda), è materialmente preclusa dalla mancanza dei dati necessari ad approntare qualsiasi difesa”<sup>10</sup>.*

Circa la natura del termine la Corte con l'ordinanza n.21365 del 15 ottobre 2010 ha chiarito che lo stesso:

*“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. Ne deriva che l'estinzione del giudizio di opposizione alla cartella esattoriale determina l'incontestabilità della pretesa contributiva e ne preclude il riesame del merito in un diverso giudizio (Cass. n. 17978/08)”.*

Un rilievo a parte merita l'eccezione relativa al mancato invio, da parte dell'Ente impositore, dell'atto presupposto costituito dalla comunicazione di iscrizione alla gestione commercianti rigettata dal Collegio sul presupposto che tale circostanza non modificasse

l'attualità persistente del credito Inps, incidendo solamente ai fini della maturazione degli interessi.

Sul punto si nota la condivisione da parte del giudice adito del principio espresso da risalente giurisprudenza della Corte, che, con la già citata sentenza n.18691/08, aveva affermato:

*“nè, al riguardo, può valere che la medesima cartella non fosse stata preceduta da alcun accertamento o da relative contestazioni, poichè tali adempimenti sono previsti per l'irrogazione delle sanzioni amministrative”.*

Immediata appare l'analogia con l'ambito tributario in cui, contrariamente a quanto paventato dal giudice delle leggi con riferimento a contributi previdenziali e somme aggiuntive, si è diffuso un orientamento tendente a dichiarare la nullità dell'atto consequenziale in ipotesi di omessa notifica dell'atto ad esso presupposto<sup>11</sup>.

## Conclusioni

Alla luce del contesto delineato sarà preliminare per il difensore che intenda opporsi a tutela del contribuente avverso un avviso di addebito avente ad oggetto crediti di natura previdenziale, valutare la natura dei vizi di cui si presume affetto l'atto da impugnare e se questi investano il merito della pretesa ovvero la sua esecutività, poiché da tale distinguo dipenderà la scelta se esperire un'opposizione avverso l'iscrizione a ruolo ovvero avverso gli atti esecutivi, con conseguente adozione della corretta modalità e forma di impugnazione che deve essere in ogni caso rispettosa dei termini di natura perentoria, secondo l'insegnamento della Corte di legittimità, differenziati a seconda dello strumento processuale prescelto.

<sup>9</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. lavoro, n.18691/08.

<sup>10</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. lavoro, n.25208/09.

<sup>11</sup> Cfr. Cass. SS.UU., sent. n.5791/08, in cui si afferma che l'omissione di un atto presupposto costituisce vizio procedurale che comporta la nullità dell'atto consequenziale notificato e tale nullità può essere fatta valere dal contribuente.