
L'uso della cartella di pagamento relativa a controversie appartenenti alle diverse giurisdizioni

di [Commercialista Telematico](#)

Publicato il 15 Marzo 2008

La cartella di pagamento assurge a strumento in cui viene soltanto enunciata una pregressa richiesta di natura sostanziale, il quale non possiede, a differenza del fermo dei beni mobili registrati e dell'iscrizione di ipoteca (1), alcuna autonomia che consenta di impugnarla prescindendo dagli atti in cui la obbligazione è stata enunciata; deve, pertanto, essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario in relazione a una cartella con cui siano state richieste sanzioni pecuniarie per infrazioni valutarie.

Inoltre, il fatto che la cartella esattoriale non contenga una puntuale indicazione della fonte del credito fatto valere con la cartella stessa può indurre il destinatario in un errore scusabile, nonché rendere inidoneo l'atto a determinare il decorso dei termini di impugnazione o costituire fonte di responsabilità civile per il concessionario (2); ciò non può determinare una deroga alle norme di ordine pubblico che individuano la giurisdizione competente in relazione alle diverse controversie.

Tali importanti principi sono stati statuiti dalla Corte di Cassazione sezioni unite con la sentenza n. 3001 del 6 novembre 2007 (dep. l'8 febbraio 2008).

In particolare, l'iter logico giuridico adottato da tale pronuncia denota i seguenti capisaldi:

- Il petitum alla base della cartella impugnata riguardava "infrazioni valutarie" cioè una materia non devoluta alla giurisdizione tributaria.

- La cartella di pagamento costituisce uno strumento in cui viene soltanto enunciata una pregressa richiesta di natura sostanziale; non possiede quindi (a differenza del fermo dei beni mobili

registrati e della iscrizione di ipoteca) alcuna autonomia che consenta di impugnarla prescindendo dagli atti in cui la obbligazione è stata enunciata. Ed ove in un'unica cartella vengano incorporate più pretese ciascuna di esse conserva piena autonomia; di guisa che il regime delle impugnazioni è identico a quello che troverebbe applicazione ove fossero notificate più cartelle.

- Dunque la cartella esattoriale deve essere impugnata avanti al giudice competente a decidere in ordine al rapporto cui la cartella stessa è funzionale (Cfr. le sentenze di queste Sezioni unite n. 7399 del 27 marzo 2007 e n. 22514 del 20 ottobre 2006); nel caso di specie il Giudice ordinario.

- La circostanza che la cartella esattoriale non contenga una puntuale indicazione della fonte del credito fatto valere con la cartella stessa può indurre il destinatario in un errore scusabile (3); rendere inidoneo l'atto a determinare il decorso dei termini di impugnazione (cfr. la sentenza di questa Corte n. 21045 del 8 ottobre 2007) o costituire fonte di responsabilità civile per il concessionario. Ma non può determinare una deroga alle norme di ordine pubblico che individuano la giurisdizione competente in relazione alle diverse controversie.

RIFLESSIONI

E' evidente che sentenza in rassegna, fornisce un tangibile contributo alla delimitazione dei confini della giurisdizione tributaria e precisamente in ordine alla competenza giurisdizionale sulle sanzioni pecuniarie per infrazioni valutarie; infatti, la giurisdizione si determina dalla natura del diritto di credito azionato, non dalla procedura di esazione (4) adottata (Sent. n. 7399 del 20 marzo 2007 dep. il 27 marzo 2007 della Corte Cass).

La nuova formulazione dell'articolo 2 del Dlgs n. 546/92 rimette al giudice tributario tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi d'ogni genere e specie comunque denominati, nonché le sanzioni

amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, ed esclude dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti dell'esecuzione forzata. La ratio della nuova formulazione dell'articolo 2 citato è quella di concentrare presso il giudice tributario la giurisdizione in materia di controversie con il fisco (cd. unicità della giurisdizione tributaria).

Spettano, alla luce della legge n. 248 del 2/12/2005, entrata in vigore il giorno successivo, di conversione del decreto legge n. 203/05, alla cognizione del giudice tributario le controversie sui tributi di ogni genere e specie, comunque denominati, ossia in ragione della natura tributaria sostanziale della prestazione, e indipendentemente dal nomen iuris con cui essa è qualificata

Occorre ricordare che le controversie concernenti le infrazioni valutarie (Dpr n. 148/1988) non rientrano nell'ambito della giurisdizione tributaria, dal momento che il provvedimento di irrogazione della sanzione viene emesso con decreto del ministero del Tesoro (ora ministero dell'Economia e delle Finanze) e non da uffici finanziari, la cui competenza è limitata alla sola fase esecutiva (ris. N. 121/e del 17/09/2004). Le liti aventi ad oggetto le sanzioni irrogate per la violazione di norme valutarie, quali quelle dettate dal decreto legge 28 giugno 1990 n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990 n. 227, concernente i trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori, non hanno natura fiscale e quindi sono fuori dalla giurisdizione tributaria (Corte di Cassazione con sentenza n. 11170 del 29.1.2004). La cognizione delle controversie non ricadono nella giurisdizione del giudice tributario neppure quando le infrazioni siano riscossi con cartella esattoriale.

Carmela Lucariello

4 Marzo 2008

Note

1) Le Sezioni Unite (ordinanza n. 3171 del 18 dicembre 2007 dep. l'11 febbraio 2008) prendendo posizione in ordine al delicato problema della giurisdizione chiamata a decidere in ordine al "fermo auto" ed all'ipoteca esattoriale, hanno statuito che:

a) Possono essere attribuite ai giudici tributari quelle controversie che riguardino atti "neutri", cioè utilizzabili a sostegno di qualsiasi pretesa patrimoniale (tributaria o no) della mano pubblica. Così la legge 248/2006 ha inserito fra gli atti elencati nell'art. 19 del D.lg. 546/1992, ed impugnabili avanti alle Commissioni Tributarie: e-bis) l'iscrizione di ipoteca sugli immobili di cui all'articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni; e-ter) il fermo di beni mobili registrati di cui all'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni.

b) L'attribuzione al giudice tributario è stata compiuta in considerazione del fatto che si discute di misure collocate all'interno nel sistema della esecuzione esattoriale e di matrice tributaristica, cui il legislatore ha ritenuto di far ricorso per facilitare la riscossione anche di entrate non tributarie.

c) Il relativo contenzioso riguarda questioni attinenti alla regolarità formale e sostanziale della misura adottata; non alla fondatezza della pretesa che ha dato luogo al provvedimento di fermo ed alla iscrizione di ipoteca (dal momento che questa fondatezza deve già essere stata accertata con atti definitivi).

La sentenza n. 134 del 14 settembre 2006 della Commissione Tributaria Regionale di Roma suscita interesse per l'operatore tributario in quanto, con articolate argomentazioni, ha statuito il difetto di giurisdizione delle Commissioni Tributarie in tema di impugnazione da parte del contribuente di una cartella esattoriale recante l'iscrizione a ruolo di sanzioni per contravvenzioni al codice della strada irrogate dal competente Comune. In particolare, per tale pronuncia "la materia delle sanzioni amministrative per violazione delle norme sulla circolazione stradale, notoriamente, non rientra tra le materie devolute alla giurisdizione delle CT, e nemmeno se le riscossioni delle stesse avvengono a mezzo di iscrizione a ruolo (come nel caso di specie). Ciò premesso, la Commissione ritiene di poter confermare il proprio difetto di giurisdizione relativamente alla controversia in questione".

2) La suprema Corte di Cassazione, sez. terza civile, con la sentenza del 5 agosto 2005 n. 16589 ha precisato, in tema di illiceità dell'esecuzione forzata coattiva del concessionario e di prescrizione

dell'azione risarcitoria, i seguenti principi:

a) L'esecuzione coattiva a mezzo concessionario può essere fonte di responsabilità aquiliana a carico dell'A.F. nell'ipotesi di atti di accertamenti fiscali annullati dalle Commissioni tributarie; il contribuente può proporre nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria domanda di risarcimento dei danni personali da lui sofferti per effetto dell'esecuzione coattiva del concessionario, scaturita dagli erronei accertamenti fiscali.

b) Spetta al GO, in relazione alla procedura esecutiva promossa dal concessionario, di valutare con riferimento al momento in cui era stata compiuta, se la condotta posta in essere integri o meno gli estremi di un illecito ex art. 2043 del codice civile. La competenza a conoscere della domanda risarcitoria è del giudice ordinario.

c) Sono applicabili i criteri di liquidazione ex artt. 1223 e ss. c.c. per cui è risarcibile anche il c.d. lucro cessante (mancato guadagno) ricorrendone i presupposti di legge (ad esempio è risarcibile non solo il danno emergente per la perdita di arredi ed attrezzature ma anche il lucro cessante per la forzata cessazione dell'attività della società).

d) L'azione per il risarcimento del danno causato da attività illegittima del concessionario della riscossione è soggetta al termine di prescrizione quinquennale, decorrente dal giorno in cui è stata ultimata la procedura esattiva.

3) L'atto notificato privo delle indicazioni circa il termine di impugnazione ed il giudice competente a decidere del giudizio - ai sensi dell'art. 3, comma 4 della L. 7 agosto 1990, n. 241 - non determina la decadenza dal diritto ad impugnare (Sent. n. 1701 dell'11 dicembre 2007 dep. il 25 gennaio 2008 della Corte Cass., Sez. III civile). La mancata indicazione del termine e dell'autorità cui è possibile ricorrere, a norma dell'art. 3, legge n. 241/1990, non determina l'annullamento dell'atto di accertamento tributario, ma comunque, incide sulla decorrenza del termine per ricorrere; in particolare,

tale mancata indicazione può configurare errore scusabile e di conseguenza la rimessione in termini del destinatario dell'atto. (Nel caso di specie, dalle erronee indicazioni contenute nell'avviso di accertamento e relative all'identità dell'autorità giudiziaria adibibile, tuttavia non può conseguire la rimessione in termini della società contribuente si da consentirle di proporre ricorso a distanza di ben 16 mesi dalla notifica dell'avviso. Erroneamente, i giudici della CTR non hanno rilevato l'avvenuta violazione dell'artt. 21 e 19s. D.lg. n. 546/1992 (applicabile *ratione temporis*) e la conseguente inammissibilità dell'originario ricorso proposto dalla creditrice per l'avvenuta sua decadenza dall'impugnazione dell'atto). Tali importanti principi sono stati statuiti dal giudice di legittimità con la sentenza n. 26116 del 13 dicembre 2007.

4) La cognizione delle controversie attinenti alla spettanza e liquidazione degli oneri di urbanizzazione e le conseguenti sanzioni, appartengono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (prevista dall'art. 16 della L. 28 gennaio 1977, n. 10, in seguito art. 34 del D.Lgs. n. 80/1998 e art. 7 della L. n. 205/2000) e non ricadono nella giurisdizione del giudice tributario neppure quando tali oneri siano riscossi con cartella esattoriale (Sent. n. 22514 del 21 settembre 2006 dep. il 20 ottobre 2006 della Corte Cass., SS.UU. civ.).

La controversia inerente diritti ed obblighi che attengono ad un rapporto previdenziale obbligatorio conserva tale sua natura (e rimane nell'ambito della giurisdizione ordinaria) anche se originata a mezzo di pretesa dell'ente previdenziale a mezzo di cartella esattoriale, e spetta perciò alla giurisdizione del giudice ordinario. Ed infatti il D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, sul riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, nell'estendere tale procedura anche ai contributi o premi dovuti agli enti pubblici previdenziali (art. 24, comma 1), espressamente prevede che il contribuente può proporre opposizione contro l'iscrizione a ruolo avanti al giudice del lavoro (Sent. n. 7399 del 20 marzo 2007 dep. il 27 marzo 2007 della Corte Cass., SS.UU.).

Carmela Lucariello

15 Marzo 2008

Il presente intervento è espressione di opinioni dell'autore