

# Termine di cinque anni per la prescrizione dalla notifica della cartella di pagamento

(CASSAZIONE, Sez. Unite, Pres. Rordorf, Est. Tria - Sent. n. 23397 del 25 ottobre 2016, dep. il 17 novembre 2016) (*stralcio*)

**Riscossione - Termine di prescrizione (breve) per impugnare un atto di riscossione - Scadenza del termine - Irretrattabilità del credito - Sussistenza - "Conversione" del termine di prescrizione breve in quello ordinario decennale - Esclusione**

*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.*

*(Oggetto della controversia: cartella esattoriale per omesso pagamento di contributi previdenziali, anni 1993, 1995, 1996 e 1998)*

## Esposizione del fatto

(*Omissis*)

## Ragioni della decisione

1. La questione sulla quale queste Sezioni Unite sono chiamate a pronunciarsi investe l'interpretazione da dare all'art. 2953 c.c., con riguardo specifico all'operatività o meno della ivi prevista conversione del termine di prescrizione breve in quello ordinario decennale, nelle fattispecie originarie da atti 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.

In particolare dall'ordinanza di rimessione della Sesta Sezione civile n. 1799/2016 risulta che si tratta di stabilire se la suddetta disposizione codicistica sia applicabile anche nelle ipotesi in cui la definitività dell'accertamento del credito derivi da atti diversi rispetto ad una sentenza passata in giudicato.

Nel presente giudizio il problema da risolvere è se la decorrenza del termine pacificamente perentorio - per fare oppo-

sizione 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, produca soltanto l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito oppure determini anche l'effetto di rendere applicabile l'art. 2953 c.c., ai fini della operatività della conversione del termine di prescrizione breve (quinquennale secondo la Legge n. 335/1995, art. 3, commi 9 e 10) in quello ordinario decennale.

2. Ovviamente la soluzione di tale problema va coordinata con gli indirizzi espressi da questa Corte con riguardo all'ambito di operatività della suddetta norma in tutte le fattispecie di crediti riscossi mediante ruolo o comunque coattivamente (ad esempio con: l'avviso di addebito dell'INPS, che dal 1° gennaio 2011 ha preso il posto della cartella di pagamento per i crediti di natura previdenziale di questo Istituto; oppure con l'avviso di accertamento esecutivo, che dal 1° ottobre 2011, ha in parte sostituito la cartella esattoriale per i crediti erariali ed è stato poi esteso ai crediti dell'Agenzia delle dogane: vedi, rispettivamente D.L. 31 maggio 2010, n. 78, artt. 30 e 29, convertito dalla Legge n. 122/2010).

Infatti, pur essendo l'art. 24 cit. - laddove attribuisce agli enti previdenziali il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo esattoriale, da cui scaturisce la

# Giurisprudenza

cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio, in forza del quale l'ente può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza - una norma innovativa per il sistema previdenziale dell'epoca, esso comunque non ha fatto altro che attribuire alla cartella di pagamento ivi prevista effetti propri di altri analoghi titoli previsti già in altri ambiti, effetti che sono stati poi attribuiti anche ai titoli introdotti dal suindicato D.L. n. 78/2010.

3. Come illustrato anche dalla presente ordinanza di rimessione della Sesta Sezione civile, con riguardo all'ambito applicativo dell'art. 2953 c.c., nelle fattispecie originate da atti di riscossione coattiva sono stati espressi da questa Corte sostanzialmente due orientamenti - sembrerebbe inconsapevolmente - non coincidenti.

4. Secondo l'orientamento maggioritario e di origine più remota in base all'art. 2953 c.c., si può verificare la conversione della prescrizione da breve a decennale soltanto per effetto di sentenza passata in giudicato, oppure di Decreto ingiuntivo che abbia acquisito efficacia di giudicato formale e sostanziale (vedi, per tutte: Cass., 24 marzo 2006, n. 6628; Cass., 27 gennaio 2014, n. 1650; Cass., 29 febbraio 2016, n. 3987) o anche di Decreto o di sentenza penale di condanna divenuti definitivi (ove si tratti di fattispecie anche penalmente rilevanti).

In particolare per la riscossione coattiva dei crediti la suddetta norma è considerata applicabile esclusivamente quando il titolo sulla base del quale viene intrapresa la riscossione non è più l'atto amministrativo, ma un provvedimento giurisdizionale divenuto definitivo (vedi: Cass., 3 gennaio 1970, n. 1; Cass., 22 dicembre 1989, n. 5777; Cass., 10 marzo 1996, n. 1965; Cass., 11 marzo 1996, n. 1980).

5. Per tale indirizzo l'atto con cui inizia il procedimento di riscossione forzata, qualunque sia il credito cui si riferisce - quindi, sia che attenga al pagamento di tributi oppure di contributi previdenziali, sia che si riferisca a sanzioni pecuniarie per violazioni tributarie o amministrative e così via - pur avendo natura di atto amministrativo con le caratteristiche del titolo esecutivo (ed eventualmente anche del precetto, come accade per la cartella di pagamento *de qua*), tuttavia è privo di attitudine ad acquistare efficacia di giudicato perché è espressione del potere di autoaccertamento e di autotutela della P.A. Pertanto, l'inutile decorso del termine perentorio per proporre l'opposizione, pur determinando la decadenza dall'impugnazione, non produce effetti di ordine processuale, ma solo l'effetto sostanziale dell'irritabilità del credito (qualunque ne sia la fonte, di diritto pubblico o di diritto privato), con la conseguente inapplicabilità dell'art. 2953 c.c., ai fini della prescrizione (vedi, tra le tante: Cass., 25 maggio 2007, n. 12263; Cass., 16 novembre 2006, n. 24449; Cass., 26 maggio 2003, n. 8335).

6. Nella sentenza di queste Sezioni Unite 10 dicembre 2009, n. 25790 - nella quale si trattava di stabilire se l'art. 2953 c.c., potesse trovare applicazione soltanto in caso di sentenza passata in giudicato pronunciata in giudizi aventi ad oggetto l'obbligazione tributaria o anche in presenza di giudicato su ricorsi avverso provvedimenti di irrogazione di sanzioni tributarie amministrative - è stato affermato che "il diritto alla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per la violazione di norme tributarie, derivante da sentenza passata in giudicato si prescrive entro il termine di dieci anni, per diretta applicazione dell'art. 2953 c.c., che disciplina specificamente ed in via generale la c.d. *actio iudicati*, mentre, se la definitività della sanzione non deriva da un provvedimento giurisdizionale irrevocabile vale il termine di prescrizione di cinque anni, previsto dal D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, art. 20, atteso che il

termine di prescrizione entro il quale deve essere fatta valere l'obbligazione tributaria principale e quella accessoria relativa alle sanzioni non può che essere di tipo unitario".

A tale principio - che, come si è detto, tradizionalmente era già stato affermato dalla prevalente giurisprudenza in materia di crediti dell'Amministrazione finanziaria per tributi e sanzioni - si è uniformata la gran parte della giurisprudenza successiva in tale ambito materiale (vedi, per tutte: Cass., 12 marzo 2010, n. 6077; Cass., Sez. 5, 11 marzo 2011, n. 5837; Cass., 13 luglio 2012, n. 1194; Cass., 6 luglio 2012, n. 11380; Cass., 6 luglio 2012, n. 11380; Cass., 5 aprile 2013, n. 8380; Cass., 19 luglio 2013, n. 17669; Cass., 11 dicembre 2013, n. 27674; Cass., 17 gennaio 2014, n. 842; Cass., 23 ottobre 2015, n. 21623 e di recente: Cass., 13 giugno 2016, n. 12074).

(*Omissis*) neanche prima che la questione fosse esaminata dalla sentenza di queste Sezioni Unite 23 giugno 1993, n. 6954, nella giurisprudenza della Sezione lavoro era, sia pure implicitamente, del tutto pacifico il principio secondo cui l'ordinanza-ingiunzione di pagamento delle sanzioni pecuniarie è un provvedimento amministrativo e non giurisdizionale e, pertanto, si differenzia nettamente dal Decreto ingiuntivo (Cass., Sezione Prima, 12 novembre 1992, n. 12189; Id., 22 maggio 1993, n. 5788; Id., 9 novembre 1993, n. 11059; Id., 1° luglio 1995, n. 733).

Il suddetto indirizzo, del resto, è tuttora incontrastato nella giurisprudenza di questa Corte (vedi, per tutte: Cass., Sezione Prima, 1° aprile 2004, n. 6362; Cass., Sezione Seconda, 27 luglio 2012, n. 13516).

9. Questa è la cornice nella quale vanno inserite anche le sentenze della Sezione lavoro nelle quali, per la prima volta, è stata individuata la categoria dei "c.d. titoli esecutivi paragiudiziali" - accanto a quella dei titoli giudiziali - aventi l'attitudine a diventare, in caso di mancata opposizione o di opposizione proposta fuori termine, definitivi e incontrovertibili (vedi: Cass., 24 settembre 1991, n. 9944; Cass., 2 ottobre 1991, n. 10269; Cass., 26 ottobre 1991, n. 11421, in motivazione).

Deve essere, peraltro, sottolineato che in tutte e tre le suindicate sentenze la Corte ha affrontato la questione relativa agli effetti da attribuire all'ordinanza-ingiunzione per crediti previdenziali maturati anteriormente all'apertura di una procedura fallimentare (o concorsuale in genere).

Pertanto, nelle relative motivazioni, la suddetta affermazione risulta chiaramente funzionale alla conclusione della equiparazione del trattamento da riservare alla situazione *sub iudice* - ordinanza - ingiunzione irrogativa di una sanzione amministrativa, inerente a una infrazione posta in essere dal debitore in epoca anteriore al proprio fallimento - rispetto a quello da applicare ad un Decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo emanato in costanza di fallimento per crediti antecedenti.

In questi termini si rilevava la "sostanziale identità" fra i due suindicati titoli, identità che, peraltro, veniva espressamente riferita alla incontrovertibilità sostanziale del credito, senza alcun richiamo dell'art. 2953 c.c.

10. Poco dopo, con specifico riferimento alla cartella esattoriale di pagamento relativa alla riscossione di contributi previdenziali, Cass., Sezione lavoro, 11 agosto 1993, n. 8624 (richiamando Cass., 20 gennaio 1993, n. 684 cit.) ha affermato che tale cartella emessa ai sensi del D.L. 9 ottobre 1989, n. 338, art. 2, convertito in Legge n. 389/1989 - nel testo all'epoca vigente, antecedente le modifiche di cui al D.Lgs. n. 46/1999 - è un titolo esecutivo che diviene definitivo in caso di omessa opposizione o di opposizione tardiva, in quanto proposta dopo la scadenza del termine "e

tale dichiarata dal giudice” a conclusione del relativo giudizio.

Nella relativa motivazione la Corte confermava il precedente orientamento (di cui a Cass., 24 settembre 1991, n. 9944 e Cass., 2 ottobre 1991, n. 10269), secondo cui non soltanto i titoli esecutivi giudiziali o “a formazione giudiziale” sono “passibili di diventare definitivi, e cioè incontrovertibili con effetti analoghi al giudicato, in caso di mancata opposizione o di opposizione proposta fuori termine”, essendo stati da tempo individuati dalla richiamata giurisprudenza i c.d. titoli paragiudiziali, in considerazione delle leggi speciali con le quali, in diverse materie, il legislatore ha consentito agli organi della Pubblica amministrazione di ordinare ai privati, mediante ingiunzioni, il pagamento di somme di denaro (si citavano per le omissioni contributive previdenziali il R.D. 14 aprile 1910, n. 639, e la Legge 24 novembre 1981, n. 689, che regola peraltro il più generale conteso delle c.d. sanzioni amministrative).

Con riguardo a tali ultimi titoli si specificava che per essi, al pari di quanto accade per quelli giudiziali, è previsto un termine perentorio per la relativa opposizione davanti al giudice ordinario, “con la conseguenza che i medesimi diventano definitivi in caso o di omessa opposizione o di opposizione tardiva, in quanto proposta dopo la scadenza del termine e tale dichiarata dal giudice a conclusione del relativo giudizio”.

11. Come può notarsi, tale ultima sentenza non ha detto nulla di diverso rispetto a quelle precedenti e si è limitata a ribadire che una volta scaduto inutilmente il termine perentorio per proporre opposizione avverso un c.d. titolo paragiudiziale - come la cartella esattoriale - il titolo diviene definitivo e il diritto di credito incontestabile.

Peraltro, come si evince chiaramente dall'espresso riferimento alla conclusione del giudizio sulla opposizione, la contemplata “definitività” del titolo era riferita esclusivamente - e in linea con l'indirizzo tradizionale - al diritto sostanziale, senza minimamente toccare la questione della conversione della prescrizione ex art. 2953 c.c.

Così, del resto, la sentenza è stata intesa dalla maggior parte della successiva giurisprudenza sia della Sezione lavoro sia della Sezione tributaria (vedi per tutte: Cass., Sezione lavoro, 29 agosto 1995, n. 9119; Id., 18 giugno 2004, n. 11426; Id., 27 febbraio 2007, n. 4506; Id., 25 giugno 2007, n. 14692; Id., 1° luglio 2008, n. 17978; Id., 24 marzo 2010, n. 13262; Cass., Sez. 5<sup>^</sup>, 28 gennaio 2005, n. 1793).

La stessa impostazione si rinviene in Cass., 14 ottobre 2009, n. 21790 ove viene usata la medesima terminologia della sentenza n. 8624/1993 cit. e ci si limita a precisare che la conseguenza della perentorietà del termine di cui al D.Lgs. n. 46/1999, art. 24, è che, in tema di contributi previdenziali, per contestare il ruolo è necessaria l'opposizione da parte dell'interessato nel termine stesso, poiché, in caso contrario, il titolo diviene definitivo e il diritto alla relativa pretesa contributiva incontestabile (sempre in ambito sostanziale).

(*Omissis*)

12. Va anche precisato che tale impostazione non risulta smentita dalle sentenze della Sezione tributaria nelle quali - specialmente in tema di IVA (Cass., 12 novembre 2010, n. 22977; Cass., 9 febbraio 2007, n. 2941; Cass., 8 settembre 2004, n. 18110) e in materia di tassa automobilistica (Cass., 15 gennaio 2014, n. 701) - è stato sottolineato che il credito erariale per la riscossione dell'imposta, a seguito di accertamento divenuto definitivo per mancata impugnazione o sulla base di sentenza passata in giudicato, è soggetto all'ordinario termine di prescrizione decennale di cui all'art. 2946 c.c., decorrente, ai sensi dell'art. 2935 c.c., dal mo-

mento in cui il “credito diventa esigibile, e cioè dalla data in cui l'accertamento diviene definitivo per mancata impugnazione”.

In tali pronunce, infatti, il suddetto principio risulta affermato al fine di individuare il regime prescrizione da applicare, in diritto sostanziale, ed escludere l'applicabilità al credito erariale per la riscossione dell'imposta a seguito di accertamento divenuto definitivo del termine di prescrizione quinquennale previsto - “per tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi” - dall'art. 2948 c.c., n. 4, ovvero di termini decadenziali ancora più brevi (come, ad esempio, quello stabilito dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 57).

Ma non risulta esservi alcun riferimento all'art. 2953 c.c., e all'*actio iudicati*.

13. Ebbene, alla luce della presente disamina, può dirsi che una delle sentenze della Sezione tributaria, nelle quali è stato ribadito il suddetto orientamento, abbia inconsapevolmente dato l'inizio alla “disarmonia” di indirizzi menzionata nella presente ordinanza di rimessione.

Si tratta della sentenza della Sezione 5<sup>^</sup>, 26 agosto 2004, n. 17051, nella quale - in una controversia relativa ad un caso di iscrizione a ruolo per l'IVA - la Corte si è limitata ad affermare espressamente che per effetto della iscrizione “l'Ufficio forma un titolo esecutivo al quale è sicuramente applicabile il termine prescrizione di dieci anni previsto dall'art. 2946 c.c.”, senza peraltro alcuna specifica spiegazione sul punto e senza alcun riferimento all'*actio iudicati*.

14. È, infatti, accaduto che la Sezione lavoro, a partire da Cass., 24 febbraio 2014, n. 4338, facendo principale riferimento a tale sentenza n. 17051/2004 abbia affermato il principio secondo cui: “una volta divenuta intangibile la pretesa contributiva per effetto della mancata proposizione dell'opposizione alla cartella esattoriale (come avvenuto nel caso di specie), non è più soggetto ad estinzione per prescrizione il diritto alla contribuzione previdenziale di che trattasi e ciò che può prescriversi è 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 iudicati* ai sensi dell'art. 2953 c.c.), trova applicazione il termine prescrizione decennale ordinario di cui all'art. 2946 c.c.”.

Nella successiva Cass., Sez. Lav., 8 giugno 2015, n. 11749 è stato ribadito che il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento per proporre opposizione di cui all'art. 24 cit., deve ritenersi perentorio, perché diretto a rendere non più contestabile dal debitore il credito contributivo dell'ente previdenziale in caso di omessa tempestiva impugnazione ed a consentire così una rapida riscossione del credito medesimo (vedi, *ex plurimis* Cass., 25 giugno 2007, n. 14692; Cass., 12 marzo 2008, n. 6674; Cass., 5 febbraio 2009, n. 2835; Cass., 19 aprile 2011, n. 8931). Conseguentemente, per effetto della mancata proposizione dell'opposizione alla cartella esattoriale la pretesa contributiva diviene intangibile e il diritto alla contribuzione previdenziale non è più soggetto ad estinzione per prescrizione, potendo prescriversi “soltanto l'azione diretta all'esecuzione del titolo così definitivamente formatosi”, nel termine prescrizione decennale ordinario di cui all'art. 2946 c.c., in difetto di diverse disposizioni e “in sostanziale conformità a quanto previsto per l'*actio iudicati* ai sensi dell'art. 2953 c.c.” (si citano: Cass., 26 agosto 2004, n. 2004, *recte* n. 17051, nonché Cass., 24 febbraio 2014, n. 4338).

Va, peraltro, precisato che, in entrambe le suddette sentenze, l'affermazione del suindicato principio rappresenta un *obiter dictum* eccedente la necessità logico giuridica della decisione e come tale non vincolante (Cass., 11 giugno

# Giurisprudenza

2004, n. 11160; Cass., 22 novembre 2010, n. 23635; Cass., 8 febbraio 2012, n. 1815).

Infatti, nella sentenza n. 4338/2014 la Corte ha espressamente dichiarato di non essere chiamata a pronunciarsi sulla prescrizione, mentre nella sentenza n. 11749/2015 la Corte ha precisato che, nella fattispecie esaminata, l'operatività del termine breve quinquennale, almeno per il credito per i contributi, era ormai coperta da giudicato, avendo la Corte territoriale ritenuto inapplicabile, ai fini della prescrizione decennale, l'art. 2953 c.c.

15. Più di recente la Corte, in Cass., Sez. Lav., 15 marzo 2016, n. 5060 - questa volta 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 - ha ribadito il principio (richiamando le sentenze n. 17051/2004, n. 4338/2014 e n. 11749/2015 citate) 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 iudicati* ai sensi dell'art. 2953 c.c.), trova applicazione il termine prescrizione decennale ordinario di cui all'art. 2946 c.c.

Ed ha aggiunto che ciò deriva dalla perentorietà da riconoscere al termine previsto dall'art. 24 cit., che è finalizzata 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 (si citano Cass., Sezione lavoro, n. 14692/2007; Id., n. 17978/2008; Id., n. 2835/2009; Id., 19 aprile 2011, n. 8931).

16. A quanto si è detto consegue che quest'ultima è l'unica pronuncia in cui certamente ed efficacemente è stata affermata in modo vincolante l'applicabilità dell'art. 2953 c.c., alla cartella di pagamento divenuta definitiva perché non opposta nel termine perentorio.

Infatti, nelle suindicate pronunce in cui si fa riferimento alla categoria dei "titoli paragiudiziali" e in quelle che le richiamano non viene mai menzionata l'*actio iudicati* e, anzi, dal loro contenuto complessivo, si evince chiaramente che il suddetto riferimento è fatto per finalità diverse dalla prescrizione e senza alcuna intenzione di far derivare dalla riconosciuta natura paragiudiziale di alcuni titoli, il conferimento ad essi della natura giurisdizionale, visto che si richiama espressamente la necessaria presenza di una pronuncia giurisdizionale.

D'altra parte, neppure nelle pronunce della Sezione tributaria - del tipo della sentenza n. 17051/2004, cui ha fatto riferimento la sentenza n. 4338/2014 della Sezione lavoro, seguita dalle sentenze della stessa Sezione n. 11749/2015 e n. 5060/2016 - in cui si menziona l'art. 2946 c.c., vi è alcun richiamo all'*actio iudicati*, essendo piuttosto in esse esaminata la questione dell'individuazione del regime prescrizione sostanziale per la riscossione, come è confermato anche dalla più recente giurisprudenza della Sezione tributaria (vedi, tra le altre: Cass., Sez. V, 30 giugno 2016, n. 13418; Id., 9 agosto 2016, n. 16713).

17. Tutto questo porta a concludere che la "disarmonia" che si è creata nell'ambito della giurisprudenza poggia su un equivoco derivante dalla erronea determinazione del contenuto della sentenza n. 17051/2004 cit., trascinatasi per inerzia nel tempo, senza alcun particolare approfondi-

mento e che ha prodotto effetti giuridici validi in un solo caso (sentenza n. 5060/2016 cit.).

Ne deriva che, nell'ambito della giurisprudenza di questa Corte, tale disarmonia non ha avuto grandi conseguenze, ma ne ha sicuramente prodotte - di molto incisive - nella giurisprudenza del merito e, in genere, nella interpretazione e nell'applicazione delle norme di riferimento, in un settore di grande "impatto" come quello della riscossione mediante ruolo dei crediti previdenziali, tributari e così via.

18. Pertanto, appare opportuno precisare che la correttezza dell'orientamento tradizionale è confermata, oltre che dalla precedente sentenza di queste Sezioni Unite 10 dicembre 2009, n. 25790 (già richiamata), da molteplici ulteriori elementi.

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. 335/1995 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 né 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, sicché 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. 6967; 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).

18.2. Quest'ultimo effetto, all'evidenza, si attaglia solo ad un titolo esecutivo giudiziale.

È notorio che soltanto un atto giurisdizionale può acquisire autorità ed efficacia di cosa giudicata e, che il giudicato, dal punto di vista processuale, spiega effetto in ogni altro giudizio tra le stesse parti per lo stesso rapporto e dal punto di vista sostanziale rende inopugnabile il diritto in esso consacrato tanto in ordine ai soggetti ed alla prestazione dovuta quanto all'inesistenza di fatti estintivi, impeditivi o modificativi del rapporto e del credito mentre non si estende ai fatti successivi al giudicato ed a quelli che comportino un mutamento del *petitum* ovvero della *causa petendi* della originaria domanda (vedi, per tutte: Cass., 12 maggio 2003, n. 7272; Cass., 24 marzo 2006, n. 6628).

Della necessità che vi sia un atto giurisdizionale divenuto cosa giudicata, ai fini dell'applicabilità della conversione del termine prescrizione ai sensi dell'art. 2953 c.c. si ha conferma anche nella consolidata giurisprudenza secondo cui, in tema di riscossione delle imposte e delle sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie, tale conversione non opera se la definitività dell'accertamento deriva non da una sentenza passata in giudicato, ma dalla dichiarazione di estinzione del processo tributario per inattività delle parti (tra le tante, di recente: Cass., 6 marzo 2015, n. 4574).

18.3. Anche il carattere perentorio del termine previsto dal D.Lgs. n. 46/1999, art. 24, comma 5, è assodato ed è altrettanto certo che esso è funzionalizzato a rendere non più contestabile il credito contributivo, in caso di omessa tempestiva impugnazione, ed a consentirne una "rapida riscossione" (vedi, *ex plurimis* Cass., 25 giugno 2007, n. 14692; Cass., 12 marzo 2008, n. 6674; Cass., 5 febbraio 2009, n. 2835; Cass., 15 ottobre 2010, n. 21365; Cass., 19 aprile 2011, n. 8931; Cass., 8 giugno 2015, n. 11749; Cass., 15 marzo 2016, n. 5060).

18.4. Infine, è indubbio che sia la cartella di pagamento sia gli altri titoli che legittimano la riscossione coattiva di crediti dell'Erario e/o degli enti previdenziali e così via sono atti amministrativi privi dell'attitudine ad acquistare efficacia di giudicato (vedi, tra le tante: Cass., 25 maggio 2007, n. 12263; Cass., 16 novembre 2006, n. 24449; Cass., 26 maggio 2003, n. 8335, tutte già citate).

Questo, peraltro, non significa che la scadenza del termine perentorio per proporre opposizione non produca alcun effetto, in quanto tale decorrenza determina la decadenza dalla possibilità di proporre impugnazione, producendo l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito.

18.5. Ma è evidente che, per tutte le suddette ragioni, tale scadenza non può certamente comportare l'applicazione dell'art. 2953 c.c., ai fini della operatività della conversione del termine di prescrizione breve in quello ordinario decennale, anche perché, fra l'altro, un simile effetto si porrebbe in contrasto con la *ratio* della perentorietà del termine per l'opposizione.

Se, come si è detto, è pacifico che tale *ratio* sia quella di consentire una "rapida riscossione" del credito, l'allungamento immotivato del termine prescrizione in favore dell'ente creditore si porrebbe, all'evidenza, in contrasto con tale *ratio*, oltre mettere il debitore in una situazione di perenne incertezza in una materia governata dal principio di legalità, cui per primi sono tenuti ad uniformarsi gli stessi Enti della riscossione e creditori.

Né va omissis di ricordare che, in sede di presentazione della "nuova" cartella di pagamento, prevista dal D.Lgs. n. 46/1999, venne sottolineato che la relativa adozione era finalizzata a realizzare la "massima trasparenza e comprensibilità" per i destinatari delle questioni giuridiche da esse implicate, visto che la cartella, oltre a costituire l'estratto del ruolo riferito al singolo contribuente, era destinata ad assorbire anche la funzione di titolo esecutivo e di precetto (messa in mora).

Ci si preoccupava, quindi, di tutelare i diritti del contribuente, al fine di evitare che potesse subire una riscossione coattiva senza comprenderne adeguatamente le ragioni. Il che vale, a maggior ragione, con riguardo ad un eventuale imprevisto allungamento del termine di prescrizione del credito, quale originariamente stabilito.

18.6. Deve anche essere considerato che la prescrizione in materia previdenziale costituisce un Istituto del tutto particolare, nel quale il carattere di "di stretta osservanza" e di ordine pubblico della disciplina è particolarmente evidente.

Al riguardo, va ricordato che originariamente il credito degli enti previdenziali per il recupero dei contributi assicurativi omessi e/o evasi era soggetto alla prescrizione quinquennale, ai sensi del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 55, convertito dalla Legge 6 aprile 1936, n. 1155. La Legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 41, ha poi - tranne che per i c.d. contributi minori - elevato tale termine di prescrizione a dieci anni, anche per le prescrizioni in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Quindi, la Legge n. 335/1995, art. 3, comma 9, non ha fatto altro che ripristinare il tradizionale termine quinquennale, con decorrenza dal giorno 1° gennaio 1996.

Tale ultima disposizione ha altresì reiterato, estendendone l'applicabilità a tutte le assicurazioni obbligatorie, il principio - di ordine pubblico e caratteristico di questo tipo di prescrizione - della "irrinunciabilità della prescrizione", secondo cui "non è ammessa la possibilità di effettuare versamenti, a regolarizzazione di contributi arretrati, dopo che rispetto ai contributi stessi sia intervenuta la prescrizione" (già previsto dal R.D.L. n. 1827/1935, art. 55, comma 2, cit.).

Quanto all'impossibilità di effettuare i versamenti dopo il decorso del termine prescrizione, la nuova norma ha specificato che le contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria sono 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., secondo cui: "Non è ammessa la ripetizione di ciò che è stato spontaneamente pagato in adempimento di un debito prescritto".

Del resto, è *jus receptum* che, nella materia previdenziale, a differenza che in quella civile, il regime della prescrizione già maturata è sottratto, ai sensi dell'art. 3, comma 9, della n. 335, alla disponibilità delle parti, sicché una volta esaurito il termine, la prescrizione ha efficacia estintiva - non già preclusiva - in quanto l'ente previdenziale creditore non può rinunziarvi.

Secondo un costante indirizzo ermeneutico di questa Corte il suddetto divieto di effettuare versamenti a regolarizzazione di contributi assicurativi dopo che rispetto agli stessi sia intervenuta la prescrizione - originariamente stabilito dal R.D.L. n. 1827/1935, art. 55, comma 1, e poi ribadito dalla Legge n. 335/1995, art. 3, comma 9, - rispondendo a "ragioni di ordine pubblico", opera di diritto indipendentemente dall'eccezione di prescrizione da parte dell'ente previdenziale e del debitore dei contributi ed è rilevabile d'ufficio, senza che l'assicurato abbia diritto a versare contributi previdenziali prescritti e ad ottenere la retrodatazione dell'iscrizione per il periodo coperto da prescrizione. Né rileva l'eventuale inerzia dell'ente previdenziale nel provvedere al recupero delle somme corrispondenti alle contribuzioni, poiché il credito contributivo ha una sua autonoma esistenza, che prescinde dalla richiesta di adempimento avanzata dall'ente previdenziale stesso (vedi, per tutte: 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).

18.7. Per effetto della Legge 28 settembre 1998, n. 337 ("Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione") fa varata - con decorrenza dall'1 luglio 1999 - una importante riforma volta a rendere più efficiente la riscossione coattiva, che si realizzò con i D.Lgs. n. 37/1999,

# Giurisprudenza

D.Lgs. n. 46/1999, e D.Lgs. n. 112/1999 (seguiti dai decreti correttivi n. 193 e n. 326/1999).

Nell'ambito di tale riforma va inserito anche l'art. 24 del D.Lgs. n. 46/1999, con il quale è stato attribuito agli enti previdenziali il potere di riscuotere i propri crediti attraverso un titolo (il ruolo esattoriale, da cui scaturisce la cartella di pagamento) che si forma prima e al di fuori del giudizio e in forza del quale l'ente può conseguire il soddisfacimento della pretesa a prescindere da una verifica in sede giurisdizionale della sua fondatezza.

Deve essere ricordato che la Corte costituzionale, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 24 cit., sollevata in riferimento all'art. 111 Cost., comma 2, ha, da un lato, escluso la irragionevolezza della scelta del legislatore di consentire ad un creditore di formare unilateralmente un titolo esecutivo, ponendo l'accento sulla sua natura pubblicistica e l'affidabilità derivante dal procedimento che ne governa l'attività. E, dall'altro lato, ha considerato tale scelta rispettosa dei diritti di difesa e dei principi del giusto processo, facendo leva sulla possibilità, concessa al preteso debitore di promuovere, entro un termine perentorio ma adeguato, un giudizio ordinario di cognizione nel quale far efficacemente valere le proprie ragioni, nonché sulla possibilità del debitore di ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo e/o dell'esecuzione, e, infine, sulla ripartizione dell'onere della prova in base alla posizione sostanziale (e non già formale) assunta dalle parti nel giudizio di opposizione (vedi: Corte cost., ord. n. 111/2007).

E nella successiva sentenza n. 281/2010 la stessa Corte costituzionale ha sottolineato che "soltanto nel giudizio di opposizione alla cartella esattoriale il destinatario di questa ha la possibilità di far accertare l'inesistenza, o la minore entità, del proprio debito. Di qui la centralità di tale momento processuale, del quale la tutela cautelare esperibile con la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo costituisce profilo essenziale".

Come si vede, il giudice delle leggi, nel considerare centrale la possibilità dell'instaurazione del giudizio di opposizione, non ha mai neppure ipotizzato che la semplice scadenza del relativo termine potesse dare luogo alla applicazione dell'art. 2953 c.c.

18.8. Al riguardo va ricordato che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 280/2005, ha ribadito il proprio costante indirizzo secondo cui è conforme a Costituzione, e va dall'interprete ricercata, soltanto una ricostruzione del sistema tributario che "non lasci il contribuente esposto, senza limiti temporali, all'azione esecutiva del Fisco" ed ha osservato che l'esigenza, pur costituzionalmente inderogabile, di rinvenire termini decadenziali nella materia non può essere soddisfatta facendo riferimento a termini fissati per attività interne all'Amministrazione (nello stesso senso: Corte cost., ordinanza n. 352/2004, ivi richiamata).

Nel caso esaminato, da tale principio il giudice delle leggi ha tratto la conclusione della illegittimità costituzionale del D.P.R. n. 602/1973, art. 25, come modificato dal D.Lgs. n. 193/2001, - nella parte relativa alla mancata previsione di un termine, fissato a pena di decadenza, entro il quale il concessionario deve notificare al contribuente la cartella di pagamento delle imposte liquidate ai sensi del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 36-bis, - "non essendo consentito, dall'art. 24 Cost., lasciare il contribuente assoggettato all'azione esecutiva del Fisco per un tempo indeterminato e comunque, se corrispondente a quello ordinario di prescrizione, certamente eccessivo e irragionevole" ed essendo irragionevole che questo avvenga in ipotesi in cui l'Ammini-

strazione (*lato sensu* intesa) è chiamata a compiere una semplice operazione di verifica formale.

19. (*Omissis*)

20. Per tutte le esposte considerazioni la sentenza impugnata va esente da ogni censura risultando del tutto conforme ai suindicati principi.

## Conclusioni

21. Il ricorso, quindi, deve essere respinto.

22. La questione di massima di particolare importanza sottoposta all'attenzione di queste Sezioni Unite dall'ordinanza di remissione della Sesta Sezione civile n. 1799/2016 - 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 Legge n. 335/1995, 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 Legge n. 122/2010)";

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".

23. Nulla si dispone per le spese del presente giudizio di cassazione, in quanto A.M. e la SERIT SICILIA S.p.A. sono rimasti intimati.

Si dà atto della sussistenza dei presupposti di cui al D.P.R. n. 115/2002, art. 13, comma 1-*quater*, introdotto dalla Legge n. 228/2012, art. 1, comma 17.

## P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, rigetta il ricorso. Nulla per le spese del presente giudizio di cassazione.

Ai sensi del D.P.R. n. 115/2002, art. 13, comma 1-*quater*, introdotto dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dell'Istituto ricorrente principale, dell'ul-

teriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-*bis*.

## Commento

Enrico Fronticelli Baldelli (\*)

La Corte di cassazione, a Sezioni Unite, con la sentenza n. 23397/2016, ha risolto una problematica diffusa in tema di contenzioso, affermando che è di applicazione generale il principio per cui 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 conversione del termine di prescrizione breve in quello ordinario decennale.

Tale principio, precisa poi la sentenza, si applica con riguardo a tutti gli atti di riscossione mediante ruolo.

La questione su cui si è concentrata l'attenzione della Suprema Corte, a Sezioni Unite, ha tratto spunto da un contrasto sorto all'interno della medesima Corte, con riferimento alla corretta applicazione del termine di prescrizione, una volta notificata la cartella di pagamento.

Più precisamente, l'argomento ha riguardato l'interpretazione da dare all'art. 2953 c.c., con riguardo specifico all'operatività o meno della ivi prevista conversione del termine di prescrizione breve in quello ordinario decennale, nelle fattispecie originate da atti di riscossione mediante ruolo, in ogni sua accezione.

Preliminarmente, i giudici rilevano come, sostanzialmente, si siano creati, all'interno della Corte, due orientamenti non coincidenti sul tema.

Una parte della stessa, infatti, ha ritenuto che la conversione della prescrizione da breve a decennale possa avvenire soltanto per effetto di sentenza passata in giudicato, oppure di Decreto ingiuntivo che abbia acquisito efficacia di giudicato formale e sostanziale (1). Secondo tale orientamento, in particolare, per la riscossione

coattiva dei crediti, l'art. 2953 c.c. è applicabile esclusivamente quando il titolo sulla base del quale viene intrapresa la riscossione non è più l'atto amministrativo, ma un provvedimento giurisdizionale divenuto definitivo (2). L'atto con cui inizia il procedimento di riscossione forzata, qualunque sia il credito cui si riferisce - quindi, sia che attenga al pagamento di tributi oppure di contributi previdenziali, sia che si riferisca a sanzioni pecuniarie per violazioni tributarie o amministrative e così via - pur avendo natura di atto amministrativo con le caratteristiche del titolo esecutivo, tuttavia è privo di attitudine ad acquistare efficacia di giudicato; pertanto, l'inutile decorso del termine perentorio per proporre l'opposizione, pur determinando la decadenza dall'impugnazione, non produce effetti di ordine processuale, ma solo l'effetto sostanziale dell'irretrattabilità del credito (3).

Già in precedenza, ricorda la sentenza n. 23397/2016 in commento, in modo favorevole a tale interpretazione, si erano espresse le Sezioni Unite (4), ritenendo che laddove si trattasse di stabilire se l'art. 2953 c.c. potesse trovare applicazione soltanto in caso di sentenza passata in giudicato, pronunciata in giudizi aventi ad oggetto l'obbligazione tributaria o anche in presenza di giudicato su ricorsi avverso provvedimenti di irrogazione di sanzioni tributarie amministrative, aveva affermato che il diritto alla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per la violazione di norme tributarie, derivante da sentenza passata in giudicato, si prescrive entro il termine di dieci anni, per diretta applicazione dell'art. 2953 c.c., che disciplina specificamente ed in via generale la c.d. *actio iudicati*, mentre, se la definitività della sanzione non deriva da un provvedimento giuri-

(\*) Avvocato in Roma. Membro Commissione Diritto Tributario CNF.

(1) Cass., 24 marzo 2006, n. 6628; Id., 27 gennaio 2014, n. 1650; Id., 29 febbraio 2016, n. 3987.

(2) Cass., 3 gennaio 1970, n. 1; Id., 22 dicembre 1989, n.

5777; Id., 10 marzo 1996, n. 1965; Id., 11 marzo 1996, n. 1980.

(3) Cass., 25 maggio 2007, n. 12263; Id., 16 novembre 2006, n. 24449; Id., 26 maggio 2003, n. 8335.

(4) Cass., SS.UU., 10 dicembre 2009, n. 25790.

## Giurisprudenza

sdizionale irrevocabile, vale il termine di prescrizione di cinque anni (5).

Difforme da tale linea interpretativa, vi è altra parte della Corte, la quale, ha individuato una nuova categoria i titoli esecutivi, definiti "titoli esecutivi paragiudiziali", aventi l'attitudine a diventare, in caso di mancata opposizione o di opposizione proposta fuori termine, definitivi e incontrovertibili (6). Con specifico riferimento alla cartella esattoriale relativa alla riscossione di contributi previdenziali, tale orientamento ha affermato che la cartella è un titolo che diviene definitivo in caso di omessa opposizione o di opposizione tardiva, in quanto proposta dopo la scadenza del termine "e tale dichiarata dal giudice" a conclusione del relativo giudizio (7).

Per tali titoli, al pari di quanto accade per quelli giudiziali, è previsto un termine perentorio per la relativa opposizione davanti al giudice ordinario, con la conseguenza che i medesimi diventano definitivi in caso o di omessa opposizione o di opposizione tardiva.

La sentenza n. 23397/2016 in esame, tuttavia, afferma che tale orientamento nulla ha innovato rispetto a quanto in precedenza affermato, poiché, come si evince chiaramente dall'espresso riferimento alla conclusione del giudizio sulla opposizione, la contemplata "definitività" del titolo è riferita esclusivamente - e in linea con l'indirizzo tradizionale - al diritto sostanziale, senza minimamente toccare, però, la questione della conversione della prescrizione *ex art.* 2953 c.c.

Ribadiscono poi le Sezioni Unite che ciò non risulta essere stato smentito neanche dalle sentenze della Sezione tributaria, nelle quali era stato sottolineato che il credito erariale per la riscossione dell'imposta, a seguito di accertamento divenuto definitivo per mancata impugnazione o sulla base di sentenza passata in giudicato, è soggetto all'ordinario termine di prescrizione decennale, decorrente, ai sensi dell'art. 2935 c.c., dal momento in cui il credito diventa esigi-

bile, e, cioè, dalla data in cui l'accertamento diviene definitivo per mancata impugnazione (8).

Ritiene, altresì, che la disarmonia tra le posizioni all'interno della Corte sia nata dalla sentenza della Sezione tributaria, 26 agosto 2004, n. 17051, nella quale la stessa si era limitata ad affermare espressamente che, per effetto della iscrizione, l'Ufficio forma un titolo esecutivo al quale è sicuramente applicabile il termine prescrizione di dieci anni previsto dall'art. 2946 c.c., senza, peraltro, alcuna specifica spiegazione sul punto e senza alcun riferimento all'*actio iudicati*.

Sottolinea poi, che la Corte, in forza di tale proprio precedente, abbia affermato che una volta divenuta intangibile la pretesa contributiva per effetto della mancata proposizione dell'opposizione alla cartella esattoriale, non è più soggetto ad estinzione per prescrizione il diritto alla contribuzione previdenziale di che trattasi e che ciò che può prescriversi è soltanto l'azione diretta all'esecuzione del titolo così definitivamente formatosi, riguardo alla quale trova applicazione il termine prescrizione decennale ordinario di cui all'art. 2946 c.c. (9).

Tuttavia, per le Sezioni Unite, tale affermazione rappresenta un *obiter dictum*, eccedente la necessità logico giuridica della decisione e come tale non vincolante, mentre l'unica pronuncia in cui è stata affermata, in modo vincolante, l'applicabilità dell'art. 2953 c.c. alla cartella di pagamento divenuta definitiva, perché non opposta nel termine perentorio, è Cass., Sez. lav., 15 marzo 2016, n. 5060.

Sulla base di tali considerazioni, la sentenza n. 23397/2016 stabilisce che la corretta interpretazione della questione, che vede l'applicazione del termine di prescrizione quinquennale, scaturisce, in primo luogo, dalla circostanza che la disciplina della prescrizione è di stretta osservanza ed è insuscettibile d'interpretazione analogica (10), essendo pacifico che: a) in base all'art. 2946 c.c., la prescrizione ordinaria dei diritti è decennale, a meno che la legge disponga

(5) Su tale aspetto la sentenza in commento afferma che tale interpretazione era stata anche applicata sia ai crediti della Amministrazione finanziaria per tributi e sanzioni che ai crediti di natura previdenziale. Sul punto Cass., 12 marzo 2010, n. 6077; Id., 11 marzo 2011, n. 5837; Id., 13 luglio 2012, n. 1194; Id., 6 luglio 2012, n. 11380; Id., 6 luglio 2012, n. 11380; Id., 5 aprile 2013, n. 8380; Id., 19 luglio 2013, n. 17669; Id., 11 dicembre 2013, n. 27674; Id., 17 gennaio 2014, n. 842; Id., 23 ottobre 2015, n. 21623 e di recente: Id., 13 giugno 2016, n. 12074; Id., 17 giugno 1974, n. 1794; Id., 10 aprile 1979, n. 2085; Id., 5 luglio 1980, n. 4320; Id., 9 giugno 1981, n. 3733;

Id., 28 luglio 1983, n. 5195.

(6) Cass., 24 settembre 1991, n. 9944; Id., 2 ottobre 1991, n. 10269; Id., 26 ottobre 1991, n. 11421.

(7) Cass., 11 agosto 1993, n. 8624.

(8) Cass., 12 novembre 2010, n. 22977; Id., 9 febbraio 2007, n. 2941; Id., 8 settembre 2004, n. 18110 e, in materia di tassa automobilistica, Id., 15 gennaio 2014, n. 701.

(9) Cass., 24 febbraio 2014, n. 4338.

(10) Cass., 15 luglio 1966, n. 1917; Id., 18 maggio 1971, n. 1482.

diversamente; nel caso dei contributi previdenziali è appunto la legge che dispone diversamente; b) la norma dell'art. 2953 c.c. non può essere applicata per analogia; c) la prescrizione decennale da *actio judicati* decorre dal momento del suo passaggio in giudicato (11); d) la conversione della prescrizione breve in quella decennale ha il proprio fondamento esclusivo nel titolo medesimo; e) il generico riferimento al "diritto" per il quale sia stabilito un termine di prescrizione breve contenuto nell'art. 2953 c.c. consente di ritenere che, laddove intervenga un giudicato di condanna, 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 (12).

Ritiene notorio, la pronuncia che soltanto un atto giurisdizionale può acquisire autorità ed efficacia di cosa giudicata ed è indubbio, sostiene, che sia la cartella di pagamento sia gli altri titoli che legittimano la riscossione coattiva di crediti dell'Erario e/o degli enti previdenziali sono atti amministrativi, privi dell'attitudine ad acquistare efficacia di giudicato.

Sulla base di tali principi, pertanto, fa discendere la conclusione 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. La conseguenza è che, qualora per i relativi crediti sia prevista una prescrizione 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.

(11) Cass., 10 luglio 2014, n. 15765; Id., 14 luglio 2004, n. 13081.

(12) Cass., 13 gennaio 2015, n. 286.