

OPPOSIZIONE A CARTELLA ESATTORIALE IN MATERIA DI LAVORO

di Francesco DI BONO*

Sommario: 1. Premessa. 2. Il procedimento di opposizione ad ordinanza di ingiunzione. 3. Natura della pretesa e forme dell'opposizione. 3.1. Opposizione in funzione recuperatoria. 3.2. Opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi. 4. Opposizione contro il ruolo in merito alla pretesa contributiva.

1. Premessa

Con ordinanza del 16.6.2016 il Giudice del lavoro del Tribunale di Bari, Dr.ssa M.G. Deceglie, ha dichiarato inammissibile l'opposizione, proposta nelle forme di cui all'art. 22 legge n. 689/1981, avverso la cartella esattoriale di pagamento di sanzioni pecuniarie, sul rilievo che le norme asseritamente violate, afferendo alla verifica della regolare instaurazione ed esecuzione

del rapporto di lavoro, non possono essere in alcun modo assimilate alle "violazioni previste dalle leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria" per le quali soltanto l'art. 35 della L. 24.11.1981, n. 689, prevede un giudizio di opposizione all'ordinanza di ingiunzione da svolgersi davanti al giudice unico del Tribunale, in funzione di Giudice del Lavoro, regolato, secondo quanto specifica il quarto comma del medesimo art. 35, dagli artt. 442 e ss. Cod. proc. civ. Nella fattispecie decisa, il Giudice del lavoro di Bari, nel dichiarare inammissibile l'opposizione alla cartella esattoriale proposta nelle forme di cui alla legge n. 689 del 1981, ha ritenuto che la controversia an-

* Avvocato, funzionario presso l'ufficio legale della D.T.L. di Bari. Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

dasse ascritta alla sfera di attribuzioni della Sezione Civile del Tribunale in ragione del fatto che l'ordinanza di ingiunzione emessa dalla Direzione Territoriale del Lavoro di Bari, era stata ritualmente notificata al datore di lavoro e non opposta nei termini di legge. La decisione in esame, di natura prettamente procedurale, offre l'opportunità di una sintesi della disciplina dell'opposizione alle cartelle esattoriali conseguenti alle sanzioni amministrative irrogate dalla Direzione Territoriale del Lavoro, operando una distinzione con il giudizio di opposizione avverso il ruolo per motivi inerenti la pretesa contributiva.

2. Il procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione

Preliminarmente, è opportuno richiamare le disposizioni normative che disciplinano il giudizio di opposizione all'ordinanza di ingiunzione emessa dalla Direzione Territoriale del Lavoro di Bari. L'art. 6 del Dlgs n. 150/2011, in combinato disposto con il comma 1, lett. a) dell'art. 34, dispone che, salvo quanto previsto dall'art. 133 del Dlgs n. 104/2010 in tema di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e da altre disposizioni di legge, avverso l'ordinanza di ingiunzione è ammessa opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. La relativa controversia è regolata dal rito del lavoro, ispirato ai caratteri di concentrazione e di officiosità dell'istruzione, già sanciti dalla legge n. 689/1981, individuando quale giudice territorialmente competente quello del luogo in cui è stata commessa la violazione. Da un punto di vista funzionale, è competente il Tribunale per le violazioni concernenti le disposizioni in materia di tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e prevenzione infortuni. Con il decreto di fissazione dell'udienza di cui all'art. 415, c. 2, c.p.c., il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso

e il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente e all'autorità che ha emesso l'ordinanza. La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento opposto può essere concessa dal giudice con ordinanza non impugnabile nei soli casi in cui la stessa sia stata espressamente chiesta dall'opponente e solo quando ricorrano gravi e circostanziate ragioni, di cui il giudice deve dare esplicitamente conto nella motivazione del provvedimento. In primo grado le parti possono stare in giudizio personalmente; in particolare, l'amministrazione resistente può avvalersi dei propri funzionari appositamente delegati. Per quanto concerne l'esito della controversia, con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza o modificarla anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, che è determinata in ogni caso in misura non inferiore al minimo edittale. Qualora, invece, il giudice dovesse rigettare il ricorso, l'ordinanza di ingiunzione viene confermata e, decorso inutilmente il termine fissato per il pagamento delle somme dovute, l'autorità che ha emesso il provvedimento predispone i ruoli per la riscossione coattiva, ai sensi dell'art. 27 L. 689/198. Successivamente all'iscrizione a ruolo, il Concessionario della riscossione territorialmente competente (quello della provincia di residenza del debitore), notifica all'interessato la cartella esattoriale con la quale si chiede il pagamento di quanto dovuto, oltre agli interessi ed alle spese.

3. Natura della pretesa e forme dell'opposizione

Notificata la cartella esattoriale di pagamento al debitore/datore di lavoro, la prima questione da esaminare è la determinazione della corretta forma di opposizione in quanto strettamente correlata con la natura del credito. L'individuazione del giudice competente a conoscere della controversia dipende dalla riconducibilità o meno della pretesa creditoria nell'alveo delle sanzioni amministrative inerenti il rapporto di lavoro oppure dei crediti previdenziali. Alla

corretta qualificazione dell'azione giudiziaria provvede non soltanto il ricorrente in opposizione, ma gli stessi giudici incaricati della controversia, segnatamente laddove in ordine alle doglianze articolate nel ricorso si pongano problemi di mancato rispetto proprio del termine entro il quale l'azione avrebbe dovuto essere introdotta o, all'atto della costituzione, la relativa eccezione di inammissibilità venga sollevata dall'Amministrazione opposta. A tale riguardo, è interessante osservare come la prova della tempestività dell'opposizione sia uno dei pochi oneri gravante sulla parte ricorrente, nonostante la sua posizione di attore solo in senso formale, con la conseguenza che il giudice non potrebbe superare d'ufficio l'eventuale difetto in cui quest'ultima fosse incorsa, trattandosi appunto di una condizione di ammissibilità dell'azione. Fatta questa doverosa premessa, è opportuno richiamare il costante orientamento della Corte di Cassazione secondo il quale, avverso la cartella esattoriale emessa per la riscossione di sanzioni amministrative pecuniarie è ammissibile l'opposizione ai sensi dell'art. 6, D.Lgs. 150/2011, entro 30 giorni dalla notifica, solo ove la parte deduca che essa costituisca il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata in quanto sia mancata la notifica dell'ordinanza di ingiunzione o del processo verbale di contestazione; in questo caso l'opposizione consente all'interessato di recuperare il mezzo di tutela previsto dalla legge riguardo agli atti sanzionatori¹. Qualora invece la cartella esattoriale sia stata notificata per attivare il procedimento esecutivo di riscossione della sanzione, la cui debenza è stata già definitivamente accertata, il destinatario che intenda contestare l'esistenza del titolo esecutivo può contare sui seguenti rimedi²: - opposizione all'esecuzione nelle forme ordinarie regolate dall'art. 615 c.p.c., quando oggetto della contestazione sono l'illegittimità dell'iscrizione al ruolo per

omessa notifica della stessa cartella o fatti estintivi sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo (pagamento della sanzione); - opposizione agli atti esecutivi, nel termine di 20 giorni dalla notifica della cartella e nelle forme ordinarie regolate dall'art. 617 c.p.c., nel caso in cui si contesti la regolarità formale della cartella esattoriale o si adducano vizi di forma del procedimento di esecuzione esattoriale, compresi i vizi strettamente attinenti la notifica della cartella. Ciò posto, la competenza territoriale del giudice chiamato a decidere sull'opposizione, si articola diversamente a seconda dei casi indicati.

3.1. *Opposizione in funzione recuperatoria*

Qualora l'opposizione venga spiegata in funzione "recuperatoria", ossia la parte deduca che la cartella impugnata costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata in ragione della nullità o dell'omissione della notifica del processo verbale di contestazione o dell'ordinanza-ingiunzione, proprio in quanto la disciplina di tale opposizione, in ragione della sua particolare natura, va conformata a quella che regola l'azione recuperata, il giudice territorialmente competente a decidere in merito non potrà che essere quello del luogo in cui è stata commessa l'infrazione; ciò che sarebbe avvenuto qualora appunto il verbale di contestazione o l'ordinanza-ingiunzione fossero stati regolarmente notificati *ab initio* al trasgressore, lamentando il ricorrente proprio tale omessa originaria notifica³. Si consideri, infatti che l'attività che compete al concessionario per la riscossione si svolge in modo del tutto indipendente rispetto a quella di notifica del verbale di accertamento della violazione amministrativa. Il concessionario, in altri termini, è chiamato a svolgere il proprio compito di riscossione, meramente esecutivo, tramite le cartelle

¹ Cass, Sez. III, Sentenza n. 1985 del 29/01/2014; Cass., II Sez. Civ., 19 ottobre 2011, n. 21598.

² Cass. 22 ottobre 2010, n. 21793.

³ Cass. n. 17312/2007; Cass. n. 21793/2010; Cass. n. 9551/2012; Cass. n. 7939/2012; Cass. n. 2531/2012.

esattoriali, senza essere in alcun modo tenuto a verificare né la probabile esistenza del credito, né l'effettiva notificazione degli atti presupposti. Ciò in quanto l'attività presupposta è di spettanza di un altro soggetto, ossia l'ente che ha effettivamente irrogato la sanzione amministrativa quale, ad esempio, la Direzione Territoriale del Lavoro. È per tale decisiva ragione che la prevalente giurisprudenza della Suprema Corte ha ribadito che nel giudizio di opposizione a cartella esattoriale, relativa al pagamento di sanzione amministrativa per violazione della legge 689/1981, ove il destinatario della stessa deduca la mancata notifica del verbale di accertamento dell'infrazione, la legittimazione passiva spetta non soltanto all'ente impositore, quale titolare della pretesa sostanziale contestata, ma anche, quale litisconsorte necessario, all'esattore che ha emesso l'atto opposto e ha perciò interesse a resistere, in ragione dell'incidenza che un'eventuale pronuncia di annullamento della cartella può avere sul rapporto esattoriale.

3.2. Opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi

Nelle altre due ipotesi prospettate, invece, ossia quando l'atto presupposto risulti essere stato regolarmente notificato, ed il ricorrente contesti il diritto dell'amministrazione procedente ad agire *in executivis* (opposizione all'esecuzione), ovvero deduca vizi formali della cartella esattoriale (opposizione agli atti esecutivi), trattandosi di un giudizio di opposizione radicato, rispettivamente, ai sensi dell'art. 615 c.p.c., ovvero dell'art. 617 primo comma c.p.c., e dovendosi la cartella esattoriale equiparare ad un atto di precetto, il giudice territorialmente competente sarà quello del luogo dell'esecuzione individuato ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 27 c.p.c. e 480 terzo comma c.p.c.; ne consegue che, qualora la cartella esattoriale non contenga l'elezione di domicilio della parte istante nel comune in cui ha sede il giudice competente per l'esecuzione, la competenza territoriale si radica necessariamente nel luogo in cui la cartella

esattoriale è stata notificata, ossia presso la residenza del trasgressore⁴. Può tuttavia capitare che il ricorrente impugni la cartella esattoriale cumulando tutti i richiamati motivi di doglianza e dunque sia lamentando l'omessa notifica dell'atto presupposto, sia contestando il diritto dell'amministrazione procedente ad agire *in executivis*, sia deducendo vizi formali dell'atto opposto. In tale ipotesi, invero non infrequente, in cui le nullità lamentate vengono veicolate non mediante la sola impugnazione dell'atto notificato, ma tramite l'opposizione cumulativa con quello presupposto, ossia il verbale di contestazione o l'ordinanza-ingiunzione mai notificati, facendo valere i vizi che inficiano quest'ultimo, per contestare radicalmente la pretesa punitiva dell'amministrazione, si deve ritenere territorialmente competente ad esaminare tutti i motivi di doglianza il giudice dell'opposizione recuperatoria, essendo tale scrutinio logicamente preliminare a qualsiasi altra valutazione⁵.

4. Opposizione contro il ruolo in merito alla pretesa contributiva

Per un quadro completo delle impugnazioni dei ruoli esattoriali in materia di lavoro, è opportuno fare cenno alle diverse modalità di impugnazione delle cartelle esattoriali previdenziali. Sono, infatti, previste, le seguenti possibilità di tutela per il contribuente: *a)* proposizione di opposizione al ruolo esattoriale per motivi attinenti al merito della pretesa contributiva ai sensi dell'art. 24, co. 6, del d.lgs. n. 46/1999, ovvero sia nel termine di giorni 40 dalla notifica della cartella di pagamento, davanti al giudice del lavoro; *b)* proposizione di opposizione ai sensi dell'art. 615 c.p.c. per questioni attinenti non solo alla pignorabilità dei beni, ma anche a fatti estintivi

⁴ Cass. n. 8704/2011; Cass. n. 17749/2012; Cass. n. 5269/2012; Cass. n. 2533/2012; Cass. n. 20105/2013 in tema di opposizione all'esecuzione; Cass. n. 4018/2007 in tema di opposizione agli atti esecutivi.

⁵ Cass. n. 19801/2014.

del credito sopravvenuti alla formazione del titolo (quali ad esempio la prescrizione del credito, la morte del contribuente, l'intervenuto pagamento della somma preceettata) sempre davanti al giudice del lavoro nel caso in cui l'esecuzione non sia ancora iniziata (art. 615, co. 1, c.p.c.) ovvero davanti al giudice dell'esecuzione se la stessa sia invece già iniziata (art. 615, co. 2 e art. 618 *bis* c.p.c.); c) proposizione di una opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c., ovverosia «nel termine perentorio di venti giorni dalla notifica del titolo esecutivo o del precetto» per i vizi formali del titolo (quali ad esempio quelli attinenti alla notifica e alla motivazione) ovvero della cartella di pagamento, anche in questo caso davanti al giudice dell'esecuzione o a quello del lavoro a seconda che l'esecuzione stessa sia già iniziata (art. 617, co. 2, c.p.c.) o meno (art. 617, co. 1 c.p.c.). La conferma testuale dell'affermazione secondo la quale avverso la cartella di pagamento siano consentite le suddette forme di opposizione si rinviene sia nella formulazione dell'art. 24, co. 6 del d.lgs. n. 46/1999, a norma del quale «il giudizio di opposizione contro il ruolo per motivi inerenti

al merito della pretesa contributiva è regolato dagli artt. 442 e seguenti del codice di procedura civile», sia in quella dell'art. 29, co. 2 del medesimo decreto legislativo. Con riferimento ai motivi di impugnazione, le riflessioni sin qui svolte consentono di operare una importante distinzione. Quando

il ricorrente non si dolga di fatti sopravvenuti alla formazione del titolo esecutivo impeditivi del recupero contributivo, né intenda eccepire la presenza di vizi formali della cartella, i motivi di impugnazione non potranno che riguardare il merito della pretesa ivi contenuta e dovranno essere azionati, di conseguenza, col rimedio dell'opposizione al ruolo esattoriale ai sensi del ricordato art. 24, co. 6, del d.lgs. n. 46/1999, ossia nel termine di quaranta giorni dall'intervenuta notifica. Ciò vale, in primo luogo, per i fatti estintivi della pretesa contributiva anteriori alla formazione del titolo come ad esempio: la prescrizione del credito contributivo, il suo pagamento, anche mediante cessione di credito. In secondo luogo, possono rientrare tra i motivi riguardanti il merito della pretesa contributiva anche fatti propriamente impeditivi come, ad esempio, l'infondatezza del credito di cui alla cartella di pagamento. Circa invece i vizi formali della cartella di pagamento, oltre a quelli riguardanti la motivazione e la notifica, rientrano in tale ambito la mancata indicazione del responsabile del procedimento, la mancata indicazione del termine di venti giorni entro cui proporre opposizione agli atti esecutivi, la mancata sottoscrizione della cartella, la mancata risposta da parte dell'ente impositore alla richiesta di copia della documentazione presupposta o, ancora, l'omessa notifica degli atti prodromici alla cartella quali l'atto di accertamento e/o avviso e/o ordinanza ingiunzione.

Abstract

Il presente lavoro prende in esame alcuni aspetti di carattere processuale afferenti la materia delle opposizioni alle cartelle esattoriali conseguenti alle sanzioni amministrative irrogate dalla Direzione Territoriale del Lavoro, operando una distinzione con il giudizio di opposizione avverso il ruolo per motivi inerenti la pretesa contributiva. L'analisi individua i punti nevralgici della materia, dalla determinazione della giurisdizione alla scelta del tipo di opposizione esperibile. Le problematiche sono affrontate sulla scorta dell'orientamento univoco della giurisprudenza di legittimità ricostruendone in modo esaustivo il quadro generale.

This paper examines some procedural aspects relating to the opposition to the administrative sanctions imposed by the territorial labour directorate, making a distinction with the social security contribution claims. The study identifies the determination of the correct form of opposition to the request of payment folder taking into consideration the nature of the credit.