



LA LEGGE PER TUTTI
INFORMAZIONE E CONSULENZA LEGALE

Cartelle esattoriali: la prescrizione raddoppia

Autore: Redazione | 01/10/2019



I termini di prescrizione per le cartelle di pagamento: cinque o dieci anni? La Cassazione e le ultime sentenze.

Non c'è pace per chi riceve una **cartella di pagamento** da parte dell'Agente della Riscossione. Non almeno finché non arriva la **prescrizione**. Ed è proprio su questo

punto che regna ancora l'incertezza, alimentata da sentenze spesso di segno contrastante da parte della Cassazione e degli altri giudici di primo e secondo grado.

Quando qualche mese fa, la Corte aveva abbracciato l'interpretazione della **prescrizione quinquennale** di tutte le cartelle **[1]**, è sembrato che un punto fosse stato definitivamente posto sulla controversa questione. La stessa aveva richiamato un precedente delle Sezioni Unite del 2016 **[2]** che avevano affermato la natura "amministrativa" delle cartelle: in quanto non equiparabili ad atti giudiziari, esse non subirebbero la prescrizione delle sentenze (di 10 anni). Questo precedente, però, è stato variamente interpretato. La tesi maggioritaria è stata a lungo quella di assegnare a tutte le cartelle la stessa prescrizione prevista per il tributo riscosso: 10 anni per le imposte erariali, 5 per quelle degli enti locali, le sanzioni amministrative e i contributi previdenziali, 3 per il bollo auto.

Finché non è arrivata, proprio in questi giorni, una nuova pronuncia a smuovere il panorama. Con un'ordinanza del 27 settembre **[3]** la Cassazione ha ristabilito il principio della **prescrizione decennale per le cartelle esattoriali**. Insomma, la prescrizione raddoppia di nuovo.

A decidere la controversia è stata la sezione lavoro. C'è, quindi, da ritenere che il tributo riscosso derivasse da contributi dovuti all'Inps o all'Inail, per i quali soltanto la competenza si incardina in capo al tribunale ordinario. Negli altri casi, infatti, la decisione spetta alla commissione tributaria (imposte e tributi) o al giudice di pace (sanzioni amministrative e multe stradali).

La Corte ne approfitta per ricordare come avviene il procedimento di riscossione. Si parte dall'iscrizione a ruolo dell'importo dovuto, effettuato dall'ente creditore, che poi invia il carico all'Agente della Riscossione. Quest'ultimo tenta il pignoramento e, se non vi riesce, restituisce la "pratica" all'amministrazione. L'ente, a sua volta, se rileva la presenza di redditi o altri patrimoni in capo al contribuente, può riattivare la Riscossione all'Esattore, ma a patto che non sia intervenuta la prescrizione decennale.

Proprio in questo passaggio si rileva la definizione della prescrizione massima per il contribuente che non ha pagato.

Note

[1] Cass. sent. n. 30362/2018 del 23.11.2018 [2] Cass. S.U. sent. n. 23397/2016.

Sentenza

Corte di Cassazione, sez. Lavoro, ordinanza 16 aprile - 27 settembre 2019, n. 24106 Presidente Doronzo – Relatore Leone Rilevato che: La Corte di appello di L'Aquila con la sentenza n. 671/2017 aveva, per quel che in questa sede rileva, dichiarato prescritto il credito per contributi previdenziali relativo alla cartella di pagamento n. (omissis) , emessa Equitalia Servizi riscossione spa nei confronti di P.P. . La corte territoriale aveva ritenuto applicabile il termine quinquennale di prescrizione. Avverso detta decisione proponeva ricorso l'Agenzia delle entrate-Riscossione, subentrata a Equitalia Servizi - Riscossione, affidandolo ad un solo motivo cui resisteva con controricorso P.P. . Veniva depositata proposta ai sensi dell'art. 380-bis c.p.c., ritualmente comunicata alle parti unitamente al decreto di fissazione dell'adunanza in camera di consiglio. Considerato che: 1) Con unico motivo è denunciata la violazione dell'art. 2946 c.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per aver, la corte territoriale erroneamente applicato il termine di prescrizione quinquennale. L'agenzia ricorrente deduce la errata decisione della Corte territoriale in punto di mancata applicazione del termine decennale di prescrizione in caso di cartella esattoriale divenuta definitiva perché non impugnata. In particolare, pur considerando la decisione assunta dalle Sezioni Unite di questa Corte n. 23397/2016, ritiene che la prescrizione decennale non sia derivante dalla applicazione del disposto dell'art. 2953 c.c., in quanto pacificamente la cartella non opposta non è paragonabile alla sentenza passata in giudicato, come enunciato dalla decisione richiamata, ma da specifiche disposizioni in materia tributaria quali il D.Lgs. n. 46 del 1999, art. 17, e il D.Lgs. n. 46 del 1999, art. 19 e 20, in materia di azione di riscossione nelle ipotesi di avvenuto "disarcario" dei ruoli. Le disposizioni in esame, a dire del ricorrente, preliminarmente attribuiscono (art. 17) effetto novativo alle singole obbligazioni con la formazione della cartella esattoriale, che dunque portano ad escludere i singoli termini previsti per ciascun differente credito originativo delle cartelle e poi, (artt. 19 e 20), prevedendo un termine decennale per il riaffidamento all'agente della riscossione, da parte dell'ente creditore, dell'attività di recupero, individuerebbero, in generale, un termine decennale di prescrizione del credito complessivamente considerato dalla cartella costituita. Le censure sono manifestamente infondate alla luce della decisione delle sezioni Unite n. 23397/2016 che espressamente si occupa di esaminare e confutare tale ipotesi interpretativa. In particolare le Sezioni Unite hanno rilevato quanto segue: "Da ultimo, deve essere escluso - per plurime ragioni - che, per la soluzione della presente questione, si possa fare riferimento alla disposizione di cui al D.Lgs. n.

112 del 1999, art. 20, comma 6, nel testo introdotto dalla L. n. 190 del 2014, art. 1, comma 683 - che ha sostituito integralmente il suddetto art. 20 - il quale è stato richiamato dall'INPS nella propria memoria. Il suddetto art. 20, va letto all'interno del D.Lgs. n. 112 del 1999 (e non all'interno della L. n. 190 del 2014) che è il decreto attuativo della legge di delega n. 337 del 1998 dedicato ai rapporti tra ente impositore ed agente della riscossione, che contiene un complessivo riordino della disciplina della riscossione mediante ruoli, basato su una profonda revisione dei rapporti tra ente impositore e agente della riscossione. Tale revisione risulta principalmente riferita al Servizio nazionale della riscossione mediante ruolo organizzato dal Ministero delle finanze e articolato in ambiti territoriali affidati a concessionari di pubbliche funzioni (vedi citato D.Lgs. n. 112, art. 2 e ss.). Infatti, se in base al D., art. 3 - come regola generale - la concessione del servizio nazionale della riscossione viene affidata con D. del Ministero delle finanze (comma 4), tuttavia "per le province ed i comuni restano ferme le disposizioni contenute nel D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, artt. 52 e 53, e, per gli enti previdenziali, quelle contenute nel D.L. 9 luglio 1997, n. 241, Capo III". Nel citato D.Lgs. n. 241, suindicato Capo III - intitolato "Disposizioni in materia di riscossione" - è dettata una specifica disciplina in materia di riscossione, applicabile a tutti gli enti previdenziali a decorrere dal 1999 (vedi art. 28) che, ovviamente, non prevede il "discarico per inesigibilità" (introdotto nel nostro sistema del citato D.Lgs. n. 112, artt. 19 e 20) contenendo una diversa normativa per sanzionare eventuali ritardi e/o scorrettezze del concessionario (art. 26). Peraltro, dalla complessiva lettura del D.Lgs. n. 112 del 1999 e dai minimi riferimenti espressi in esso contenuti alla riscossione dei contributi effettuata dagli Enti previdenziali (vedi stesso citato D.Lgs. n. 112, art. 22, comma 1, e art. 61), si trae conferma del fatto che si tratta di un decreto principalmente rivolto alla riscossione dei tributi. A questo può aggiungersi che, in ogni caso, l'art. 20, comma 6, richiamato dall'INPS, è inutilizzabile nella specie anche perché 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 citato D.Lgs. n. 112, Capo II, contiene i "Principi generali dei diritti e degli obblighi del concessionario" e tale Capo, Sezione I (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. Può anzi dirsi che tali ultimi due articoli contengano la disciplina più "qualificante" del riordino della riscossione - fiscale - effettuato dal citato D.Lgs. n. 112, sulla premessa dell'avvenuta eliminazione - ad opera del D.Lgs. n. 37 del 1999, art. 2, emanato in attuazione della stessa L. 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. n. 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, artt. 19 e ss.. In base all'art. 19 - al di là delle ipotesi in cui opera il discarico automatico, che sono proprio quelle per le quali il D., art. 61, 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). 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 al 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.), benché, 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). In sintesi, il suddetto riferimento alla prescrizione decennale, nell'art. 20, citato comma 6, risulta effettuato sempre in ambito sostanziale e senza alcun possibile riferimento 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 scarico per inesigibilità) del pari di natura pacificamente amministrativa". che, per tutto quanto sopra considerato, in adesione alla proposta del relatore, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile trattandosi di ricorso vertente su questioni di diritto sulle quali esiste un orientamento consolidato della Corte rispetto al quale non sussistono ragioni per discostarsi (Cass. n. 7155/2017; conf. Cass. n. 4366/2018); che le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in favore della controricorrente nella misura di cui al dispositivo; che sussistono i presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, previsto dal D.P.R. 30 maggio, art. 13, comma 1 quater, introdotto dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17 (L. di stabilità 2013) trovando tale disposizione applicazione ai procedimenti iniziati in data successiva al 30 gennaio 2013, quale quello in esame (Cass. n. 22035 del 17/10/2014; Cass. n. 10306 del 13 maggio 2014 e numerose successive conformi).

P.Q.M. La Corte dichiara inammissibile il ricorso; condanna il ricorrente al

pagamento delle spese processuali liquidate in E. 3.000,00 per compensi ed E. 200,00 per spese oltre spese generali nella misura del 15% ed accessori di legge. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13 comma quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente dell'ulteriore importo, a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis.