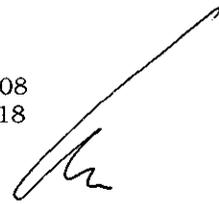


### Svolgimento del processo

Con ricorso depositato il 27 novembre 2002 avanti al Tribunale di Ancona, la signora Fornaroli Lopez Claudia Alejandra, premesso che con verbale di accertamento Inps del 28 dicembre 2001 le erano state contestate violazioni contributive in relazione alla posizione di due pretese lavoratrici subordinate (Talone Katia, per il periodo settembre 1997 - febbraio 2001, e Bellucci Romina, per il periodo dall'11 luglio 2001 fino all'accertamento) e sostenendo che, invece, il rapporto con le due lavoratrici era stato, conformemente alle pattuizioni contrattuali intervenute tra le parti, rispettivamente di associazione in partecipazione con la prima e di collaborazione coordinata e continuativa con la seconda, chiedeva l'accertamento dell'inesistenza, per entrambe le posizioni, di rapporti di lavoro subordinato, con conseguente declaratoria di annullamento dei provvedimenti impugnati e degli atti ad essi correlati e connessi.

Costitutosi il contraddittorio, ed istruita la causa, il giudice di primo grado accoglieva la domanda e dichiarava che i rapporti di lavoro intercorsi tra la ricorrente e Talone Katia e Bellucci Romina non avevano natura subordinata, con condanna dell'Inps alla rifusione delle spese di lite.

Con sentenza n.341/05, in data 24 giugno / 29 agosto 2005, la Corte d'Appello di Ancona respingeva l'appello dell'Istituto assicuratore e confermava la pronunzia di primo grado.



La sentenza riteneva che mancasse la prova che la signora Talone e la signora Bellucci fossero lavoratrici subordinate, e non associata in partecipazione la prima e legata da un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa con l'azienda la seconda.

Avverso la sentenza d'appello, notificata a mezzo del servizio postale con plico inviato il 3 ottobre 2005, l'Inps ha proposto ricorso per cassazione, con un motivo, notificato a mezzo del servizio postale con plico inviato, in termine, 2 dicembre 2005, e pervenuto a destinazione il 9 dicembre successivo.

L'intimata signora Fornaroli Lopez ha depositato procura speciale rilasciata ai difensori, ed autenticata da notaio.

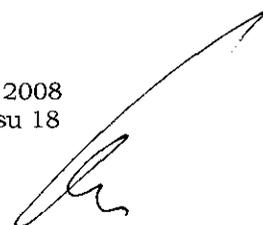
#### Motivi della decisione

1. Nell'unico motivo di impugnazione l'Istituto assicuratore denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art.2909 c.c., dell'art.437 c.p.c., dell'art.24 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n.46, ed il vizio di motivazione.

Precisa in fatto:

che il 28 dicembre 2001 aveva contestato alla signora Fornaroli Lopez l'esistenza dei due rapporti di lavoro subordinato;

che successivamente, il 31 ottobre 2002, aveva provveduto ad iscrivere a ruolo il credito contributivo e le sanzioni civili;



che il successivo 27 novembre 2002 la signora Fornaroli aveva depositato nella cancelleria del giudice di primo grado il ricorso con cui chiedeva l'accertamento dell'inesistenza dei rapporti di lavoro contestati;

che la società concessionaria della riscossione aveva notificato alla signora Fornaroli, il 13 gennaio 2003, la cartella esattoriale attinente al credito iscritto a ruolo;

che la contribuente aveva ommesso di interporre ricorso avverso la cartella esattoriale nel termine previsto di quaranta giorni;

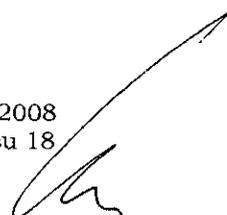
che l'Inps aveva eccepito tempestivamente, sia in primo grado che in appello, l'inammissibilità della domanda avversaria perché proposta successivamente alla iscrizione a ruolo del credito.

In primo grado aveva specificato che l'unica azione esperibile era quella di cui all'art.24 del decreto legislativo n.46/99; aveva anche aggiunto che, dato che non risultava che avesse presentato opposizione contro di essa, la cartella era divenuta irrevocabile.

La sentenza di appello aveva motivato sul punto:

che il termine per proporre l'opposizione contro la cartella decorreva dalla notificazione di essa;

che prima di allora la contribuente non avrebbe potuto esperire l'opposizione ai sensi dell'art.24, ed aveva invece la possibilità di impugnare l'accertamento;



che peraltro l'Istituto aveva eccepito soltanto in appello la mancata proposizione dell'opposizione;

che questa eccezione implicava un diverso accertamento di fatto, ed un conseguente ampliamento della materia del contendere, e, di conseguenza era inammissibile, essendo stata proposta soltanto nel giudizio di secondo grado.

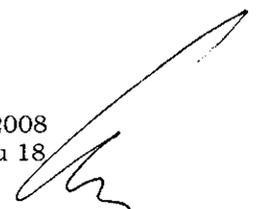
L'Istituto riconosce che il presunto debitore del contributo previdenziale, contestatogli in sede di verbale di accertamento, poteva, anche in mancanza di notificazione della cartella esattoriale, incardinare, nel periodo intercorrente tra l'iscrizione a ruolo e la notificazione, un giudizio diretto al disconoscimento del credito previdenziale.

Contesta, invece, l'ulteriore affermazione secondo cui, anche in mancanza di una rituale opposizione, il contribuente previdenziale poteva coltivare il giudizio ordinario di cognizione.

Né quella proposta in grado di appello costituiva un'eccezione nuova.

A questo proposito l'Istituto argomenta anche che <sup>il</sup>termine previsto dalla norma speciale aveva carattere perentorio, e che in mancanza di tempestiva opposizione la cartella diveniva definitiva.

Secondo il ricorrente si verificava un fenomeno assimilabile ad un giudicato esterno, come tale anch'essa rilevabile d'ufficio in ogni grado e fase del procedimento.



Sempre secondo il ricorrente la domanda di accertamento negativo, antecedente alla notificazione della cartella esattoriale, non rendeva nulla la cartella stessa, ed il destinatario doveva interporre tempestivamente opposizione contro di essa; in mancanza di opposizione la cartella diveniva irrevocabile, e l'ente previdenziale poteva legittimamente opporre tale immodificabilità nel giudizio pendente di accertamento negativo.

2. Il ricorso non è fondato.

La critica dell'Istituto assicuratore si basa sul quinto comma dell'art.24 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n.46.

Il comma va letto all'interno dell'intero art.24, e, più ampiamente, del sistema della riscossione tramite ruolo.

La disciplina di questo istituto - utilizzato tradizionalmente per la riscossione delle entrate tributarie dello Stato - è stato riordinato appunto dal decreto n.46 del 1999, che contiene perciò essenzialmente una normativa tributaria.

Nell'ambito del decreto, però, il sistema di riscossione mediante ruoli - ritenuto più efficiente - è stato esteso anche alla riscossione dei contributi o premi non versati nei termini, unitamente alle sanzioni ed alle somme aggiuntive.

La materia è regolata appunto dall'art.24 secondo il quale,

*"1. I contributi o premi dovuti agli enti pubblici previdenziali non versati dal debitore nei termini previsti da disposizioni di legge*



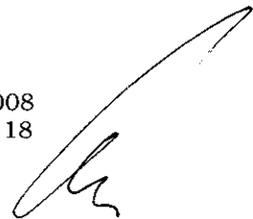
o dovuti in forza di accertamenti effettuati dagli uffici sono iscritti a ruolo, unitamente alle sanzioni ed alle somme aggiuntive calcolate fino alla data di consegna del ruolo al concessionario, al netto dei pagamenti effettuati spontaneamente dal debitore.

2. L'ente ha facoltà di richiedere il pagamento mediante avviso bonario al debitore. L'iscrizione a ruolo non è eseguita, in tutto o in parte, se il debitore provvede a pagare le somme dovute entro trenta giorni dalla data di ricezione del predetto avviso. Se, a seguito della ricezione di tale avviso, il contribuente presenta domanda di rateazione, questa viene definita secondo la normativa in vigore e si procede all'iscrizione a ruolo delle rate dovute. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 25, l'iscrizione a ruolo è eseguita nei sei mesi successivi alla data prevista per il versamento.

3. Se l'accertamento effettuato dall'ufficio è impugnato davanti all'autorità giudiziaria, l'iscrizione a ruolo è eseguita in presenza di provvedimento esecutivo del giudice.

4. In caso di gravame amministrativo contro l'accertamento effettuato dall'ufficio, l'iscrizione a ruolo è eseguita dopo la decisione del competente organo amministrativo e comunque entro i termini di decadenza previsti dall'articolo 25.

5. Contro l'iscrizione a ruolo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta



*giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Il ricorso va notificato all'ente impositore.*

*6. 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.*

*7. Il ricorrente deve notificare il provvedimento di sospensione al concessionario.*

*8. Resta salvo quanto previsto dal decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 462.”*

*Va rilevato, per completezza, che si riferiscono in via esclusiva ai crediti contributivi anche il successivo art.25, che disciplina i termini di decadenza per l'iscrizione a ruolo dei crediti degli enti previdenziali, e l'art.27 sugli accessori dei crediti previdenziali.*

*Altre norme, invece, pur se di carattere più generale, sono sicuramente applicabili anche ai crediti previdenziali, e, in particolare, per quanto può interessare in questa sede, l'art.26 sulla rateazione delle entrate diverse dalle imposte sui redditi, l'art.28 sulla sospensione amministrativa della riscossione, e, soprattutto, l'art.29 sulle garanzie giurisdizionali per le entrate non devolute alle commissioni tributarie.*



3. L'estensione alle entrate contributive degli enti previdenziali del sistema di contribuzione mediante ruoli si limita alle modalità di riscossione dei crediti arretrati, e non ha comportato, neppure per questo aspetto, una loro assimilazione completa alle entrate tributarie, e neanche alle entrate non tributarie dello Stato.

Né è riprova proprio il fatto che il sistema (della riscossione mediante ruolo) abbia subito significativi adattamenti in funzione della natura specifica dei contributi previdenziali, e dell'insieme delle disposizioni che li regolano anche dal punto di vista della tutela giurisdizionale con le conseguenti ricadute sul piano processuale.

Ciò non toglie che proprio la comparazione tra i due regimi, quello della riscossione mediante ruoli delle entrate tributarie e quello dell'analoga riscossione mediante ruoli dei premi e contributi previdenziali, possa risultare illuminante sulla problematica oggetto di causa.

Sul piano strutturale la differenza più vistosa è forse proprio la previsione, appunto al quinto comma dell'art.24, di una forma specifica di opposizione contro l'iscrizione a ruolo dei crediti degli enti previdenziali.

Non è previsto, infatti, uno specifico istituto analogo contro le altre ipotesi di iscrizione a ruolo.

L'iscrizione a ruolo delle entrate tributarie è disciplinato dagli artt.14 e segg. del D.P.R. 29 settembre 1973, n.602, in

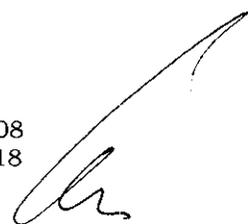


particolare le iscrizioni a ruolo a titolo definitivo (art.14) e le iscrizioni a ruolo in base ad accertamenti non definitivi (art.15), mentre la successiva procedura di riscossione è disciplinata dal titolo secondo (interamente sostituito dall'art.16 dello stesso decreto legislativo n.46 del 1999) del D.P.R. n.602.

In sintesi, le iscrizioni a ruolo a titolo definitivo presuppongono, per definizione, un titolo ormai divenuto definitivo (o, quanto meno - come risulta dall'esame delle fattispecie indicate dall'art.15 - ~~o~~ un titolo non contestato e tendenzialmente definitivo), quelle in base ad accertamento non definitivo un titolo che sia ancora oggetto di contestazione.

In sostanza, quello che deve essere impugnato, ed entro termini perentori, è il titolo di merito che sta a monte, vale a dire innanzi tutto l'accertamento tributario, oppure anche l'avviso di liquidazione del tributo, oppure il provvedimento che ha irrogato le sanzioni (rispettivamente, lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art.19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n.546, sul contenzioso tributario).

In realtà solo nel caso in cui non sia stato notificato prima uno di questi atti, e specificamente un accertamento, potrà essere impugnato, e sempre entro termini perentori, il ruolo e la cartella di pagamento (lettera *d*) del medesimo art.19).



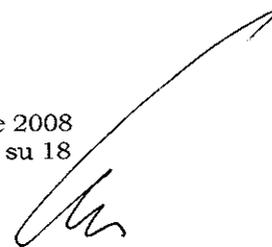
In ogni caso l'impugnazione dovrà essere effettuata entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla notificazione dell'atto impugnato (art.21, primo comma, dello stesso decreto n.546).

Quello che deve essere impugnato è, dunque, l'atto a monte, ed innanzi tutto l'accertamento, né la preclusione derivante da una mancata impugnazione tempestiva di esso (o, comunque, di un atto, come l'avviso di liquidazione, precedente all'iscrizione al ruolo) può essere rimessa in discussione dalla successiva impugnazione del ruolo, anche se questa ultima, di per se stessa, sia tempestiva.

Queste analogie, in realtà, appaiono connaturate all'istituto dell'iscrizione a ruolo, e perciò valgono sostanzialmente anche per gli altri casi di riscossione mediante ruolo, previsti dall'art.17 del decreto n.46, come le entrate tributarie degli enti locali e degli altri enti dotati di potestà impositiva, e le entrate non tributarie dello Stato e degli enti pubblici, per le quali sia prevista questa forma di riscossione.

4. Proprio perché rispondono alla logica dell'adozione di questa forma di riscossione di riscossione questi principi non possono che valere anche per le entrate di carattere contributivo degli enti previdenziali.

Anche in queste ipotesi, qualora sia stato notificato un avviso di accertamento, o comunque, un atto prodromico alla

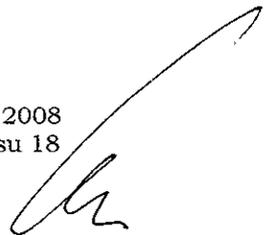


iscrizione al ruolo, l'impugnazione dovrà essere proposta contro di esso, ed entro i termini previsti volta per volta dalla legge.

Né una successiva opposizione, pur di per se stessa tempestiva, proposta contro l'iscrizione a ruolo, potrà sanare le eventuali decadenze che si siano verificate a seguito della mancata tempestiva impugnazione dell'accertamento notificato (ovviamente, quando sia previsto un termine perentorio per l'impugnarlo).

D'altra parte, la tempestiva impugnazione dell'accertamento, e comunque l'impugnazione preventiva di esso anche quando non siano previsti termini specifici, introduce una controversia sul merito, che, da un punto sostanziale, si configura come opposizione di carattere preventivo rispetto ad una eventuale iscrizione a ruolo.

Per questo, una volta che sia stata già introdotta, e sia in corso, una causa di merito sulla fondatezza della pretesa contributiva, non occorre che il contribuente previdenziale instauri un secondo separato giudizio di merito (in cui il secondo giudice dovrebbe inevitabilmente dichiarare la litispendenza o, quanto meno, la continenza dei giudizi, e che potrebbe generare - se questo non viene fatto - una serie di complicazioni di carattere procedurale) relativo anch'esso al merito sostanziale della pretesa dell'ente previdenziale.



Le decadenze che si siano verificate in precedenza rendono inammissibile, o comunque infondata, una impugnazione successiva proposta per ragioni di merito, e perciò anche una opposizione al ruolo per ragioni di merito che avrebbero potuto, e dovuto, essere proposte prima, ma, allo stesso modo, le decadenze processuali che si possano verificare in un momento successivo non possono incidere sul contenzioso di merito già in atto che sia già stato ritualmente proposto, né incidere sugli effetti delle pronunzie emanate nel corso di esso. Non rileva perciò che il contribuente previdenziale non abbia proposto un nuovo contenzioso con una opposizione di merito contro l'iscrizione a ruolo.

5. Né può valere in senso contrario il principio, affermato anche dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale *“in tema di iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, il termine prescritto dal quinto comma dell'art. 24 del d.lgs. n.46 del 1999, per proporre opposizione nel merito onde accertare la fondatezza della pretesa dell'ente, deve ritenersi perentorio perché diretto a rendere incontrovertibile il credito contributivo dell'ente previdenziale in caso di omessa tempestiva impugnazione e a consentire una rapida riscossione del credito iscritto a ruolo”* (Cass.civ., 27 febbraio 2007, n.4506; nello stesso senso, 25 giugno 2007, n.14692), perché si riferisce - così come i casi esaminati dalla Corte in quelle occasioni -



all'ipotesi, ben diversa, di proposizione dell'opposizione di merito oltre il termine di legge, senza che la pretesa contributiva fosse stata contestata giudizialmente in precedenza.

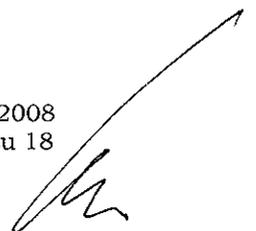
Il principio, invece, non può estendersi utilmente al caso in esame, nel quale, come è pacifico in causa, era già in corso un giudizio - appunto questo giudizio - nel quale il contribuente previdenziale ha contestato nel merito, già in precedenza, la fondatezza della pretesa contributiva.

In sostanza l'opposizione è stata, in certo modo, proposta già prima del termine, ed in questo modo la mancata osservanza di esso non può che risolversi in una preclusione di carattere meramente procedurale, priva di conseguenze sul piano del diritto sostanziale.

6. Va rilevato, per chiarezza, che il quinto comma dell'art.24 del decreto n.46 prevede genericamente l'opposizione contro l'iscrizione al ruolo.

Evidentemente le ragioni dell'opposizione possono essere molteplici, e, innanzi tutto, consistere tanto in motivi di merito che in motivi di rito.

Come si è detto, quando sia stato notificato in precedenza un atto di accertamento, e sia stato impugnato, o quando comunque il contribuente previdenziale abbia già proposto, anche in via meramente preventiva, un giudizio in cui contesti



la pretesa di merito, non è necessaria una specifica opposizione, che sarebbe del tutto inutile, per riproporre le medesime questioni.

D'altra parte, le questioni strettamente procedurali, di opposizione agli atti esecutivi, non sono disciplinate dall'art.24 ma dal successivo art.29 del medesimo decreto: come chiarito, infatti, dalla giurisprudenza di questa Corte, *"nella disciplina della riscossione mediante iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, di cui al D.Lgs. n.46 del 1999, l'opposizione agli atti esecutivi è prevista dall'art.29, secondo comma, che per la relativa regolamentazione rinvia alle "forme ordinarie", e non dall'art. 24 dello stesso D.Lgs. n.46 del 1999, che si riferisce, invece, all'opposizione sul merito della pretesa di riscossione. Ne consegue che l'opposizione agli atti esecutivi prima dell'inizio dell'esecuzione deve proporsi entro cinque giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, che, ai sensi dell'art. 49 del D.P.R. n. 602 del 1973, si identifica nella cartella esattoriale."* (Cass.civ., 18 novembre 2004, n.21863).

L'esistenza di questi due limiti non toglie, peraltro, che all'interno (tra) di essi sussista un ampio spazio intermedio per esperire utilmente l'opposizione ai sensi del quinto comma dell'art.24: ricomprende le questioni di rito che non costituiscano opposizione agli atti esecutivi, ma opposizioni all'esecuzione, le questioni di merito sostanziale che non siano precluse da eventuali decadenze, le questioni di

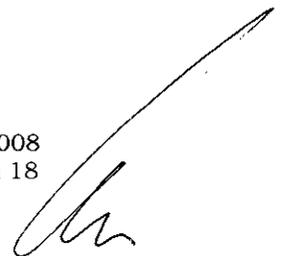


quantificazione e, in genere, quelle di merito che non concernano direttamente la fondatezza della pretesa contributiva.

7. Di conseguenza, la mancata proposizione dell'opposizione ai sensi dell'art.24 non può incidere sulla validità e sull'efficacia di una sentenza di accertamento negativo sull'infondatezza della pretesa contributiva pronunciata in accoglimento della domanda del contribuente previdenziale.

In realtà, il rapporto tra il giudizio di accertamento negativo e la mancata opposizione, è esattamente il contrario di quello ipotizzato dall'Istituto assicuratore: la mancanza di opposizione integra soltanto una preclusione di carattere processuale, che, come tale, rimane irrilevante quando le questioni di merito siano già state validamente proposte, ma non comporta la costituzione di un titolo stragiudiziale, tanto meno di un titolo assimilabile ad un giudicato, e l'effetto delle sentenze emesse sul merito non può non ripercuotersi sulla validità degli atti di esecuzione che eventualmente vengano posti in essere nel frattempo sulla base della ruoli, anche quando non sia stata disposta la sospensione dell'efficacia del ruolo stesso.

8. Nel caso di specie, secondo quanto risulta dalla narrativa della sentenza impugnata, il ricorso introduttivo di primo



grado è stato proposto il 27 novembre 2002, successivamente all'iscrizione a ruolo del credito, avvenuta il 31 ottobre 2002, ma prima della notificazione della cartella esattoriale avvenuta, invece, il 13 gennaio 2003 (p.5 della motivazione).

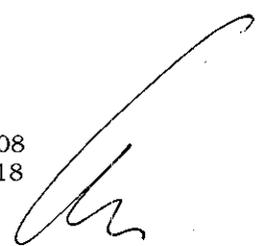
La sentenza, per la verità, non specifica ~~che~~ se la ricorrente signora Fornaroli Lopez abbia anche chiesto anche la sospensione della procedura di riscossione, anche se la circostanza appare verosimile in relazione alle circostanze.

E' certo, invece, che questa sospensione del ruolo non è stata disposta.

Il terzo comma dell'art.24, già citato, dispone che *“se l'accertamento effettuato dall'ufficio è impugnato davanti all'autorità giudiziaria, l'iscrizione a ruolo è eseguita in presenza di provvedimento esecutivo del giudice.”*

Una volta che l'accertamento dell'ufficio fosse stato impugnato in sede giudiziaria, l'Istituto assicuratore non poteva più procedere autonomamente all'iscrizione a ruolo delle somme pretese.

E' vero che nel caso specifico questo non si è verificato, perché l'impugnazione dell'accertamento si è collocata temporalmente nel tempo tecnico intercorso tra l'iscrizione a ruolo effettuata dall'ufficio e la notificazione della cartella al contribuente (che - come riconosce l'Istituto ricorrente - è stata effettuata materialmente da una società terza concessionaria della riscossione).



Questa notificazione costituisce, peraltro, il primo momento il cui il contribuente ha notizia dell'iscrizione a ruolo e dell'avvio della procedura esecutiva.

Se dunque l'iscrizione a ruolo era legittima nel momento in cui è stata effettuata, una volta che l'accertamento di merito era stato impugnato giudizialmente, l'Istituto assicuratore, se non avesse ritenuto di sospendere prudenzialmente la procedura esecutiva (fino a quando la propria pretesa non avesse trovato una conferma in sede giudiziale), non poteva non subire le conseguenze del processo instaurato dal preteso contribuente, e delle pronunzie che sarebbero state emanate nel corso di esso.

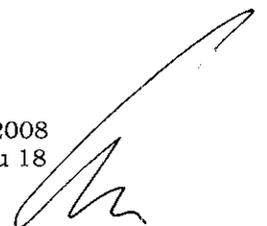
9. In conclusione, dunque, il ricorso è infondato, e deve essere rigettato.

La Corte non deve adottare deliberazioni sulle spese perché l'intimata signora Fornaroli Lopez in questa fase ha depositato la procura notarile rilasciata al difensore, ma non ha svolto alcuna attività difensiva, né in forma orale, né in forma scritta.

P.Q.M.

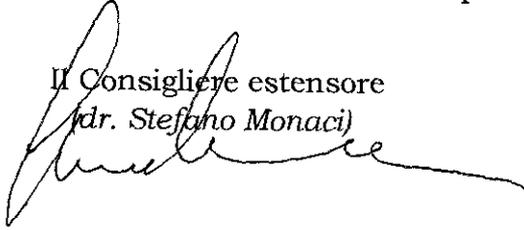
la Corte rigetta il ricorso.

Nulla per le spese.

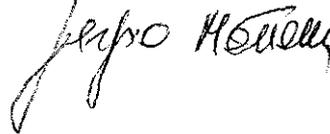


Così deciso in Roma il 17 aprile 2008.

Il Consigliere estensore  
(dr. Stefano Monaci)



Il Presidente  
(dr. Sergio Mattone)



IL CANCELLIERE

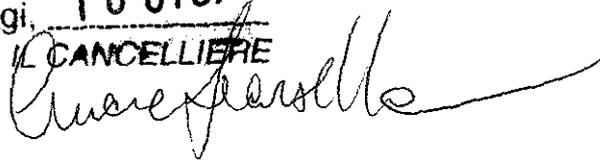
Depositato in Cancelleria



oggi,

16 GIU. 2008

IL CANCELLIERE



ESENTE DA IMPOSTA DI BOLLO, DI  
REGISTRO, E DA OGNI SPESA, TASSA  
O DIRITTO AI SENSI DELL'ART. 10  
DELLA LEGGE 11-8-73 N. 533