

La legittimazione processuale dell'Agente della riscossione

di Enrico Fronticelli Baldelli (*)

In caso di impugnazione di un atto dell'Agente della riscossione, sia nell'ambito del processo tributario, che di quello ordinario, appare di assoluto rilievo verificare se si configuri un litisconsorzio necessario tra l'Agente della riscossione e l'ente impositore e se la legittimazione a stare in giudizio spetti unicamente al soggetto che ha emesso l'atto impugnato o se, viceversa, intervengano altri fattori in forza dei quali si configuri una legittimazione concorrente tra gli stessi.

1. Premessa

Nell'ambito sia del processo tributario che di quello civile, qualora venga impugnato un atto della riscossione, occorre verificare se la domanda debba essere promossa nei confronti dell'ente impositore, titolare del credito o, viceversa, nei confronti dell'Agente della riscossione e se, della eventuale liquidazione delle spese di lite, debbano rispondere entrambe le parti o, invece, la responsabilità debba ricadere unicamente su quella che ha emesso l'atto ritenuto viziato.

Tuttavia, preliminare a tale verifica, appare essere quella inerente all'aspetto relativo alla forma di litisconsorzio che si instaura tra tali soggetti.

2. Litisconsorzio processuale

Al fine di esaminare compiutamente la questione, è opportuno, preliminarmente, passare brevemente in rassegna gli aspetti che contraddistinguono il litisconsorzio processuale.

Con il termine litisconsorzio, da un lato, si indica la situazione di comunanza della lite ad altri soggetti oltre alla parte che l'ha promossa e contro la quale è stata iniziata, dall'altro, la necessità o possibilità che alla lite partecipino anche tali altri soggetti.

Nel **processo civile**, il litisconsorzio è disciplinato dalle norme di cui agli artt. 102 ss. Precisamente, l'art. 102 c.p.c., regola il **litisconsorzio necessario**, affermando che, se la decisione non può pronunciarsi che nei confronti di più parti, queste debbono agire o essere convenute nello stesso processo. Il litisconsorzio necessario configura, quindi, la necessità che ad un determinato processo partecipino, anche altre parti oltre all'attore o al convenuto (1).

Il litisconsorzio necessario per motivi sostanziali si verifica tutte le volte in cui la situazione sostanziale dedotta in giudizio deve essere necessariamente decisa in maniera unitaria (2). Si ha, dunque, litisconsorzio necessario quando l'azione esercitata con il giudizio sia tesa alla costituzione o al mutamento di un **rapporto plurisog-**

(*) Avvocato in Roma. Membro Commissione Diritto Tributario CNF.

(1) Alcune ipotesi di litisconsorzio necessario sono state individuate direttamente dal legislatore: basti pensare alla norma di cui all'art. 247, comma 1, c.c., la quale afferma che nel giudizio di disconoscimento di paternità sono litisconsorti necessari

il presunto padre, la madre ed il figlio; all'azione surrogatoria, nella quale è litisconsorte necessario il debitore al quale l'attore in surrogatoria si sostituisce (art. 2900, comma 2, c.c.); all'azione di divisione della comunione ereditaria (art. 784 c.p.c.).

(2) Cass., n. 1940/2004.

gettivo unico ed inscindibile oppure all'adempimento di una prestazione inscindibile, incidente su di una situazione comune a più soggetti (3). La Suprema Corte, al riguardo, ha ritenuto ricorrere il litisconsorzio necessario per motivi sostanziali quando, per la particolare natura o configurazione del rapporto giuridico dedotto in giudizio e per la situazione strutturalmente comune a una pluralità di soggetti, la decisione non possa conseguire il proprio scopo se non sia resa nei confronti di tutti questi soggetti. Chiarisce, dunque, la Corte che l'esigenza della partecipazione al processo di tutti i soggetti della situazione sostanziale dedotta in giudizio ricorre unicamente quando, in assenza, anche di uno soltanto di essi, la sentenza risulti inidonea a produrre un qualsiasi effetto giuridico anche nei confronti degli altri. Spiega, ancora, la Corte che funzione dell'istituto *de quo* è quella di tutelare chi ha proposto la domanda e che non potrebbe ottenere quanto ha richiesto se la sentenza non producesse effetti nei confronti di tutti i litisconsorti; la norma, non ha, perciò, la funzione di tutelare il diritto di difesa del litisconsorte pretermesso, sufficientemente protetto dall'inefficacia, nei suoi confronti, della sentenza emessa nel giudizio al quale questi non ha partecipato (4).

Nei casi dunque di litisconsorzio necessario, se il giudizio è promosso contro solo alcune delle parti, il giudice deve ordinare l'integrazione del contraddittorio, in un termine perentorio da lui stabilito.

Il **litisconsorzio facoltativo**, invece, è disciplinato dall'art. 103 c.p.c., il quale afferma che più parti possono agire o essere convenute nello stesso processo, quando tra le cause che si propongono, esiste connessione per l'oggetto o per il titolo dal quale dipendono, oppure quando la decisione dipende, totalmente o parzialmente, dalla risoluzione di identiche questioni.

La disciplina processuale, infine, prevede anche la figura del **litisconsorzio facoltativo "successivo"**, disciplinato dall'art. 105 c.p.c., il quale di-

sponde che ciascuno può intervenire in un processo tra altre persone per far valere, nei confronti di tutte le parti o di alcune di esse, un diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo medesimo.

Con riferimento al processo tributario, l'istituto è regolato dall'art. 14 del D.Lgs. n. 546/1992.

La norma ha espressamente disciplinato tale fattispecie nel procedimento con più parti, stabilendo, al comma 1, che, se l'oggetto del ricorso riguarda inscindibilmente più soggetti, questi devono essere tutti parte nello stesso processo e la controversia non può essere decisa limitatamente ad alcuni di essi (5). Anche in tale processo, il litisconsorzio necessario può essere iniziale - allorquando tutti i soggetti che devono essere parti necessarie del processo vi partecipino fin dall'inizio - o successivo, quando nella fase introduttiva del giudizio manchi una parte necessaria di esso. Tale fattispecie si realizza allorché la presenza di più parti in giudizio, oltre al ricorrente e al resistente, si rende necessaria affinché la sentenza possa dirsi produttiva di effetti. La norma in esame individua il presupposto per l'esistenza del litisconsorzio necessario nella inscindibilità dell'oggetto del ricorso, da individuarsi nell'atto o rapporto oggetto della valutazione del giudice.

Pertanto, precisa il legislatore, se il ricorso non è stato proposto da o nei confronti di tutti i soggetti indicati nel comma 1, deve essere ordinata l'integrazione del contraddittorio mediante la loro chiamata in causa, entro un termine stabilito a pena di decadenza.

Per quanto concerne il litisconsorzio successivo, facoltativo o coatto, la norma stabilisce che possono intervenire volontariamente o essere chiamati in giudizio i soggetti che, insieme al ricorrente, sono destinatari dell'atto impugnato o parti del rapporto tributario controverso.

(3) Cass., n. 1437/2000.

(4) Cass., n. 121/2005.

(5) In tema di cause scindibili ed inscindibili, la Suprema Corte, nella sent. n. 2557/2010, ha affermato che: "Nel processo con pluralità di parti, il principio per il quale, stante l'unitarietà del termine di impugnazione, la notifica della sentenza eseguita ad istanza di una sola delle parti segna, nei confronti della stessa e della parte destinataria della notificazione, l'inizio della decorrenza del termine breve per la proposizione dell'impugnazione contro tutte le altre parti, trova applicazione soltanto in ipotesi di cause inscindibili o tra loro comunque dipendenti, ovvero nel caso in cui la controversia concerna un

unico rapporto sostanziale o processuale. Al contrario, quando si versi nella distinta ipotesi di plurime cause che avrebbero potuto essere affrontate separatamente e, solo per motivi contingenti, sono state trattate in un unico processo (c.d. cause scindibili o tra loro indipendenti, nelle quali è esclusa la necessità del litisconsorzio), il termine per impugnare non è unitario, ma decorre dalla data delle singole notificazioni della sentenza a ciascuno dei titolari dei diversi rapporti definiti con l'unica sentenza, mentre per le parti per le quali non vi sia stata notificazione si applica il termine annuale [ora semestrale, N.d.R.] previsto dall'art. 327 c.p.c."

3. Giudizi in cui è parte l'Agente della riscossione

Con riferimento ai giudizi in cui viene **impugnato un atto emesso dall'Agente della riscossione**, può capitare che il ricorrente si dolga formalmente dello stesso, ma che i motivi di contestazione non attengano alla attività dell'agente, bensì, ad attività proprie dell'ente impositore; allo stesso modo, potrebbe darsi che le contestazioni svolte da parte ricorrente attengano ad attività proprie dell'Agente della riscossione, ma che invece lo stesso citi in giudizio unicamente l'ente impositore.

In altri termini, potrebbe accadere che il contribuente, deducendo i vizi dell'atto opposto, non ritenendo di dover instaurare il contraddittorio nei confronti sia dell'Agente della riscossione che dell'ente impositore, convenga in giudizio uno solo degli stessi.

È necessario, a tal fine, comprendere chi risponderà degli eventuali esiti della lite in caso di accoglimento della domanda ed in quale misura.

Innanzitutto, appare opportuno premettere, con riferimento a tale aspetto, che la norma che regola i **rapporti tra ente impositore e Agente della riscossione** (6), espressamente, afferma che il concessionario - ora Agente della riscossione - 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, risponderà delle conseguenze della lite. Il legislatore sembra dunque sanzionare la inerzia dell'Agente della riscossione nel caso in cui, essendo stato promosso un giudizio contro il medesimo, con contestazioni che non attengono al suo operato, lo stesso non svolga una domanda di manleva nei confronti dell'ente impositore.

Con riferimento a tali problematiche, si evidenzia che tali aspetti sono stati minuziosamente analizzati da parte dell'Agenzia delle entrate (7). In primo luogo, l'Amministrazione sottolinea come, in linea generale, l'Ufficio e l'Agente della riscossione curano ciascuno, esclusivamente, le questioni di propria competenza, assicurando di conseguenza, nelle controversie in cui si fa questione di vizi riferibili alla propria attività, l'espletamento delle difese e degli adempimenti necessari; precisa poi che, con riferimento alle pronunce giurisdizionali sfavorevoli, l'Ufficio e

l'Agente dovranno valutare autonomamente l'interesse alla prosecuzione del giudizio in relazione ai motivi della soccombenza; conseguentemente, ciascuno assumerà l'iniziativa dell'impugnazione per censurare vizi della pronuncia che attengono alla propria attività; infine, evidenzia come l'impugnazione della sentenza deve essere proposta nei confronti di tutte le parti del giudizio.

In relazione poi al tema specifico in questa sede esaminato, l'Agenzia ritiene che l'Ufficio, se chiamato in giudizio per questioni concernenti esclusivamente la **legittimità di atti dell'Agente della riscossione**, dovrà eccepire il proprio difetto di legittimazione passiva (8). Tuttavia, la circolare ritiene comunque necessario che l'Ufficio chiami **in causa l'Agente della riscossione**, in applicazione dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 546/1992.

Nel diverso caso in cui i motivi di ricorso riguardino anche l'attività dell'Ufficio, questi dovrà chiamare in causa l'Agente della riscossione, in applicazione dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 546/1992, provvedendo in ogni caso a controdedurre, nell'atto di costituzione in giudizio, in merito alle questioni riguardanti il proprio operato.

Qualora l'Agente della riscossione, nonostante la chiamata in causa, non si costituisca in giudizio, il documento di prassi precisa che l'Ufficio dovrà trasmettere allo stesso l'eventuale sentenza favorevole al contribuente per motivi addebitabili all'Agente stesso, almeno 3 mesi prima della scadenza del termine lungo di impugnazione ovvero almeno 30 giorni prima della scadenza del termine breve. Resta impregiudicata la necessità che l'Ufficio provveda ad impugnare autonomamente la stessa sentenza, qualora questa presenti determinati vizi ascrivibili anche alla propria attività.

Nel caso in cui, invece, il ricorrente evochi in giudizio esclusivamente l'Agente della riscossione, eccependo anche - o solo - **vizi riferibili all'attività dell'Ufficio**, la circolare ritiene onere dell'Agente effettuare la **chiamata in causa dell'Ufficio**, anche in questo caso ai sensi dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 546/1992, in forza del disposto del già citato art. 39 del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

Da un punto di vista giurisprudenziale poi, la Suprema Corte ha, sostanzialmente, escluso il litisconsorzio necessario tra ente impositore ed

(6) Si fa riferimento all'art. 39 del D.Lgs. n. 112/1999.

(7) Sul punto si vedano circolare dell'Agenzia delle entrate

n. 12/E/2012 e n. 9/E/2012.

(8) Sul punto si veda anche circolare 17 luglio 2008, n. 51/E.

Agente della riscossione, affermando che, in tema di **riscossione dei contributi mediante iscrizione a ruolo**, 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 confronti dello stesso, non assumendo a tal fine alcun rilievo che la domanda 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. Secondo i giudici di legittimità, la chiamata in causa di quest'ultimo, prevista dall'art. 39 del D.Lgs. n. 112/1999, dev'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 (9).

La Corte, anche in precedenza, aveva affermato che in materia di **impugnazione della cartella esattoriale**, la tardività della notificazione della cartella non costituisce vizio proprio di questa, tale da legittimare in via esclusiva il concessionario a contraddire nel relativo giudizio. La **legittimazione passiva** spetta, pertanto, **all'ente titolare del credito tributario** e non già al concessionario, al quale, se è fatto destinatario dell'impugnazione, incombe l'onere di chiamare in giudizio l'ente predetto, se non vuole rispondere all'esito della lite, non essendo il giudice tenuto a disporre d'ufficio l'integrazione del contraddittorio, in quanto non è configurabile nella specie un litisconsorzio necessario (10).

I giudici di legittimità hanno affermato che in tema di riscossione coattiva mediante iscrizione a ruolo di entrate di natura non tributaria, qualora il debitore abbia impugnato la cartella di pagamento, emessa dall'Agente della riscossione, per motivi che attengono a **vizi della cartella** medesima, compreso il vizio di motivazione, l'**impugnazione** deve essere **rivolta nei con-**

fronti dell'Agente della riscossione, il quale, ove assuma che il vizio sia imputabile all'ente impositore, può estendere il giudizio a quest'ultimo (11).

Ancora più di recente, la Suprema Corte, con la sentenza n. 16 giugno 2016, n. 12511, è tornata nuovamente sull'argomento, rigettando la eccezione di carenza di legittimazione passiva sollevata dalla Agenzia delle entrate, in un caso in cui il ricorrente impugnava la iscrizione ipotecaria e le cartelle di pagamento, senza evocare in giudizio l'Amministrazione, stabilendo come il vizio di tardiva notifica non è tale da legittimare in via esclusiva il concessionario a contraddire nel relativo giudizio. La legittimazione passiva spetta pertanto all'ente creditore e non già al concessionario, al quale, se è fatto destinatario della impugnazione, incombe l'onere di chiamare in giudizio l'ente predetto se non vuole rispondere dell'esito della lite, non essendo configurabile nella specie un litisconsorzio necessario.

4. Conclusioni

Nell'ambito sia del processo civile che di quello tributario, qualora venga opposto un atto emesso dall'Agente della riscossione, riveste una particolare importanza la fattispecie del litisconsorzio processuale tra lo stesso e l'ente impositore, nonché la verifica della **integrità del contraddittorio**.

Con riferimento alla riscossione esattoriale, che vede nel suo *iter* la partecipazione sia dell'ente impositore, quale titolare del credito, che dell'Agente della riscossione, quale soggetto deputato a curare la procedura di esazione, l'orientamento più recente della Giurisprudenza di legittimità esclude l'ipotesi di litisconsorzio necessario tra tali parti. Negli arresti più recenti, oltretutto, la Suprema Corte, pur non modificando la sua posizione per quanto concerne la fattispecie del litisconsorzio, ritiene, tuttavia, sussistere, a carico dell'ente impositore, un interesse preminente a partecipare e conoscere della lite, dettato dalla titolarità del credito da parte del medesimo.

(9) Cass., n. 9016/2016.

(10) Cass., n. 10477/2014.

(11) Cass., n. 3707/2016; conf. Id., n. 2180/2015.