

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DE STEFANO Franco - Presidente

Dott. CONDELLO Pasqualina Anna P. - Consigliere

Dott. TATANGELO Augusto - Consigliere-Relatore

Dott. ROSSI Raffaele - Consigliere

Dott. SAIJA Salvatore - Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al numero 13547 del ruolo generale dell'anno 2020, proposto da

Ministero dello Sviluppo Economico (C.F.: Omissis), in persona del Ministro pro tempore rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F.: Omissis)

- ricorrente -

nei confronti di

Società Reale Mutua di Assicurazioni (C.F.: Omissis), in persona del Dirigente della Direzione Beni e Patrimonio-Rischi Speciali, A.A. rappresentata e difesa, giusta procura allegata al controricorso, dagli avvocati Sciuto Filippo (C.F.: Omissis) e Scofone Carlo (C.F.: Omissis)

- controricorrente -

- ricorrente in via incidentale -

per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 1655/2020, pubblicata in data 4 marzo 2020;

udita la relazione sulla causa svolta alla camera di consiglio del 24 gennaio 2024 dal consigliere Tatangelo Augusto.

**Svolgimento del processo**

La Società Reale Mutua di Assicurazioni ha agito in giudizio nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), proponendo opposizione all'esecuzione, ai sensi dell'[art. 615](#), comma 1, c.p.c., avverso la cartella di pagamento dell'importo di Euro 1.569.917,26 notificata dal locale agente della riscossione in virtù di un credito iscritto a ruolo dal suddetto ministero, avente ad oggetto l'importo preteso in virtù dell'escussione di una polizza fideiussoria rilasciata dalla società convenuta a garanzia delle obbligazioni derivanti dalla revoca di un contributo pubblico erogato in favore di una società dichiarata fallita (Ideamotore Spa).

L'opposizione è stata accolta dal Tribunale di Roma.

La Corte d'appello di Roma ha confermato la decisione di primo grado, sulla base di una diversa motivazione.

Ricorre il MISE, sulla base di due motivi.

Resiste con controricorso la Società Reale Mutua di Assicurazioni, che propone a sua volta ricorso incidentale sulla base di due motivi.

È stata disposta la trattazione in camera di consiglio, in applicazione degli [artt. 375](#) e [380 bis.1](#) c.p.c.

Il ministero ricorrente ha depositato memoria ai sensi dell'[art. 380 bis.1](#) c.p.c.

Il Collegio si è riservato il deposito dell'ordinanza decisoria nei sessanta giorni dalla data della camera di consiglio.

### **Motivi della decisione**

1. Preliminarmente, la Corte osserva che la domanda oggetto del presente giudizio risulta pacificamente qualificata, sia dalle parti che dai giudici del merito, come opposizione all'esecuzione ai sensi dell'[art. 615](#), comma 1, c.p.c.

Tale qualificazione è senz'altro corretta, in quanto non vi è dubbio che la società opponente abbia proposto la presente opposizione avverso una cartella di pagamento (cioè, un atto della riscossione che ha la natura e gli effetti di un atto di precetto) notificata dall'agente della riscossione, per un credito iscritto a ruolo dal MISE, chiedendo accertarsi l'inesistenza del diritto di procedere ad esecuzione forzata per il suddetto credito, pro-prio ai sensi dell'[art. 615](#), comma 1, c.p.c.

D'altronde, si tratta di una qualificazione della domanda proposta che non risulta contestata o, comunque, messa in discussione da nessuna delle parti, né le parti hanno in alcun modo dedotto che nel presente giudizio sia stata avanzata altra e/o diversa domanda, la questione della cui proponibilità al di fuori dei rimedi tipici previsti per il processo esecutivo esattoriale si lascia comunque impregiudicata.

2. Tanto premesso, va, in primo luogo, ribadito il principio generale, su cui vi è unanime consenso sia in dottrina che in giurisprudenza, secondo il quale, nella riscossione a mezzo ruolo disciplinata dal D.P.R. 29 settembre 1972 n. 602, la legge stabilisce una eccezionale scissione tra la titolarità del diritto di credito e la titolarità del diritto di procedere ad esecuzione forzata, cioè la titolarità dell'azione esecutiva, in quanto, mentre la prima resta in capo all'ente creditore che ha iscritto nei ruoli pubblici esattoriali la sua pretesa, la seconda, una volta avvenuta l'iscrizione in detti ruoli, spetta in via esclusiva all'agente della riscossione.

Ne consegue che, poiché per i crediti iscritti a ruolo il diritto di procedere ad esecuzione forzata spetta in via esclusiva all'agente della riscossione, quest'ultimo è l'esclusivo legittimato passivo in caso di contestazione di tale diritto, cioè in caso di opposizione all'esecuzione di cui all'[art. 615](#) c.p.c., così come, del resto, in caso di contestazioni attinenti alla regolarità degli atti esecutivi, cioè in caso di opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'[art. 617](#) c.p.c.

Quelle appena esposte sono le ragioni logiche e giuridiche alla base della consolidata giurisprudenza di questa Corte secondo la quale, nelle opposizioni esecutive proposte nell'ambito della riscossione dei crediti a mezzo ruolo di cui al [D.P.R. n. 602 del 1973](#), l'unico legittimato passivo necessario è l'agente della riscossione.

3. Secondo il costante indirizzo di questa Corte, che il ricorso non offre motivi per rivedere, infatti, l'agente della riscossione è titolare esclusivo dell'azione esecutiva per la riscossione dei crediti esattoriali e, pertanto, è da ritenersi necessariamente legittimato passivo nelle opposizioni esecutive

avanzate del debitore (si vedano in proposito, di recente ed in casi analoghi: [Cass., Sez. 2, Sentenza n. 14125 del 11/07/2016](#), non massimata; Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 1070 del 18/01/2017, Rv. 642562 – 01; cfr. anche: Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 3105 del 06/02/2017, Rv. 642749 – 01; Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 3154 del 6 febbraio 2017, non massimata).

L'agente della riscossione è, anzi, l'unico legittimato passivo necessario, quale soggetto titolare in via esclusiva dell'azione esecutiva, avendo l'onere di chiamare eventualmente in giudizio l'ente creditore, laddove siano in discussione questioni attinenti al credito o comunque che non riguardino esclusivamente la regolarità degli atti esecutivi, ai sensi dell'[art. 39 del D.Lgs n. 112 del 1999](#) (cfr. [Cass., Sez. U, Sentenza n. 16412 del 25/07/2007](#), Rv. 598269; Sez. 5, Sentenza n. 22939 del 30/10/2007, Rv. 601121; Sez. 5, Sentenza n. 476 del 11/01/2008, Rv. 601637; Sez. 5, Sentenza n. 369 del 12/01/2009, Rv. 606177; Sez. 5, Sentenza n. 15310 del 30/06/2009, Rv. 608590; Sez. 5, Sentenza n. 2803 del 09/02/2010, Rv. 611404; Sez. 5, Sentenza n. 13082 del 15/06/2011, Rv. 617735; Sez. 5, Sentenza n. 14032 del 27/06/2011, Rv. 617650; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 1532 del 02/02/2012, Rv. 621546; Sez. 5, Sentenza n. 16990 del 05/10/2012, Rv. 623836; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 21220 del 28/11/2012, Rv. 624480; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 10646 del 07/05/2013, Rv. 626290; Sez. 5, Sentenza n. 9762 del 07/05/2014, Rv. 630633; Sez. 5, Sentenza n. 10477 del 14/05/2014, Rv. 630892; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 97 del 08/01/2015, Rv. 634119; cfr. inoltre: Sez. 5, Sentenza n. 13331 del 29/05/2013; Sez. 5, Sentenza n. 12746 del 6/06/2014, Sez. 2, Sentenza n. 14125 del 11/07/2016, non massimate).

4. Va, in proposito, opportunamente precisato, che diversa è la situazione in caso di opposizioni proposte dopo la notificazione di una cartella di pagamento che non possono, però, qualificarsi come opposizioni esecutive, ma vanno qualificate come opposizioni cd. recuperatorie.

Si tratta, in particolare, di quelle opposizioni con le quali si contesta "una cartella di pagamento, emessa ai fini della riscossione di una sanzione amministrativa pecuniaria, comminata per violazione del codice della strada, ove la parte deduca che essa costituisce il primo atto con il quale è venuta a conoscenza della sanzione irrogata, in ragione della nullità o dell'omissione della notificazione del processo verbale di accertamento della violazione", le quali vanno proposte "ai sensi dell'[art. 7 del D.Lgs. n. 150 del 2011](#), e non nelle forme dell'opposizione all'esecuzione ex [art. 615 c.p.c.](#)" (si veda, in proposito, [Cass., Sez. U, Sentenza n. 22080 del 22/09/2017](#), Rv. 645323 – 01 e successive conformi) e che, di conseguenza, se proposte ai sensi dell'[art. 615 c.p.c.](#), vanno riquelificate nel senso indicato, quali opposizioni alla sanzione amministrativa.

In tali casi, la contestazione della cartella di pagamento ha, in realtà, lo scopo effettivo di recuperare un momento di tutela che non riguarda affatto il diritto di procedere ad esecuzione forzata, ma la stessa esistenza del credito iscritto a ruolo e, cioè, la sanzione amministrativa, in quanto tale tutela non è stata possibile nella sua sede naturale, a causa di un vizio di notificazione degli atti presupposti.

Di conseguenza, in tal caso, il legittimato passivo necessario è certamente l'ente che ha irrogato la sanzione amministrativa, mentre la legittimazione passiva dell'agente della riscossione si giustifica solo ai fini della contestuale richiesta di dichiarazione di inefficacia della cartella di pagamento, che consegue all'annullamento della sanzione amministrativa.

In altri termini, con siffatte opposizioni (cd. opposizioni recuperatorie) si contesta, effettivamente, sia la sanzione amministrativa (e per tale azione il legittimato passivo è esclusivamente l'ente creditore), sia la conseguente cartella di pagamento (e per tale opposizione il legittimato passivo è esclusivamente l'agente della riscossione, anche se quest'ultima è una domanda logicamente subordinata rispetto alla prima), onde vi sarà legittimazione concorrente necessaria di entrambi tali soggetti.

Tale situazione, però, come premesso è del tutto eccezionale, in quanto, nella normalità dei casi, e cioè per le opposizioni esecutive vere e proprie proposte nell'ambito della riscossione a mezzo ruolo, nelle

quali non vi è da recuperare un momento di tutela necessario che non ha potuto aver luogo per vizi degli atti presupposti, la scissione tra titolarità del credito e titolarità dell'azione esecutiva opera pienamente e, di conseguenza, la legittimazione passiva necessaria, in caso di contestazione di quest'ultima, spetta in via esclusiva all'agente della riscossione.

5. L'impostazione sistematica appena esposta risulta da molto tempo univocamente affermata e, di recente, ancora ripetutamente ribadita da questa stessa Corte.

Anche di recente, infatti, si è precisato che sussiste il litisconsorzio necessario tra ente creditore e agente della riscossione, con riferimento proprio alle opposizioni a cartella di pagamento di natura cd. recuperatoria relative a crediti derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada (cioè, ai casi in cui sia dedotta, a base dell'opposizione avverso la cartella di pagamento, la mancata notifica del verbale di accertamento dell'infrazione amministrativa), ma, al tempo stesso, si è ribadito che il principio generale, nella materia, è quello dettato dall'[art. 39 del D.Lgs n. 112 del 1999](#), da applicarsi sempre, pertanto, in caso di opposizioni esecutive regolarmente proposte ai sensi degli [artt. 615 e ss. c.p.c.](#), cioè di opposizioni non aventi carattere cd. recuperatorio, e ciò anche in caso di riscossione a mezzo ruolo di crediti derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada (cfr. [Cass., Sez. 3, Ordinanza n. 30777 del 06/11/2023](#); ancor più di recente, nel medesimo senso: [Cass., Sez. 3, Ordinanza n. 36505 del 29/12/2023](#)). Restano, infine e per la specialità della disciplina di settore, diversamente regolate le opposizioni esattoriali in materia previdenziale ([Cass., Sez. U, Sentenza n. 7514 dell'8/03/2022](#), Rv. 664407-01).

In caso di opposizioni esecutive proposte nell'ambito della riscossione a mezzo ruolo non sussiste, quindi, alcun litisconsorzio necessario con l'ente creditore e l'unico legittimato passivo, per tali opposizioni, è l'agente della riscossione.

6. In base all'indicata impostazione sistematica – è opportuno precisarlo – non può certamente ritenersi impedito al debitore opponente di chiamare in giudizio anche l'ente creditore, oltre all'agente della riscossione, in caso di proposizione di una opposizione esecutiva nell'ambito di una procedura di riscossione a mezzo ruolo.

In tal caso, potrebbe al più (almeno in determinati casi) rivelarsi superflua l'evocazione in giudizio dell'ente creditore da parte dell'agente della riscossione, ai sensi ed ai fini di cui all'[art. 39 del D.Lgs n. 112 del 1999](#), essendo lo stesso già parte del giudizio.

Ma, se non sussiste alcun litisconsorzio necessario e, dunque, l'evocazione dell'ente creditore non è necessaria ai fini dell'integrità del contraddittorio, ne consegue inevitabilmente che, in tali casi, l'opponente è certamente e comunque tenuto, sin dall'instaurazione del giudizio, ad evocare l'unico legittimato passivo necessario rispetto alla sua domanda e che, laddove non lo faccia, non essendo possibile alcun ordine di integrazione del contraddittorio ai sensi dell'[art. 102 c.p.c.](#) (non ricorrendo l'ipotesi in cui "la decisione non può pronunciarsi che in confronto di più parti"), al giudice non resterà altro che prendere atto dell'inammissibilità della domanda proposta, per la mancata evocazione dell'unico legittimato passivo necessario.

7. Le conclusioni appena esposte derivano in via logica necessaria dall'indirizzo consolidato di questa Corte in ordine alla legittimazione passiva esclusiva dell'agente della riscossione nelle opposizioni esecutive proposte nell'ambito della riscossione a mezzo ruolo.

Esse, peraltro, trovano fondamento e giustificazione sistematica anche in considerazioni di carattere più generale.

In primo luogo, infatti, deve ricordarsi che il fenomeno di scissione tra titolarità del credito e titolarità dell'azione esecutiva, in caso di riscossione a mezzo ruolo, è previsto dalla legge per agevolare la

riscossione dei crediti pubblici (o, comunque, di interesse pubblico) e che, proprio a causa di tale scissione, il soggetto titolare del credito in riscossione non sempre è agevole da individuare per l'intimato, né è sempre agevole distinguere tra opposizioni che involgono il diritto di credito o quelle che involgono la sola posizione dell'agente della riscossione, onde l'eventuale onere di convenire in giudizio sia il titolare del credito che il titolare dell'azione esecutiva, in caso di opposizione alla riscossione a mezzo ruolo riguardante anche la sussistenza del credito, finirebbe per aggravare eccessivamente e ingiustificatamente il diritto di difesa del debitore.

Tale ricostruzione trova, poi, un preciso aggancio nella disciplina positiva: infatti, l'[art. 39 D.Lgs. n. 112/1999](#) prevede che "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".

Quest'ultima norma, in particolare, impone all'agente della riscossione di chiamare in giudizio l'ente creditore quando sono in gioco questioni attinenti al credito, se vuole evitare di "rispondere delle conseguenze della lite".

Il fatto che, laddove l'agente non provveda in tal senso, è previsto che esso "risponda delle conseguenze della lite", implica, quindi, necessariamente: a) che è possibile che il giudizio di opposizione pervenga al suo esito anche senza la partecipazione dell'ente creditore; b) che, anche senza la partecipazione al giudizio dell'ente creditore, all'esito dell'opposizione esecutiva si forma, comunque, il giudicato sull'oggetto dell'opposizione stessa e, quindi, eventualmente anche sull'esistenza del credito, nei confronti dell'ente creditore (in caso contrario, l'agente della riscossione non potrebbe rispondere delle conseguenze della lite nei confronti dell'ente creditore, perché la decisione non sarebbe opponibile a quest'ultimo).

Tutto ciò – quale ulteriore conseguenza – implica necessariamente che l'ente creditore non è litisconsorte necessario nelle opposizioni esecutive vere e proprie (diversamente da quelle cc.dd. recuperatorie sopra descritte), in caso di riscossione a mezzo ruolo, anche se può essere chiamato in causa.

8. Non sarebbe, ovviamente, possibile ipotizzare che non sussista il litisconsorzio necessario sostanziale ai sensi dell'[art. 102](#) c.p.c., tra il debitore opponente, l'agente della riscossione e l'ente creditore, laddove venga evocato in giudizio dall'opponente il solo agente della riscossione, e sussista il medesimo litisconsorzio necessario, tra i medesimi soggetti, laddove venga invece evocato il solo ente creditore.

Rimane impregiudicato l'esame delle eventuali diverse conclusioni cui potrebbe giungersi con riguardo al litisconsorzio necessario processuale (ai sensi dell'[art. 331](#) c.p.c.) nei gradi di impugnazione, laddove in primo grado siano stati in concreto evocati o abbiano, comunque, partecipato al giudizio sia l'ente creditore che l'agente della riscossione: e ciò in quanto la questione non rileva nel presente giudizio.

9. Orbene, chiarito quanto fin qui esposto, non vi è dubbio che, laddove venga evocato in giudizio un soggetto privo di legittimazione (processuale) passiva, senza la contestuale evocazione in giudizio del legittimato passivo necessario effettivo, la conseguenza, sul piano processuale, è inevitabilmente quella dell'inammissibilità della domanda.

In definitiva, si deve enunciare il seguente principio di diritto:

"in caso di riscossione dei crediti a mezzo ruolo ai sensi del [D.P.R. n. 602 del 1973](#), e al di fuori del caso delle opposizioni cc.dd. recuperatorie, le opposizioni esecutive, ai sensi degli [artt. 615](#) e [617](#) c.p.c., devono essere proposte nei confronti dell'agente della riscossione, unico legittimato passivo rispetto alle stesse, in quanto titolare esclusivo dell'azione esecutiva; in mancanza, le opposizioni stesse

devono essere dichiarate inammissibili, anche se proposte nei confronti del solo ente titolare del credito, in quanto avanzate nei confronti di un soggetto privo della necessaria legittimazione passiva sul piano processuale, senza possibilità di un ordine di integrazione del contraddittorio ai sensi dell'[art. 102](#) c.p.c., non sussistendo la situazione di litisconsorzio necessario cd. sostanziale prevista da tale disposizione".

10. L'originaria inammissibilità dell'opposizione all'esecuzione avanzata nel presente giudizio, per il difetto di legittimazione processuale passiva dell'unico soggetto evocato (non essendo stata oggetto di una espressa pronuncia da parte dei giudici del merito e non essendovi, quindi, alcun giudicato interno ostativo sul punto), può certamente essere rilevata anche nella presente sede, ai sensi dell'[art. 382](#), comma 3, c.p.c. e determina la necessità di una cassazione senza rinvio della decisione impugnata, perché la domanda non poteva essere proposta, con conseguente caducazione degli effetti di entrambe le pronunzie di merito (dipendendo quella della sentenza di primo grado dalla caducazione, qui disposta, di quella di appello, che già l'aveva sostituita) e l'assorbimento di tutti i motivi dei ricorsi proposti nella presente sede, sia in via principale che in via incidentale.

11. Decidendo sui ricorsi, la sentenza impugnata è cassata senza rinvio, ai sensi dell'[art. 382](#), comma 3, c.p.c., perché la domanda non poteva essere proposta.

Per le spese del giudizio si provvede, sulla base del principio della soccombenza, come in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

La Corte:

- decidendo sui ricorsi, cassa senza rinvio la decisione impugnata perché la domanda non poteva essere proposta, ai sensi dell'[art. 382](#), comma 3, c.p.c.;
- condanna la società controricorrente a pagare le spese dell'intero giudizio in favore dell'amministrazione ricorrente, liquidandole in complessivi Euro 15.000,00 per il giudizio di primo grado, complessivi Euro 13.000,00 per il giudizio di secondo grado ed in complessivi Euro 10.000,00 per il giudizio di legittimità, oltre eventuali spese prenotate a debito.

#### **Conclusione**

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile, il 24 gennaio 2024.

Depositato in Cancelleria il 12 febbraio 2024.