Civile Sent. Sez. L Num. 16757 Anno 2019
Presidente: MANNA ANTONIO
Relatore: CALAFIORE DANIELA
Data pubblicazione: 21/06/2019

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

SENTENZA

sul ricorso 14617-2016 proposto da:

AGOSTINO FRANCESCO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA APPENNINI 46, presso lo studio dell'avvocato LUCA LEONE, rappresentato e difeso dall'avvocato FRANCESCO GIAMPAOLO;

- ricorrente -

contro

2019

1829

EQUITALIA SUD S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DI RIPETTA 121, presso lo studio dell'avvocato

DOMENICO COMITO, rappresentata e difesa dall'avvocato FABIO MARCHESE;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1433/2015 della CORTE D'APPELLO di REGGIO CALABRIA, depositata il 04/12/2015 R.G.N. 832/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 15/05/2019 dal Consigliere Dott. DANIELA CALAFIORE;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. RITA SANLORENZO che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Fatti di causa

1. Con sentenza n. 1433 del 2015 la Corte d'appello di Reggio Calabria, in riforma della sentenza di primo grado, ha rigettato per difetto di legittimazione passiva la domanda proposta da Francesco Agostino nei confronti di Equitalia Sud S.p.A., diretta all'impugnazione dell'estratto di ruolo che gli era stato rilasciato dall'agente della riscossione in data 20 dicembre 2013, relativo a 17 cartelle esattoriali per pretese contributive dell'INPS, che il ricorrente assumeva non essere state oggetto di notifica e riferite comunque a contribuzioni ormai prescritte.

2. La Corte territoriale, disattese le eccezioni di vizio della procura e di improcedibilità dell'appello, ha ritenuto ammissibile l'opposizione al ruolo concernente cartelle per contributi INPS inevasi e non ancora notificate, trattandosi di un'azione di accertamento negativo in ordine alla pretesa dell'INPS (sempre ammissibile ove si contesti nel merito il debito o, come nel caso di specie, se ne eccepisca la prescrizione) azione da considerare non omogenea rispetto all'opposizione al ruolo per crediti tributari; inoltre, ha osservato la Corte territoriale, il destinatario dell'azione quale legittimato passivo (*rectius*, titolare del rapporto sotto il profilo passivo) è l'ente creditore, cioè I'INPS e non l'esattore, versandosi in una fase prodromica alla riscossione degli importi indicati nelle cartelle demandata a quest'ultimo e non essendo dedotta l'invalidità di alcun atto esecutivo.

3. Avverso la sentenza propone ricorso per cassazione Francesco Agostino sulla base di un unico motivo, poi ulteriormente illustrato con memoria.

4. Equitalia Sud S.p.A. ha resistito con controricorso.

5. Con ordinanza interlocutoria n. 24886 del 2018 la Sesta Sezione di questa Corte di cassazione ha rimesso alla Sezione Quarta la questione oggetto del presente giudizio, assumendone la valenza nomofilattica.

Ragioni della decisione

1. Con l'unico motivo di ricorso si deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 100 cod. proc. civ. e dell'art. 39 del d.lgs. n. 112 del 1999, in relazione all'art. 360 cod. proc. civ., primo comma, n. 3. Il ricorrente osserva che aveva chiesto accertarsi la nullità delle cartelle di pagamento richiamate dall'estratto di ruolo e dichiararsi l'intervenuta prescrizione

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

quinquennale dei crediti contributivi pretesi, in ragione del difetto di notifica e della conseguente inerzia dell'agente della riscossione; che qualsiasi contestazione circa esistenza e regolarità dell'atto di notifica e di quelli ad esso presupposti non riguardava I'INPS, ma l'Agente della riscossione, al quale doveva imputarsi la mancata riscossione delle somme iscritte a ruolo; che, conseguentemente, in forza del disposto di cui all'art. 39 del d.lgs. n. 112 del 1999, Equitalia Sud S.p.A., avendo interesse alla controversia avrebbe potuto chiedere la chiamata in causa dell'Ente creditore, ma non l'aveva fatto.

2. Osserva questa Corte che l'ordinanza interlocutoria sollecita, a fronte di una giurisprudenza di legittimità giudicata non univoca, l'intervento nomofilattico della Sezione Quarta finalizzato alla verifica della sussistenza della legittimazione dell'Agente della riscossione, quale litisconsorte necessario, nelle controversie aventi ad oggetto un debito di contributi soggetti a riscossione mediante iscrizione a ruolo.

3. In generale, il sistema normativo delle riscossioni delineato dal d.lgs. n. 46 del 1999, agli articoli 17, comma 1, 24, 25, 29, dall'art. 30, comma 1, d.l. n. 78 del 2010 conv. in l. n. 122 del 2010, dal d.P.R. n. 602 del 1973 e dal d.lgs. n. 112 del 1999, consente al debitore dei premi o contributi dovuti agli enti pubblici previdenziali e non versati nei termini previsti da disposizioni di legge o dovuti in forza di accertamenti effettuati dagli uffici, di proporre tre diversi tipi di opposizione (cfr. Cass. 6 aprile 2016 n. 6704) : a) opposizione al ruolo esattoriale per motivi attinenti al merito della pretesa contributiva ai sensi del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, art. 24, commi quinto e sesto, ovverosia nel termine di giorni quaranta dalla notifica della cartella di pagamento, davanti al giudice del lavoro; b) opposizione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. per questioni attinenti non solo alla pignorabilità dei beni, ma anche a fatti estintivi del credito sopravvenuti alla formazione del titolo (quali, ad esempio, la prescrizione del credito, la morte del contribuente, l'intervenuto pagamento della somma precettata) sempre davanti al giudice del lavoro nel caso in cui l'esecuzione non sia ancora iniziata (art. 615 cod. proc. civ., primo comma) ovvero davanti al giudice dell'esecuzione se la stessa sia invece già iniziata (art. 615 cod. proc. civ.,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

secondo comma e art. 618 bis cod. proc. civ.); c) opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ., ovverosia nel termine perentorio di venti giorni (cinque giorni prima delle modifiche introdotte del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in L. 14 maggio 2005, n. 80) dalla notifica del titolo esecutivo o del precetto per i vizi formali del procedimento di esecuzione, compresi i vizi strettamente attinenti al titolo ovvero della cartella di pagamento nonché alla notifica della cartella o quelli riguardanti i successivi avvisi di mora, da incardinare 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 cod. proc. civ., secondo comma) o meno (art. 617 cod. proc. civ., primo comma).

4. Tali tutele giudiziali si correlano, in senso diacronico, alle diverse fasi in cui si articola l'intero procedimento. A monte si colloca la fase amministrativa di fissazione dei presupposti dell'obbligazione contributiva che culmina con la formalizzazione della pretesa, cioè con l'iscrizione a ruolo del debito o, da ultimo solo per l'INPS, con l'emanazione dell'avviso di addebito che ha valore di titolo esecutivo, ai sensi dell'art. 30, comma 1, d.l. n. 78 del 2010 conv. in l. n. 122 del 2010.

5. In questa fase assume centralità l'iscrizione a ruolo (art. 24, comma 1, d.lgs. n. 46 del 1999) del debito contributivo derivante sia dai versamenti omessi che dagli accertamenti ispettivi e tale indicazione normativa che affida all'iscrizione a ruolo la formalizzazione della pretesa debitoria da parte dell'Ente, costituisce una previsione specifica della riscossione dei crediti contributivi rispetto a quella relativa alle imposte sul reddito, contenuta nel Capo II del d.p.r. n. 602 del 1973, agli artt. 14, 15, 15 bis e 15 ter, che indicano, quali oggetti dell'iscrizione a ruolo, le liquidazioni effettuate dall'ufficio competente.

6. L'iscrizione di una somma a ruolo presuppone, dunque, l'esistenza di un cd. titolo di iscrizione tipicamente integrato da un atto che, al termine di un'attività a ciò funzionalmente preposta, definisce i profili qualitativi e quantitativi di una determinata pretesa impositiva, che occorre appunto riscuotere mediante il ruolo.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

7. Dunque, il ruolo si considera come atto della funzione di riscossione in ragione del fatto che, in via ordinaria, mediante il ruolo non si determinano pretese ma, semplicemente, si riscuotono crediti relativi a pretese previamente individuate.

8. Il ruolo, però, può anche costituire l'atto mediante il quale viene determinata e definita la pretesa impositiva sottostante e ciò vale soprattutto per l'iscrizione a ruolo del contributo previdenziale, che è l'oggetto dell'obbligazione contributiva che trova nel ruolo la propria formalizzazione e nella cartella di pagamento, che del ruolo rappresenta l'estratto formato dall'agente della riscossione (art. 25 d.P.R. n. 602 del 1973), il mezzo di comunicazione formale all'affermato debitore.

9. La semplificazione dell'atto e della procedura si spiega con la ricerca del rapido soddisfacimento del credito ed è, pertanto, realizzata facendo sì che la pretesa trovi forma direttamente in un atto non solo efficace, ma già immediatamente di carattere esecutorio, che la rende quindi suscettibile di essere portata ad esecuzione forzata, senza la mediazione dell'autorità giudiziaria e con i conseguenti vantaggi in termini di celerità ed incisività dell'azione impositiva.

10. Tale specificità del sistema della riscossione previdenziale va tenuta in considerazione in vista della ricostruzione sistematica delle tutele ed ha certamente influito nel consolidarsi della giurisprudenza di legittimità là dove la stessa ha fissato il principio secondo cui l'opposizione per ragioni di merito va ricondotta al modello strutturale dell'opposizione al decreto ingiuntivo, con tutte le ricadute che ne derivano, per quanto qui di interesse, in ordine alle questioni più strettamente processuali dell'integrità del contraddittorio e dell'interesse ad agire.

11. Va, in primo luogo, ricordato che in materia di riscossione di crediti previdenziali, come è stato affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, regolata dagli artt. 24 e ss. del d.lgs. n. 46 del 1999, in difetto di espresse previsioni normative che condizionino la validità della riscossione ad atti prodromici, a differenza di quanto avviene in materia tributaria e di applicazione delle sanzioni amministrative (art. 14 l. n. 689 del 1981), la notifica al debitore di un avviso di accertamento non costituisce atto

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

presupposto necessario del procedimento, la cui omissione invalidi il successivo atto di riscossione, ben potendo l'iscrizione a ruolo avvenire pur in assenza di un atto di accertamento da parte dell'istituto (Cass. n. 4225 del 2018; n. 3269 del 2009).

12. L'opposizione all'accertamento del credito contributivo, di cui all'art. 24 d. lgs. n. 46 del 1999, deve tuttavia essere necessariamente correlata alla pretesa indicata nella cartella o avviso di addebito, contenuta nella motivazione redatta secondo le specifiche indicazioni ministeriali ed è per questo che la giurisprudenza di legittimità ha assimilato tale procedimento all'opposizione a decreto ingiuntivo, con una certa continuità rispetto a quanto avveniva prima dell'introduzione del sistema di riscossione mediante ruoli, attraverso l'utilizzo del procedimento monitorio e segnatamente dell'art. 635, secondo comma, cod. proc. civ. (vd. Cass. n. 6672 del 3 maggio 2012; Cass. n. 17756 del 2014; n. 1111 del 2018). La cartella, infatti, ai sensi degli artt. 1 e 6 del d.m. n. 321 del 1999, richiede l'indicazione "sintetica" degli elementi di iscrizione a ruolo, non occorrendo quindi, per la regolarità del documento esattoriale, un'indicazione "analitica" di quegli elementi.

13. È pure possibile che con unico atto sia proposta l'opposizione sia per motivi di merito della pretesa contributiva che per vizi di forma della cartella; la giurisprudenza di legittimità ha consolidato il proprio orientamento (Cass. n. 15116 del 2015; Cass. n. 21080 del 2015; Cass. n. 6704 del 2016) secondo cui per ciascuna opposizione vale il termine proprio (art. 29 co. 2° per l'opposizione agli atti esecutivi e, per l'opposizione di merito, art. 24 co. 5° d.lgs. n. 46 del 1999), non dovendo il giudizio essere necessariamente unitario, in ragione del rinvio alle forme ordinarie operato dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 46 del 1999. Ne consegue che, qualora l'opposizione sia stata depositata entro il termine perentorio di quaranta giorni, di cui all'art 24, comma 5, del d.lgs. n. 46 del 1999, ma oltre quello di venti giorni, di cui all'art. 617 cod. proc. civ. (come modificato dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. con modif. in l. 14 maggio 2005, n. 80, vigente *ratione temporis*), va ritenuta la tardività delle (sole) eccezioni formali,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ossia di quelle attinenti alla regolarità della cartella di pagamento e della notificazione.

14. Dunque, ad avviso di questa Corte di cassazione (cfr. Cass. 20 aprile 2002, n. 5763; 15 giugno 2007 nr. 13982; 26.11.2013 nr. 26359; 15 giugno 2015 nr. 12333; 11 maggio 2017 nr. 11515; 24 luglio 2017 nr. 18262; 6 aprile 2018 nr. 8543) l'opposizione a cartella esattoriale dà luogo ad un giudizio ordinario di cognizione sui diritti ed obblighi inerenti al rapporto previdenziale obbligatorio, con la conseguenza che la ritenuta illegittimità del procedimento di iscrizione a ruolo non esime il giudice dall'accertamento nel merito della fondatezza dell'obbligo di pagamento dei premi e/o contributi.

15. In questi casi, quanto ai soggetti nei cui confronti si chiede l'intervento del giudice, è ovvio che, trattandosi in sostanza di un unico atto che introduce due diverse azioni, quella relativa al merito andrà notificata all'ente creditore (art. 24, comma 5, d.lgs. n. 46 del 1999) e quella relativa alla regolarità formale della cartella al concessionario della riscossione, che è il soggetto cui è affidato l'esercizio dell'azione esecutiva (art. 10 d.p.r. n. 602 del 1973). Stando così le cose, è evidente che non si realizza alcuna ipotesi di litisconsorzio necessario tra ente creditore e concessionario per la riscossione: la presenza di entrambi è mera conseguenza della duplicità di azioni.

16. Questa Corte di cassazione (cfr. Cass. n.17027 del 2006; n. 14102 del 2003) ha, infatti, affermato che *<<al di fuori dei casi in cui la legge espressamente impone la partecipazione di più soggetti al giudizio istaurato nei confronti di uno di essi, vi è litisconsorzio necessario solo allorquando l'azione tenda alla costituzione o alla modifica di un rapporto plurisoggettivo unico, ovvero all'adempimento di una prestazione inscindibile comune a più soggetti; pertanto, non ricorre litisconsorzio necessario allorché il giudice proceda, in via meramente incidentale, ad accertare una situazione giuridica che riguardi anche un terzo, dal momento che gli effetti di tale accertamento non si estendono a quest'ultimo, ma restano limitati alle parti in causa>>*.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

17. All'interno del sistema delle tutele riconosciute al debitore nel procedimento di riscossione dei crediti contributivi è poi ben possibile che, come accaduto nel caso di specie, il debitore intenda reagire alla riscossione del credito contributivo opponendosi all'iscrizione a ruolo tardivamente rispetto al termine previsto dall'art. 24, comma 5, d.lgs. n. 46 del 1999, ed a tal fine prospetti che - in realtà - la cartella non gli è stata notificata ovvero che a causa dell'irregolarità della notifica egli non ne abbia avuto conoscenza.

18. In tali evenienze si è posto il problema dell'identificazione delle giuste parti, con esiti non omogenei tra le diverse Sezioni di questa Corte di legittimità, segnalati dall'ordinanza interlocutoria.

19. In particolare, presso la Sezione Tributaria, si è formato l'orientamento ritenuto ormai consolidato, con specifico riguardo al contenzioso tributario, ma estensibile anche in materia di riscossione a mezzo ruolo di entrate non tributarie, secondo il quale il contribuente che impugni una cartella esattoriale emessa dal concessionario della riscossione per motivi che attengano alla mancata notificazione, ovvero anche all'invalidità degli atti impositivi presupposti, può agire indifferentemente nei confronti tanto dell'ente impositore quanto del concessionario senza che sia tra i due soggetti configurabile alcun litisconsorzio necessario. Resta peraltro fermo, in presenza di contestazioni involgenti il merito della pretesa impositiva, l'onere per l'agente per la riscossione di chiamare in giudizio l'ente impositore, ex art. 39 d. lgs. n. 112 del 1999, così da andare indenne dalle eventuali conseguenze negative della lite (Cass. Sez. tributaria n. 11468 del 2018, in conformità a Cass. SSUU n. 16412 del 2007, che richiama Cass. ord. 1532 del 2012; ord. n. 21220 del 2012; ord. n. 9762 del 2014; ord. n. 10528 del 2017 ed altre).

20. Le Sezioni Unite del 2007 poste a fondamento di tale orientamento, per quanto qui di interesse, dopo aver evidenziato la peculiarità del giudizio tributario espressa dal D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, comma 3, in relazione al significato da attribuire alla possibilità - espressamente prevista - di impugnare congiuntamente l'avviso di mora (atto consequenziale) e la cartella di pagamento (atto presupposto) non notificata, ha concluso che

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

spetta al giudice tributario interpretare la domanda proposta e, inoltre, ha affermato che < [...] *se l'azione del contribuente per la contestazione della pretesa tributaria a mezzo dell'impugnazione dell'avviso di mora è svolta direttamente nei confronti dell'ente creditore, il concessionario è vincolato alla decisione del giudice nella sua qualità di adiectus solutionis causa (v. Cass. n. 21222 del 2006); se la medesima azione è svolta nei confronti del concessionario, questi, se non vuole rispondere dell'esito eventualmente sfavorevole della lite, deve chiamare in causa l'ente titolare del diritto di credito. In ogni caso l'aver il contribuente individuato nell'uno o nell'altro il legittimato passivo nei cui confronti dirigere la propria impugnazione non determina l'inammissibilità della domanda, ma può comportare la chiamata in causa dell'ente creditore nell'ipotesi di azione svolta avverso il concessionario, onere che, tuttavia, grava su quest'ultimo, senza che il giudice adito debba ordinare l'integrazione del contraddittorio. La risposta non può essere diversa per il caso in cui il contribuente, a fondamento dell'impugnazione dell'atto consequenziale, abbia dedotto l'omessa notificazione dell'atto presupposto [...]. Sicché la legittimazione passiva resta in capo all'ente titolare del diritto di credito e non al concessionario il quale, se fatto destinatario dell'impugnazione, dovrà chiamare in giudizio il predetto ente, se non vuole rispondere dell'esito della lite, non trattandosi nella specie di vizi che riguardano esclusivamente la regolarità o la validità degli atti esecutivi: l'enunciato principio di responsabilità esclude [...] che il Giudice debba ordinare ex officio l'integrazione del contraddittorio, in quanto non sussiste tra ente creditore e concessionario una fattispecie di litisconsorzio necessario, anche in ragione dell'estraneità del contribuente al rapporto (di responsabilità) tra l'esattore e l'ente impositore*>.

21. Cassazione n. 9016 del 2016, Cass. n. 5474 del 2017 e da ultimo Cass. n. 13929 del 2019, in tema di legittimazione del concessionario in seno al procedimento fallimentare, hanno, ancora, affermato che l'iscrizione a ruolo del credito contributivo e l'attribuzione al concessionario della legittimazione a farlo valere nell'ambito della procedura fallimentare hanno valenza esclusivamente processuale, nel senso che il potere rappresentativo a tal fine attribuito agli organi della riscossione non esclude la concorrente

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

legittimazione dell'INPS, che conserva la titolarità del credito azionato. Dunque, in tali ipotesi, deve escludersi la configurabilità di un litisconsorzio necessario tra l'ente creditore ed il concessionario del servizio di riscossione qualora il giudizio sia promosso da quest'ultimo o nei suoi confronti, non assumendo a tal fine alcun rilievo che la domanda (proposta con l'opposizione allo stato passivo fallimentare) abbia ad oggetto non la regolarità o la ritualità degli atti esecutivi, ma l'esistenza stessa del credito, posto che l'eventuale difetto del potere di agire o di resistere in ordine a tale accertamento comporta l'insorgenza solo di una questione di legittimazione, la cui soluzione non impone la partecipazione al giudizio dell'ente creditore. La chiamata in causa di quest'ultimo, prevista dall'art. 39 del d.lgs. n. 112 del 1999, deve essere, pertanto, ricondotta all'art. 106 c.p.c. ed è, come tale, rimessa alla esclusiva valutazione discrezionale del giudice del merito, il cui esercizio non è censurabile né sindacabile in sede d'impugnazione.

22. La Sezione lavoro con sentenza n. 594 del 2016, seguita da Cass. lav. n. 12450 del 16/06/2016 e da Cass. Sez. civ. I n. 29806 del 2017, in contrasto con tale orientamento, ha ritenuto che nell'opposizione proposta ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ. nei confronti del solo ente creditore, sussiste la legittimazione passiva necessaria del concessionario allorché si deduca un vizio di notifica degli atti (nella specie, l'omessa tempestiva notifica della cartella determinante la prescrizione del credito) che, in caso di accoglimento dell'opposizione, potrebbe incidere sul rapporto con l'ente impositore, titolare della potestà sanzionatoria sottesa al conseguente inserimento nei ruoli trasmessi.

23. Si trattava di fattispecie in cui erano state proposte, con unico atto di opposizione, sia ragioni di merito che di regolarità formale della cartella sul presupposto della irregolarità della notifica della cartella, con la conseguente, per ciascuna di tali azioni, legittimazione passiva dell'Ente impositore e dell'agente per la riscossione. Inoltre, tali pronunce si basano sul rinvio a precedenti, costituiti da Cass. 21 maggio 2013, n. 12385 e Cass. 20 novembre 2007, n. 24154, che attengono all'opposizione a cartella esattoriale emessa per il pagamento di sanzione amministrativa, e che

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

hanno riconosciuto all'intimato, qualora deduca la mancata notifica del verbale di accertamento dell'infrazione o dell'ordinanza-ingiunzione che irroga la sanzione, la possibilità di contestare per la prima volta la validità del titolo esecutivo. Si è, dunque, riconosciuto al soggetto esattore, insieme all'ente impositore titolare della pretesa contestata, la concorrente legittimazione passiva affermandosi che l'opposizione deve essere proposta anche nei confronti del medesimo esattore, che ha emesso la cartella esattoriale ed al quale va riconosciuto l'interesse a resistere anche per gli innegabili riflessi che un eventuale accoglimento dell'opposizione potrebbe comportare nei rapporti con l'ente, che ha provveduto ad inserire la sanzione nei ruoli trasmessi ai sensi dell'articolo 27 della legge 24 novembre 1981 n. 689. Inoltre, trattandosi d'ipotesi di litisconsorzio necessario, sempre la suddetta giurisprudenza ha affermato che la mancata integrazione del contraddittorio può essere rilevata anche d'ufficio in ogni stato e grado del processo.

24. Più recentemente, tuttavia, questa Sezione Lavoro ha diversamente valutato la questione (Cassazione lavoro n. 5625 del 2019) e si è ritenuto che, in effetti, l'ordine di integrazione del contraddittorio da parte del giudice di primo grado non si giustifica ove l'oggetto del contendere riguardi questioni attinenti al solo creditore procedente (nella fattispecie: decadenza per tardiva iscrizione a ruolo; sussistenza del credito e sua estinzione per avvenuto pagamento) e < [....] *quindi la sentenza è utiliter data anche senza la partecipazione al processo dell'agente della riscossione (Cass. 16 gennaio 2009, n. 933; Cass. 12 maggio 2008, n. 11687); infatti l'eventuale annullamento della cartella e del ruolo, per vizi sostanziali del ruolo stesso, produce comunque effetti ultra partes verso l'esattore; la situazione giuridica di quest'ultimo, quale mero titolare del diritto all'attuazione in concreto della sola tutela esecutiva, è infatti priva di autonomia rispetto al diritto a procedere ad esecuzione forzata per effetto del ruolo, che è in capo all'ente creditore e che lo esercita attraverso il c.d. esattore, mentre quest'ultimo non ha alcun interesse giuridicamente tutelato, a che il ruolo sia confermato nella sua legittimità sostanziale. Pertanto la pronuncia caducatoria del ruolo per ragioni attinenti alla legittimità sostanziale di esso,*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

fa automaticamente venire meno il potere di riscossione in capo all'esattore, senza necessità che, proprio per l'assenza di un suo interesse giuridicamente tutelato, egli partecipi al processo>.

25. A quest'ultimo orientamento occorre fare meditato riferimento nella soluzione della questione in esame, in quanto rispondente sia ai principi generali in materia di opposizione all'esecuzione che alle peculiarità della riscossione dei crediti contributivi. L'accertamento negativo di tale credito non può che comportare, infatti, un pieno giudizio sul rapporto contributivo che non è omogeneo rispetto al giudizio sull'impugnazione degli atti tipici della procedura tributaria o a quello di opposizione all'ordinanza-ingiunzione.

26. Le soluzioni sulla legittimazione passiva concorrente e disgiunta tra ente impositore ed agente per la riscossione, adottate dalla giurisprudenza tributaria, o quelle sulla legittimazione necessariamente congiunta, fatta propria dal giudice dell'opposizione ad ordinanza-ingiunzione derivata da illecito amministrativo, risultano, dunque, non applicabili alle fattispecie in esame.

27. La questione qui da risolvere è relativa all'individuazione del giusto contraddittore nell'ipotesi in cui l'opponente, pur chiedendo nella sostanza solo l'accertamento negativo del credito contributivo previdenziale, abbia proposto l'opposizione nei soli confronti del soggetto incaricato alla riscossione ed in considerazione del disposto dell'art. 39 del d.lgs. n. 112 del 1999, secondo cui < *1. Il concessionario, nelle liti promosse contro di lui che non riguardano esclusivamente la regolarità o la validità degli atti esecutivi, deve chiamare in causa l'ente creditore interessato; in mancanza, risponde delle conseguenze della lite*>.

28. Guardando ai principi generali in tema di qualificazione dell'azione, è necessario individuare, innanzi tutto, la natura giuridica dell'azione proposta dall'interessato nell'impugnare il ruolo e non il suo "*estratto*", che (cfr. Cass. S.U. n. 19704/2015) è pur sempre solo un documento, oggi informatico, che non contiene né può contenere, per sua natura, una pretesa impositiva e, pertanto, non è impugnabile né è definibile come "*atto consequenziale*".

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

29. Quando si impugna il ruolo, teoricamente l'alternativa può oscillare tra l'opposizione agli atti esecutivi e quella all'esecuzione. L'odierno ricorrente in sostanza deduce la mancata notifica delle cartelle di pagamento e la prescrizione dell'azione esecutiva concernente i crediti contributivi vantati dall'INPS.

30. In tema di riscossione di contributi previdenziali, l'opposizione contro l'avviso di mora (ora intimazione ad adempiere) con cui si faccia valere l'omessa notifica della cartella esattoriale e si deducano fatti estintivi del credito ha la funzione di recuperare l'impugnazione non potuta esercitare contro la cartella non notificata, che costituisce presupposto indefettibile dell'avviso, sicché l'opposizione va qualificata come all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. e non agli atti esecutivi ex art. 617 cod. proc. civ. (cfr. Cass. n. 28583/18; Cass. n.594/2016; Cass. n.24215/2009; Cass. n. 6119/2004).

31. *A fortiori*, dunque, ha natura di opposizione all'esecuzione l'azione proposta contro l'iscrizione a ruolo e prima d'una intimazione ad adempiere. A sua volta l'opposizione all'esecuzione altro non è che un tipo di azione di accertamento negativo del credito (cfr., ad es., Cass. n. 12239/07).

32. Non deve trarre in inganno il fatto che l'odierno ricorrente lamenti anche la mancata notifica delle cartelle di pagamento, perché ciò è funzionale esclusivamente al recupero della tempestività dell'opposizione (come - appunto - segnala Cass. n. 28583/18, cit.), altrimenti tardiva perché esercitata a distanza di anni dalle date di asserita notifica delle cartelle medesime; ed è altresì funzionale all'eccezione di prescrizione (per negarne preventivamente l'interruzione), cioè pur sempre ad una questione inerente al merito della pretesa creditoria.

33. D'altronde, la differenza tra opposizione agli atti esecutivi e opposizione all'esecuzione risiede in ciò: la prima tende a *paralizzare temporaneamente* l'azione esecutiva o determinati atti esecutivi, mentre la seconda è volta a *negarla in radice*.

34. La differenza è di notevole spessore: nel primo caso l'opponente riconosce l'altrui azione esecutiva, ma sostiene che non vi sia stato un regolare svolgimento del processo esecutivo per meri vizi formali degli atti

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

di esecuzione e/o di quelli ad essa prodromici; ed ha un interesse (giuridicamente apprezzabile) a dolersene perché vuole non già sottrarsi al pagamento del debito (che non nega), ma ai danni e alle spese ulteriori conseguenti all'altrui azione esecutiva e/o ai singoli atti in cui essa si estrinseca; nella seconda, invece, l'opponente nega a monte l'azione esecutiva o per inesistenza (originaria o sopravvenuta) del titolo esecutivo o perché sostiene che esso abbia un contenuto diverso da quello preteso dal creditore o, ancora, perché i beni staggiti (nell'esecuzione per espropriazione, oggi non rilevante) sono impignorabili.

35. E poiché la qualificazione giuridica d'una domanda necessariamente postula l'individuazione dell'interesse ad agire che ne è a monte, nel caso di specie va osservato che l'interesse del ricorrente è solo quello, in pratica, di negare di essere debitore (per sopravvenuta prescrizione, a suo dire, del credito).

36. D'altro canto, se davvero nel caso di specie si volesse ravvisare una duplice concorrente opposizione (pur in linea di massima astrattamente consentita), in via principale all'esecuzione e in subordine agli atti esecutivi, bisognerebbe individuare due distinti e autonomi interessi a monte delle due azioni. Chiaro l'interesse alla prima, resterebbe invece oscuro quello relativo alla seconda perché, allo stato, il ricorrente non ha alcun interesse a *paralizzare* un'azione esecutiva che non è neppure cominciata e non è stata nemmeno preannunciata; né egli ha saputo specificare quale sarebbe il suo interesse ad agire in via di opposizione agli atti esecutivi, a tal fine non bastando la mera denuncia d'una qualche irregolarità formale in sé considerata (omessa notifica delle cartelle), senza che sia indicato quale concreto pregiudizio essa abbia cagionato ai diritti tutelati dal regolare svolgimento del processo esecutivo (cfr. Cass. n. 3967/19).

37. L'unico concreto pregiudizio dell'omessa notifica delle cartelle sarebbe quello di perdere l'esatta individuazione del *dies a quo* per la proposizione dell'opposizione medesima, ma ciò rinvierebbe pur sempre all'interesse a far valere la sopravvenuta estinzione del credito contributivo (e quindi all'interesse che presiede all'opposizione all'esecuzione).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

38. Insomma, nella vicenda in oggetto risulta più convincente la qualificazione dell'azione come mera opposizione all'esecuzione (ossia come azione di accertamento negativo del debito).

39. A questo punto seguono due questioni fra loro connesse: integrità del contraddittorio e legittimazione passiva. Ora, il convenuto può difendersi (fra l'altro) negando la propria legittimazione passiva e/o negando di essere titolare del rapporto oggetto di lite, affermandone la titolarità in capo ad un terzo (in quest'ultimo caso si parla, in gergo, di *nominatio auctoris* o *laudatio auctoris*). Ma in entrambe le ipotesi - difetto di legittimazione passiva propriamente detta o difetto di titolarità nel lato passivo del rapporto controverso (per una più puntuale distinzione cfr. Cass. S.U. n. 2951/16) - secondo dottrina e giurisprudenza unanimi non ricorre un'ipotesi di litisconsorzio necessario con il terzo; nondimeno, se ne può disporre l'intervento coatto *iussu iudicis* per comunanza di causa ex art. 107 c.p.c., così dandosi luogo ad un'ipotesi di litisconsorzio meramente processuale e attribuendosi al chiamato la qualità di parte, *id est* rendendogli opponibile il giudicato che verrà a formarsi, indipendentemente dal fatto che le parti originarie propongano o meno esplicite domande contro di lui o egli stesso ne proponga.

40. Infatti, se viene disposta la chiamata in causa, la domanda originaria si intende automaticamente estesa (ove non consti una volontà diversa) nei confronti del terzo, effetto che si verifica anche a seguito di intervento su istanza di parte ex art. 106 c.p.c.; se (*iussu iudicis* o su istanza di parte) vi è stata chiamata in causa del terzo, si realizza un'ipotesi di dipendenza di cause; per l'effetto, i distinti rapporti processuali diventano inscindibili nei gradi successivi al primo, essendo legati da un nesso di litisconsorzio necessario processuale (cfr., per tutte, Cass. n. 4722/18): l'ipotesi non va confusa con quella dell'integrazione (necessaria) del contraddittorio in primo grado ex art. 102 cpv. c.p.c., cui si deva far luogo - invece - quando la legge o la natura del rapporto controverso facciano sì che la decisione non possa pronunciarsi se non in confronto di più parti.

41. Naturalmente la predetta inscindibilità di cause (concetto proprio, ex art. 331 c.p.c., del solo giudizio di impugnazione) ricorre purché in primo

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

grado vi sia stata una pluralità di parti (anche se non vale sempre la proposizione reciproca). Ma il mancato esercizio del potere discrezionale ex artt. 106 o 107 c.p.c. da parte del giudice di primo grado non è sindacabile da quello d'appello - che non potrebbe rimettergli la causa ex art. 354 c.p.c., norma riferita alla, ben diversa, ipotesi di mancata necessaria integrazione del contraddittorio - né da quello di legittimità (cfr., ad es., Cass. n. 25676/14; Cass. n. 7406/14; Cass. n. 6208/13; Cass. n. 984/06; Cass. n. 22596/04; Cass. n. 4129/02; Cass. n. 3752/96).

42. Peraltro l'art. 39 d.lgs. n. 112/99, ove applicabile (v. *infra*), dà luogo soltanto ad un'ipotesi particolare (arricchita dalla responsabilità delle conseguenze della lite se il concessionario non chiama in causa l'ente impositore) dello schema generale di cui all'art. 106 c.p.c. (Cass. n. 9016/16), la cui realizzazione - come detto - è pur sempre rimessa ad una valutazione discrezionale del giudice di merito, non censurabile in sede di impugnazione.

43. Anche Cass. n. 2564/19 conferma la possibilità (ovviamente sempre limitata al primo grado) d'una chiamata in causa dell'ente creditore, ma non certo l'obbligo di integrare il contraddittorio (come invece avverrebbe se si fosse in presenza di litisconsorzio necessario sostanziale); in quella vicenda la domanda, proprio perché aveva ad oggetto *anche* un'opposizione agli atti esecutivi per vizi formali ascrivibili al concessionario, non era inammissibile e il concessionario aveva l'onere, riguardo alle ulteriori contestazioni che invece attingevano il merito della pretesa creditoria dell'ente impositore, di chiederne la chiamata in causa.

44. In breve, in tema di riscossione dei contributi previdenziali mediante iscrizione a ruolo, va escluso che nel giudizio avente ad oggetto l'accertamento del credito sia configurabile un litisconsorzio necessario tra l'ente creditore e il concessionario del servizio di riscossione ed occorre attribuire alla chiamata in causa di quest'ultimo ex art. 24, comma 5, d.lgs. n. 46 del 1999 il valore di una mera *litis denuntiatio*, finalizzata al solo scopo di rendere noto al concessionario medesimo la pendenza della controversia e di estendergli gli effetti del futuro giudicato (cfr. Cass. n. 23984/14; Cass. n. 11687/08; Cass. n. 11274/07.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

45. Più di recente, con Cass. n. 5625/19, sopra ricordata, si è ribadito che l'agente per la riscossione non è litisconsorte necessario nella controversia avente ad oggetto esclusivamente l'accertamento nel merito della pretesa contributiva dell'INPS, giacché un eventuale annullamento della cartella per vizi sostanziali produce comunque effetti *ultra partes* nei confronti dell'esattore, senza necessità che questi abbia partecipato al processo. Si tratta di una delle ipotesi di cd. efficacia riflessa del giudicato quando vi sia un nesso di pregiudizialità-dipendenza giuridica, che però si ha solo allorquando un rapporto giuridico, pregiudiziale o condizionante, rientri nella fattispecie di altro rapporto giuridico, dipendente o condizionato (cfr. Cass. S.U. n. 6523/08).

46. Del pari non sussiste litisconsorzio necessario sostanziale quando il giudizio sia stato promosso dal concessionario o, come avvenuto nel caso di specie, lo sia stato nei suoi confronti. A riguardo non importa che la domanda abbia ad oggetto la (in)esistenza del credito, anziché la regolarità o la validità degli atti esecutivi, dal momento che l'eventuale difetto del potere di agire o resistere in ordine all'accertamento del credito non determina la necessità di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti del soggetto che ne risulti effettivamente titolare, ma determina solo una questione di legittimazione, per la cui risoluzione è opportuna, ma non indispensabile (v. giurisprudenza sugli artt. 106 e 107 c.p.c. sopra citata), la partecipazione al giudizio dell'ente creditore.

47. È, poi, appena il caso di notare che non determina questioni di integrità del contraddittorio ipotizzare un concorrente interesse del concessionario a partecipare ad un giudizio promosso contro l'ente creditore o viceversa, giacché ciò segnala - semmai - un interesse ad intervenire, il che è assai diverso dal litisconsorzio necessario.

48. Laddove, come ha fatto l'ordinanza interlocutoria richiamando un precedente, si affermi che nei giudizi in cui si discuta di vizi di notifica degli atti, il concessionario sarebbe un litisconsorte necessario "*anche per gli innegabili riflessi che un eventuale accoglimento dell'opposizione potrebbe comportare nei rapporti con l'ente creditore*", va osservato che non si fa altro che implicitamente ipotizzare un rapporto di garanzia cd. impropria fra

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

concessionario ed ente impositore; ora, il rapporto di garanzia (propria o impropria) non implica litisconsorzio necessario sostanziale (che è quello disciplinato dall'art. 102 cod. proc. civ. di cui si discute), ma può determinare solo una chiamata in causa ex art. 106 c.p.c. e un successivo litisconsorzio necessario processuale (cfr., ad es., Cass. n. 7788/18; Cass. n. 25822/17; Cass. S.U. n. 24707/15), che non dipende dal tipo di azione esperita e di rapporto sostanziale, ma dalle vicende del processo; tale litisconsorzio necessario processuale nel giudizio di impugnazione si traduce con la formula dell'inscindibilità di cause ex art. 331 cod. proc. civ. (vincolo di inscindibilità che ben può sussistere anche in casi in cui in primo grado non vi era alcun litisconsorzio necessario sostanziale).

49. Non è poi dubitabile l'affermazione della legittimazione a contraddire dell'INPS, cioè dell'ente creditore e ciò sulla base della giurisprudenza formatasi in materia fallimentare innanzi menzionata (che ravvisa una legittimazione meramente processuale del concessionario). D'altronde, a fronte d'una opposizione mirante a far valere una prescrizione del credito, sarebbe del tutto illogico negare la legittimazione passiva del creditore. Né è conferente Cass. n. 708/16, di cui si è sopra detto, menzionata a pag. 11 del ricorso (in quel caso era stata ravvisata una coeva duplice opposizione, agli atti esecutivi e all'esecuzione). Né con l'affidare la riscossione al concessionario l'ente impositore si spoglia del proprio credito, né ancora, si può confondere, come traspare dal ricorso, la legittimazione passiva o la titolarità nel lato passivo del rapporto oggetto di lite (che è pur sempre il rapporto contributivo) con la responsabilità d'una eventuale prescrizione dell'azione esecutiva (responsabilità che concerne il rapporto fra ente impositore e concessionario), per poi inferirne - con vero e proprio salto logico - la legittimazione passiva del concessionario.

50. Resta infine da vedere se, una volta convenuto in giudizio il solo concessionario, si possa fare luogo all'applicazione dell'art. 39 d.lgs. n. 112/99 ("*Il concessionario, nelle liti promosse contro di lui che non riguardano esclusivamente la regolarità o la validità degli atti esecutivi, deve chiamare in causa l'ente creditore interessato; in mancanza, risponde delle conseguenze della lite.*"), come invoca il ricorrente.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

51. Si tratta di norma eccezionale che, in deroga ai principi generali e con disposizione di favore per il privato, pone a carico del concessionario convenuto l'onere di chiamare in causa l'ente impositore, altrimenti il concessionario medesimo è responsabile delle conseguenze della lite pur non essendo egli - a rigor di logica - il legittimato passivo per le questioni inerenti al merito della pretesa creditoria. Già la formulazione letterale della norma, oltre a ribadire quell'esclusione di litisconsorzio necessario di cui s'è detto, è ben chiara nello statuire che l'onere di chiamata in causa dell'ente creditore sussiste solo quando si discuta di vizi formali degli atti esecutivi e, al contempo, *anche* del merito della pretesa creditoria dell'ente impositore.

52. In definitiva, il disposto dell'art. 39 d.lgs. n. 112 del 1999 non è applicabile ove, come nel caso di specie, l'opponente non abbia prospettato alcun vizio formale degli atti esecutivi, se non quello, proposto in via incidentale, relativo alla notifica della cartella al fine di impedire la pronuncia di decadenza, ed abbia chiesto l'accertamento negativo del diritto di credito oggetto della riscossione; in ogni caso, tale disposizione, lungi dal configurare un'ipotesi espressa di litisconsorzio necessario, costituisce solo il riconoscimento di un interesse in capo all'agente per la riscossione a chiamare in giudizio l'ente creditore, ove sia stato chiamato a rispondere anche in ordine a questioni relative al merito della pretesa. Essa giustifica, dunque, la chiamata in causa dell'ente creditore ex artt. 106 o 107 cod. proc. civ., ma tutto ciò esclusivamente nell'ambito del giudizio di primo grado secondo le regole processuali all'uopo previste.

53. Il ricorso va, dunque, rigettato.

54. Le spese seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

55. Sussistono, dato l'esito del ricorso, i presupposti per il versamento, da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1 bis dello stesso articolo 13.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità che liquida in Euro 5000,00 per compensi, oltre ad

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Euro 200,00 per esborsi, spese forfettarie nella misura del 15% e spese accessorie di legge.

Ai sensi dell'art.13,comma 1-quater D.P.R. n.115 del 2002 si da atto della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, il 15 maggio 2019.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale