



**PROCURA GENERALE**  
**della Corte di cassazione**

**Sezione 1<sup>a</sup> civile**  
**Udienza Pubblica del 30 settembre 2020**

**Memoria recante le conclusioni scritte del P.M.**  
**Sostituto Procuratore Generale**  
**Stanislao De Matteis**

**Causa n. 1, r.g. n. 8147/2017**  
*Rel., Cons. L. Nazzone*

**1.** - Con decreto n. 186/2017 del 24 febbraio 2017, il Tribunale di Nola ha - in parte - accolto l'opposizione allo stato passivo fallimentare proposta da \*\*\*\*\* contro la sua parziale esclusione dallo stato passivo del Fallimento.

Secondo il giudice circondariale, per quello che ancora interessa e rileva in questa sede, una parte del preteso credito non poteva essere ammesso al passivo della procedura:

**a)** in quanto le argomentazioni vevoli in ordine alla forza probatoria degli estratti di ruolo (costituenti ormai diritto vivente, di cui il Tribunale prendeva atto) **non** potevano estendersi alle fattispecie degli accertamenti esecutivi del D.L. n. 78 del 2010, *ex artt.* 29 e segg. (conv. nella L. n. 122 del 2010), applicabile al caso di specie perchè in vigore dal 1 gennaio 2011, abrogativa anche di parte della precedente disciplina, sicchè i 12 avvisi di addebito e i 3 avvisi di accertamento privi di notifica, versati in atti, **non** potevano costituire la base per l'ammissione di tali crediti del concessionario allo stato passivo fallimentare;

**b)** perchè alcuni dei crediti posti a base della domanda risultavano prescritti non potendosi accogliere la tesi della società di riscossione sulla vigenza del termine decennale dalla notifica della cartella, in considerazione del *dictum* delle SU (n. 23397 del 2016).

Avverso il decreto del Tribunale ha proposto ricorso \*\*\*\*\* , con atto notificato il 223 luglio 2017, sulla base di **due** motivi con i quali sostiene:

**i)** l'esecutività dei nuovi titoli (gli avvisi di addebito e di accertamento) dopo sessanta giorni dalla loro notifica in sostituzione ed in luogo delle cartelle (la violazione del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 87, D.L. n. 78 del 2010, artt. 29 e 30);

ii) la mancata prescrizione dei crediti previdenziali stante il mancato decorso del decennio (violazione del D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 20 e D.Lgs. n. 46 del 1999, artt. 17, 18 e 20) non essendo condivisibile l'approdo delle SU nella sentenza menzionata, in ragione del carattere novativo dell'iscrizione a ruolo delle singole voci di credito tributario in origine dovute.

Il Fallimento non ha svolto difese.

**1.1.** – Con ordinanza interlocutoria n. 24175/2019, la causa è stata rinviata alla pubblica udienza avendo la Corte rilevato che *“la prima questione sollevata è del tutto inedita e, perciò solo, meritevole di esame nella pubblica udienza, al pari della seconda che intende portare il Collegio alla rimeditazione di un indirizzo interpretativo che ha formato oggetto di numerosi interventi della dottrina e di variegati approdi giurisprudenziali di merito”*.

**2.** – In tema di riscossione di crediti **tributari** e **previdenziali**, questa Corte ha affermato **ripetutamente** che i crediti iscritti a ruolo ed azionati dalle società concessionarie per la riscossione seguono, nel caso d'intervenuta dichiarazione di fallimento del debitore, l'iter procedurale prescritto per gli altri crediti concorsuali dalla L. Fall., artt. 92 e ss., con la conseguenza che la domanda di ammissione al passivo può essere proposta anche sulla base del **semplice estratto di ruolo**, non richiedendosi, in assenza di un'espressa previsione di legge, la previa notifica della cartella di pagamento, e fermo restando, in caso di contestazione del credito da parte del curatore, l'onere del concessionario d'integrare la relativa prova mediante la produzione dei documenti giustificativi in possesso dell'ente creditore (cfr. Cass. 2732/2019, Cass. 11954/2018). Più recentemente, v. Cass. 2078/2020, Cass. 3684/2020.

Deve ribadirsi che il predetto principio è applicabile (v. tra le altre Cass. 32998/2019, Cass. 13087/2018) **anche** ai crediti previdenziali alla luce del combinato disposto del D.Lgs. n. 46 del 1999, artt. 21 e 24 che, in riferimento alle entrate degli enti previdenziali, escludono chiaramente, in linea generale, la subordinazione dell'iscrizione a ruolo all'esistenza di un titolo esecutivo, limitando la necessità di quest'ultimo a una fattispecie ben determinata: l'art. 21 prevede infatti che solo le entrate aventi causa in rapporti di diritto privato sono iscritte a ruolo quando risultano da titolo avente efficacia esecutiva, facendo inoltre salvo, per le entrate degli enti previdenziali, quanto stabilito dall'art. 24, il quale, nel disporre l'iscrizione a ruolo dei contributi o dei premi non versati nei termini o dovuti in forza di accertamenti effettuati dagli uffici (comma 1), la subordina ad un provvedimento esecutivo del giudice soltanto nel caso in cui l'accertamento sia stato impugnato davanti all'autorità giudiziaria (comma 3), limitandosi invece a richiedere la decisione del competente organo amministrativo nel caso in cui l'impugnazione sia stata proposta in sede amministrativa (comma 4).

**2.1.** – Senza mostrare di contrastare il menzionato orientamento, il decreto impugnato ha rigettato l'opposizione svolta dal concessionario relativamente alle pretese fatte valere laddove **fondate** su avvisi di addebito (cd. **AVA**, relativi a crediti previdenziali) e di accertamento (cd. **AVE**, relativi a crediti tributari) **privi** di notifica.

Ciò in quanto, dall'1.1.2011, la riscossione coattiva dei crediti dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate avviene mediante notifica di un avviso di addebito e/o di

accertamento avente valore di titolo esecutivo per la riscossione in **sostituzione** del ruolo e della cartella di pagamento.

**2.2.** – Il rilievo svolto dal Tribunale **non** merita di essere condiviso (con conseguente fondatezza del **primo** motivo) in quanto il D.L. n. 78 del 2010, art. 30 (richiamato nel decreto impugnato), convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, nel modificare la disciplina della riscossione dei crediti dell'INPS, a decorrere dal 1 gennaio 2011, si è **limitato** a stabilire che il recupero delle somme dovute è effettuato mediante la notifica al debitore di un **avviso di addebito** emesso dallo stesso Istituto, da consegnarsi all'agente della riscossione, attribuendo allo stesso una funzione **sostitutiva** del ruolo e della cartella di pagamento, nonché efficacia di titolo esecutivo: tale efficacia, dalla quale dipende l'idoneità dell'avviso a costituire titolo per l'esecuzione forzata, **non** assume alcun rilievo ai fini dell'istanza d'insinuazione al passivo, la quale, potendo esser proposta sulla base del ruolo, ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 88, comma 2, **può** trovare fondamento anche nell'avviso di addebito, avente la **medesima funzione** (di recente, v. Cass. 24589/2019, in motivazione). V. anche Cass. 12317/2018 e Cass. 20054/2018 che hanno accolto analoga opposizione del concessionario avverso un decreto di rigetto del Tribunale di Nola.

**2.2.1.** – La previsione contenuta nel D.L. n. 78 del 2010, art. 30, comma 1, **non** muta, dunque, il quadro che si è descritto *sub* 2.

Detta disciplina **incide** sull'esecuzione coattiva individuale delle somme pretese - e infatti, l'avviso di pagamento, similmente al precetto, deve contenere l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento degli importi nello stesso indicati entro un termine, nonché l'indicazione che, in mancanza del pagamento, l'agente della riscossione procederà ad espropriazione forzata, con i poteri, le facoltà e le modalità che disciplinano la riscossione a mezzo ruolo (art. 30 cit. comma 2) - **ma** lascia inalterata la regola, tuttora desumibile dal D.P.R. n. 602 del 1973, art. 87, comma 2, secondo cui per l'ammissione al passivo fallimentare è sufficiente che il credito sia documentato in base a un estratto di ruolo: ciò che nella fattispecie ha avuto luogo (così Cass. 25192/2017, in motivazione).

**2.3.** – Analogo ragionamento deve ovviamente essere svolto per i crediti **tributari**.

A seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 78 del 2010, convertito nella L. n. 122 del 2010, il ruolo è stato **sostituito** dall'avviso di accertamento esecutivo (**AVE**) e, per il disposto di cui all'art. 29, lett. g), (*“ai fini della procedura di riscossione contemplata dal presente comma, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo ed alla cartella di pagamento si intendono effettuati alle somme affidate agli agenti della riscossione...”*), il riferimento nel D.P.R. n. 602 del 1973, art. 87, che prevede l'ammissione al passivo dei crediti tributari, alle somme “iscritte a ruolo”, **va inteso** come effettuato alle somme “*affidate agli agenti della riscossione*”, cioè alle somme di cui all'accertamento notificato per cui siano decorsi i termini di gg.60+30 (così Cass. 2656/2018, in motivazione).

**3.** – Il **secondo** motivo di ricorso denuncia violazione e falsa applicazione di legge, per avere il tribunale omissso di considerare che il termine prescrizione applicabile alla fattispecie (in *parte qua* relativa a crediti previdenziali) non era quello

quinquennale, bensì quello decennale, essendo le cartelle state regolarmente notificate e non opposte e, quindi, essendo la pretesa tributaria divenuta definitiva. Il motivo, che più precisamente censura il decreto del Tribunale nella parte in cui ha escluso che la notifica della cartella di pagamento determinasse la conversione del termine breve di prescrizione dei crediti **previdenziali** in quello lungo della cd. *actio iudicati* (v. pag. 6 del decreto), è **infondato**.

Deve ricordarsi, infatti, che quanto agli estratti di ruolo e cartelle relative a debiti (come nella specie) **non** tributari, opera il parallelo e più severo principio per cui “*la scadenza del termine - pacificamente perentorio - per proporre opposizione a cartella di pagamento di cui al D.Lgs. n. 46 del 1999, 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 la cd. “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, dall’1 gennaio 2011, ha sostituito la cartella di pagamento per i crediti di natura previdenziale di detto Istituto (D.L. n. 78 del 2010, art. 30, conv., con modif., dalla L. n. 122 del 2010)” (Cass. SU 23397/2016; 9795/2018; Cass. 12200/2018); 21690/2018, Cass. 24587/2019, Cass. 32998/2019).*

**3.1.** – Secondo l’agente della riscossione, l’inapplicabilità dell’art. 2953 c.c. non esaurirebbe la questione, posto che, ai sensi dell’art. 49 D.P.R. n. 602 del 1973, il ruolo costituisce titolo esecutivo, e si verificherebbe quindi un **effetto novativo** (v. pag. 17, 1° alinea del ricorso): le ragioni di credito resterebbero inglobate in unico credito nell’ambito del quale non sarebbe più possibile scorporare le voci originarie, e che sarebbe quindi soggetto a ordinaria prescrizione decennale.

In linea con il richiamato principio, e con riferimento al preteso effetto **novativo** derivante dalla formazione del ruolo, questa Corte è intervenuta affermando che “*In tema di riscossione di crediti previdenziali, il subentro dell’Agenzia delle Entrate quale nuovo concessionario **non** determina il mutamento della natura del credito, che resta assoggettato per legge ad una disciplina specifica anche quanto al regime prescrizione, caratterizzato dal principio di ordine pubblico dell’irrinunciabilità della prescrizione; pertanto, in assenza di un titolo giudiziale definitivo che accerti con valore di giudicato l’esistenza del credito, continua a trovare applicazione, anche nei confronti del soggetto titolare del potere di riscossione, la speciale disciplina della prescrizione prevista dalla L. n. 335 del 1995, art. 3, invece che la regola generale sussidiaria di cui all’art. 2946 c.c. (Cass. n. 31352 del 04/12/2018), e ciò in conformità alla natura di atto interno all’amministrazione attribuita al ruolo (Cass. n. 14301 del 19/06/2009)”.* Indirizzo ribadito più recentemente dalla sezione lavoro con ordd. 3933, 3345/2020, 1011/2020, etc.

In disparte il fatto che la tesi del concessionario contraddice in realtà la pronuncia delle Sezioni unite, che ha fatto chiaro riferimento ai singoli crediti iscritti a ruolo (“*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*”), deve rilevarsi che dalla semplice attribuzione di efficacia esecutiva al ruolo **non** discende un tale effetto novativo, tanto

più se si considera che, per interpretazione assolutamente pacifica, il titolare del credito rimane l'ente impositore anche dopo la consegna dei ruoli all'agente della riscossione, che assume la posizione di *adiectus solutionis causa*.

**Né** l'agente della riscossione ha chiarito quale sarebbe la fonte normativa dell'effetto novativo che invoca.

Sarebbe del resto inspiegabile, se si verificasse la novazione cui si riferisce l'agente della riscossione, e non fosse più possibile scorporare i crediti originari, per quale motivo la giurisprudenza di legittimità consolidata statuisce, e lo stesso ente della riscossione eccepisce in questo giudizio, che, di fronte a una cartella che porta pretese tributarie ed extratributarie insieme, la giurisdizione a conoscere delle prime spetta al giudice specializzato e quella a conoscere delle seconde al giudice ordinario (Cass. SU 15425/2014).

Anche l'argomento di rinforzo che fa leva sull'art. 20 D.Lgs. n. 112 del 1999, a norma del quale l'ente impositore a certe condizioni può riscrivere a ruolo le cartelle disкарicate purché non sia trascorso il termine di prescrizione decennale, in realtà è già stato esaminato e ritenuto infondato da Cass. SU 23397/2016, che ha chiarito come tale disposizione si applichi soltanto alla riscossione fiscale, nella quale il termine è ordinariamente quello decennale.

**Non** assume, dunque, rilievo il richiamo al D.Lgs. n. 112 del 1999, art. 20, comma 6, che prevede un termine di prescrizione strettamente inerente al procedimento amministrativo per il rimborso delle quote inesigibili, che in alcun modo può interferire con lo specifico termine di prescrizione previsto dalla legge per azionare il credito nei confronti del debitore (Cass. SU 23397/2016, Cass. 31352/2018).

**3.2.** – Per completezza deve ricordarsi che l'eccezione di prescrizione del credito **tributario**, svolta dal curatore in sede di ammissione al passivo fallimentare, successivamente alla notificazione della cartella di pagamento, costituisce un **fatto estintivo** dell'obbligazione che, pur riguardando l'"*an*" e il "*quantum*" del tributo, rientra nella cognizione del giudice **ordinario** (così Cass. SU 34447/2019, che ha anche ribadito il principio "*secondo cui la scadenza del termine perentorio sancito per opporsi o impugnare un atto di riscossione mediante ruolo, o comunque di riscossione coattiva, produce l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito ma, ove per i relativi crediti sia prevista una prescrizione (sostanziale) più breve di quella ordinaria, la sola scadenza del suddetto termine non consente di ritenere applicabile il termine prescrizione decennale di cui all'art. 2953 c.c., tranne che in presenza di un accertamento divenuto definitivo per il passaggio in giudicato della sentenza*").

**P.Q.M.**

**Il P.M. chiede**

**accogliersi il primo motivo e rigettarsi il secondo.**

Roma, 23 luglio 2020.

**Il Sostituto Procuratore Generale**

**Stanislao De Matteis**