CORSO P 23048
Napoli, 28-30 giugno 2023

Le opposizioni

al recupero coattivo dei contributi previdenziali

(Valeria Totaro)

La specialità del sistema di riscossione …

Il **fondamento** della specialità del sistema di riscossione:

funzione e **natura giuridica**

del contributo previdenziale

Corte Costituzionale n. 111/2007

«…da un lato, non è irragionevole la scelta del legislatore di consentire a un creditore, attesa la sua natura pubblicistica e l'affidabilità derivante dal procedimento che ne governa l'attività, di formare unilateralmente un titolo esecutivo, e, dall'altro lato, è rispettosa del diritto di difesa e dei principi del giusto processo la 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, sia grazie alla possibilità di ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo e/o dell'esecuzione, sia grazie alla ripartizione dell'onere della prova in base alla posizione sostanziale (e non già formale) assunta dalle parti nel giudizio di opposizione»

Gli **aspetti** principali della specialità

1) **le fonti**

2) **l'alternatività** dello strumento

3) **la distinzione tra titolarità del rapporto** previdenziale-contributivo **e titolarità dell'azione esecutiva**

I **corollari** e i **limiti** della specialità: tre questioni al vaglio delle Sezioni Unite

- Il **contraddittorio** nelle opposizioni di merito (S.U. n. 7514/2022)
- Le **azioni di accertamento negativo** prima e dopo la notifica del titolo (S.U. n. 26283/2022; Corte Cost?)
- La **notifica semplificata** in ipotesi di irreperibilità relativa (Corte Cost. n. 175/2018; S.U. n. 10012/2021)

Cassazione **Sezioni Unite n. 7514/2022**

«… anche con riferimento alle regole attinenti al contraddittorio nelle controversie di opposizione a cartella esattoriale. 12. La peculiarità del sistema della riscossione previdenziale va tenuta in considerazione in vista della ricostruzione sistematica delle tutele. Le indicazioni emergenti dal nuovo orientamento … formatosi all'interno della giurisprudenza della sezione lavoro impongono una rimeditazione che tenga conto della rilevata peculiarità, già in precedenza enunciata da queste Sezioni Unite in un passaggio della decisione 25 ottobre 2016 n. 23397, laddove si afferma che «dalla complessiva lettura del d.lgs. n. 112 del 1999 .... si trae conferma del fatto che si tratta di decreto principalmente rivolto alla riscossione dei tributi»»

Art. 24 D.lgs. n. 46/1999

(Iscrizioni a ruolo dei crediti degli enti previdenziali)

Omissis

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.

Omissis

Art. 17 d.lgs. n. 46/1999

(Entrate riscosse mediante ruolo)

1. Salvo quanto previsto dal comma 2, **si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate** dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle **degli altri enti pubblici, anche previdenziali,** esclusi quelli economici.

Omissis

Art. 18 d.lgs. n. 46/1999

(Estensione delle disposizioni del d.P.R. n. 602/1973)

1. Salvo quanto previsto dagli articoli seguenti, **le disposizioni di cui al capo II del titolo I e al titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602**, come modificate dal presente decreto, si applicano, nel rispetto degli ambiti di competenza, anche interna, dei singoli soggetti creditori, **anche alle entrate riscosse mediante ruolo a norma dell'articolo 17** del presente decreto ed alle relative sanzioni ed accessori.

Omissis

Art. 30 d.l. n. 78/2010 conv. l. n. 122/2010
(Potenziamento dei processi di riscossione dell'INPS)

1. A decorrere dal 1° gennaio 2011, **l'attività di riscossione relativa al recupero delle somme a qualunque titolo dovute all'Inps**, anche a seguito di accertamenti degli uffici, **è effettuata mediante la notifica di un avviso di addebito con valore di titolo esecutivo.**

Omissis

Art. 30 d.l. n. 78/2010 conv. l. n. 122/2010
(Potenziamento dei processi di riscossione dell'INPS)

Omissis

14. Ai fini di cui al presente articolo**, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo, alle somme iscritte a ruolo e alla cartella di pagamento si intendono effettuati** ai fini del recupero delle somme dovute a qualunque titolo all'INPS al titolo esecutivo emesso dallo stesso Istituto, costituito dall'**avviso di addebito** contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento delle medesime somme affidate per il recupero agli agenti della riscossione

Omissis

Art. 29 D.lgs. n. 46/1999

(Garanzie giurisdizionali per entrate non devolute alle commissioni tributarie)

1. Per le entrate tributarie diverse da quelle elencate dall'articolo 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e per quelle **non tributarie**, il giudice competente a conoscere le controversie concernenti il ruolo può sospendere la riscossione se ricorrono gravi motivi.

2. Alle entrate indicate nel comma 1 non si applica la disposizione del comma 1 dell'articolo 57 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, come sostituito dall'articolo 16 del presente decreto e le **opposizioni all'esecuzione** ed **agli atti esecutivi** si propongono nelle forme ordinarie.

Omissis

Art. 12 d.P.R. n. 602/1973

(Formazione e contenuto dei ruoli)

***4-bis*. L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto,** per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, **oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici** di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-bis del presente decreto **o** infine **per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione.**

Cassazione n. 9159/2017

«…(dal)l'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 46/1999… prevede e conferma l'ammissibilità … di … un'azione di accertamento negativo contro un atto della P.A. da cui derivano, in base al principio di legalità, indefettibili conseguenze sanzionatorie.

Si tratta inoltre di una disposizione che agevola, attraverso un unico preliminare accertamento giurisdizionale, la risoluzione di una serie di controversie distinte che potrebbero derivare dallo stesso atto di accertamento in tempi e con soggetti pubblici diversi (ad es. INPS, INAIL, DTL) in applicazione del principio d'economia dei mezzi giuridici, ed anche allo scopo di evitare il proliferare dei processi, con rischio di esiti contraddittori. »

Cassazione **Sezione Unite n. 26283/2022**

«… - Manifestamente infondati sono anche i dubbi concernenti gli adombrati profili di discriminazione … la selezione dei pregiudizi operata dal legislatore è espressione di discrezionalità non irragionevole, in quanto identifica una coerente serie di rapporti con la pubblica amministrazione, di modo che la ponderazione che ne risulta è espressione di attenzione rivolta anche ai risvolti applicativi e di un bilanciamento effettuato in concreto.

… - Quanto poi all'asimmetria della norma … tutta a favore dell'amministrazione finanziaria, … basti il richiamo dell'esigenza, di rilievo costituzionale, del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato … »

Il regime delle opposizioni, alla luce del diritto vivente, sembra ispirarsi a due principi informatori antagonistici

Art. 26 d.P.R. n. 602/1973

(Notificazione della cartella di pagamento)

1. La cartella è notificata dagli ufficiali della riscossione o da altri soggetti abilitati dal concessionario nelle forme previste dalla legge ovvero, previa eventuale convenzione tra comune e concessionario, dai messi comunali o dagli agenti della polizia municipale ((…)). La notifica può essere eseguita anche mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento; in tal caso, la cartella è notificata in plico chiuso e la notifica si considera avvenuta nella data indicata nell'avviso di ricevimento sottoscritto da una delle persone previste dal secondo comma o dal portiere dello stabile dove è l'abitazione, l'ufficio o l'azienda.

Art. 30 d.l. n. 78/2010 conv. l. n. 122/2010
(Potenziamento dei processi di riscossione dell'INPS)

4. L'avviso di addebito è notificato in via prioritaria tramite posta elettronica certificata all'indirizzo risultante dagli elenchi previsti dalla legge, ovvero previa eventuale convenzione tra comune e INPS, dai messi comunali o dagli agenti della polizia municipale. La notifica può essere eseguita anche mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento.

Corte Costituzionale n. 258/2012

«… deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato terzo comma (corrispondente all'attualmente vigente quarto comma) dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 … nei casi di irreperibilità "relativa" (cioè nei casi di cui all'art. 140 cod. proc. civ.), sarà applicabile, con riguardo alla notificazione delle cartelle di pagamento, il disposto dell'ultimo comma dello stesso art. 26 …, in forza del quale - come visto - «Per quanto non è regolato dal presente articolo, si applicano le disposizioni dell'art. 60 del predetto decreto» n. 600 del 1973 e, quindi, in base all'interpretazione data a tale normativa dal diritto vivente, quelle dell'art. 140 cod. proc. civ., cui anche rinvia l'alinea del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973.... »

Corte Costituzionale n. 175/2018

«… Rispetto a tale ipotesi (ndr. notifica a mezzo del servizio postale *ex lege* n. 890/1982 nei casi di irreperibilità relativa, esaminata da C.C. n. 258/2012) … *nella fattispecie della notificazione "diretta" ex art. 26, primo comma, qui in esame, vi è un più elevato livello di conoscibilità – ossia di possibilità che si raggiunga, per il notificatario, l'effettiva conoscenza dell'atto – stante l'avvenuta consegna del plico (oltre che allo stesso destinatario, anche alternativamente) a chi sia legittimato a riceverlo, sicché il «limite inderogabile» della discrezionalità del legislatore non è superato e non è compromesso il diritto di difesa del destinatario della notifica … »*

… e il giusto punto di equilibrio tra valori primari

Grazie per l'attenzione!