

Riscossione

Abuso del diritto di impugnazione e condanna alle spese di lite

di Isabella Buscema - Esperto di diritto tributario

L'abuso del diritto di impugnazione consiste "nello sviamento del sistema giurisdizionale dai suoi fini istituzionali ed in un ingiustificato aumento del contenzioso che ostacoli la ragionevole durata dei processi pendenti e il corretto impiego delle risorse necessarie per il buon andamento della giurisdizione", con conseguente produzione di effetti pregiudizievoli per la controparte. Non c'è abuso del processo se ci sono orientamenti di merito contrastanti. Per la responsabilità processuale aggravata occorrono la malafede o la colpa grave. Anche nell'ambito del processo tributario, la parte ricorrente non risponde di responsabilità processuale aggravata qualora impugni una sentenza nonostante sia a conoscenza dell'esistenza di orientamenti tra loro contrastanti e soprattutto contrari a quanto sostenuto nel suo ricorso. Nella sentenza n. 18745 del 2019 la terza sezione della Corte di Cassazione, accogliendo il ricorso e decidendo nel merito, elimina la condanna al pagamento di una somma equitativamente determinata ex art. 96, comma 3, c.p.c. a carico della parte soccombente nel giudizio di appello.

Principio

Nelle controversie esattoriali, la soccombenza dell'Ente impositore per vizi di formazione del ruolo, non esclude la condanna alle spese di lite in solido a carico dell'Agente della Riscossione che non ha effettuato la richiesta in manleva. Sussiste l'abuso del diritto di impugnazione (1) solo in caso di vacuità e pretestuosità delle argomentazioni difensive.

La mera conoscenza della esistenza di contrastanti orientamenti di merito, alcuni espressione di una posizione contraria a quella fatta propria dell'impugnante, non è di per sé sufficiente a qualificare la proposizione dell'appello come abuso del mezzo di impugnazione, perché *"solo la vacuità e la vuota pretestuosità delle argomentazioni utilizzate potrebbero portare a tanto qualora si spingessero ai confini della mala fede: diversamente opinando, lo strumento dell'art. 96, comma 3, c.p.c., nato per contenere l'abuso degli strumenti processuali di per sé leciti, verrebbe adattato all'uso distorto di dissuadere ogni tentativo di sovvertire, a mezzo della impugnazione, un precedente orientamento giurisprudenziale"*.

Tale assunto è stato statuito dalla sentenza n. 18745 pubblicata in data 12 luglio 2019 della Cassazione.

Vicenda

Un contribuente ha proposto opposizione all'esecuzione, ex art. 615 c.p.c., avverso due cartelle di pagamento notificate da Equitalia Sud s.p.a. relative al mancato pagamento di sanzioni amministrative comminate per violazioni del codice della strada, rilevando che non le erano mai stati notificati i relativi verbali. L'opposizione è stata accolta, con condanna solidale alle spese di Roma Capitale e dell'Agente per la riscossione. Equitalia Sud ha proposto ricorso in Cassazione, per l'annullamento della pronuncia del Tribunale di Roma avverso la condanna solidale alle spese di lite di Roma capitale e dell'Agente della Riscossione, ritenendo che la mancata notifica dei verbali di contravvenzione delle sanzioni amministrative fosse imputabile unicamente ad un vizio di formazione del titolo esecutivo imputabile a Roma Capitale, cui andava posta la soccombenza della causa avverso la cartella esattoriale notificata.

(1) In materia di esecuzione forzata tributaria, la disciplina sul cumulo dei mezzi di espropriazione di cui all'art. 483 c.p.c. opera, in virtù della clausola generale di buona fede e dei principi in tema di abuso del processo, anche nella fase anteriore all'inizio dell'esecuzione, nella quale il contribuente può pertanto far valere, impugnando la cartella di pagamento (o gli altri atti prodromici alla

riscossione coattiva), le condotte abusive dell'agente di riscossione, che manifesti l'intenzione di avviare ulteriori processi esecutivi, pur avendo già impiegato fruttuosamente gli strumenti processuali volti alla soddisfazione coattiva del credito (Cass., sez. V, sent., 17 aprile 2019, n. 10668).

In particolare, il Tribunale di Roma ha ritenuto che esistesse un dovere di controllo sulla legittimità della iscrizione a ruolo, operata da Roma Capitale in capo ad Equitalia, prima della notifica della cartella.

Equitalia ha proposto ricorso in cassazione sulla base delle seguenti articolate argomentazioni:

- 1) insussistenza di un obbligo legale di controllo dell'operato dell'Ente impositore sulla legittimità dei ruoli di riscossione;
- 2) vizio di motivazione, per essere stata condannata alle spese in difetto di soccombenza;
- 3) insussistenza dei presupposti per essere stata condannata per lite temeraria ex art. 96, comma 3, c.p.c.

Pronuncia

Gli Ermellini, con la pronuncia citata, hanno statuito che non incombe all'Agente della riscossione il controllo di legittimità dell'iscrizione a ruolo; tuttavia, in relazione ai rapporti tra Agente della Riscossione ed Ente impositore, qualora l'Agente della riscossione si costituisca in giudizio senza chiedere di essere manlevato dalle eventuali conseguenze della soccombenza, fa volontariamente proprie le sorti processuali, anche sotto il profilo della condivisione della condanna in solido alle spese di causa.

Gli Ermellini, rigettando i primi due motivi del ricorso, hanno confermato il principio sopra espresso, ma hanno accolto il terzo motivo, escludendo la condanna di Equitalia per lite temeraria e riducendo le spese di condanna.

Nella sentenza impugnata in cassazione la condanna del soccombente per responsabilità aggravata è stata fondata sulla mancata presa in considerazione di uno specifico orientamento seguito dal singolo estensore della sentenza: secondo il Giudice di legittimità, tale criterio è errato *“perché in caso di unico giudicante implicherebbe una inammissibile colpevolizzazione, sotto il profilo della condanna pecuniaria, di ogni tentativo di modificare un precedente orientamento giurisprudenziale”*, mentre, *“in caso di ripartizione (non contestata) della materia tra diverse sezioni di un medesimo ufficio giudiziario, l'orientamento contrario di un singolo magistrato dell'ufficio sarebbe di per sé irrilevante, anche in ragione dell'automaticità dell'assegnazione delle cause. Tale condanna per lite temeraria è volta a salvaguardare finalità pubblicistiche, correlate all'esigenza di una sollecita ed efficace definizione dei giudizi, nonché interessi della parte vittoriosa ed a sanzionare la violazione dei doveri di lealtà e probità sanciti dall'art. 88 c.p.c., realizzata attraverso un vero e proprio abuso della potestas agendi con un'utilizzazione del potere di promuovere la lite, di per sé legittimo, per fini diversi da quelli ai quali esso è preordinato, con conseguente produzione di effetti*

pregiudizievole per la controparte. Ne consegue che la condanna, al pagamento della somma equitativamente determinata, non richiede né la domanda di parte né la prova del danno, essendo tuttavia necessario l'accertamento, in capo alla parte soccombente, della mala fede (consapevolezza dell'infondatezza della domanda) o della colpa grave (per carenza dell'ordinaria diligenza volta all'acquisizione di detta consapevolezza), venendo in considerazione, a titolo esemplificativo, la pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria per contrarietà al diritto vivente ed alla giurisprudenza consolidata, la manifesta inconsistenza giuridica delle censure in sede di gravame ovvero la palese e strumentale infondatezza dei motivi di impugnazione” (Cass., SS.UU., 13 settembre 2018, n. 22405).

Conclusioni

Nella controversia con cui il debitore contesti l'esecuzione esattoriale, in suo danno minacciata o posta in essere, non integra ragione di esclusione della condanna alle spese di lite, né - di per sé sola considerata - di compensazione delle stesse, nei confronti dell'agente della riscossione la circostanza che l'illegittimità dell'azione esecutiva sia da ascrivere all'ente creditore interessato; restano peraltro ferme, da un lato, la facoltà dell'agente della riscossione di chiedere a quest'ultimo di manlevarlo anche dall'eventuale condanna alle spese in favore del debitore vittorioso e, dall'altro, la possibilità, per il giudice, di compensare le spese del debitore vittorioso nei confronti con l'agente della riscossione e condannare al pagamento delle spese del debitore vittorioso soltanto l'ente creditore interessato o impositore quando questo è presente in giudizio, ove sussistano i presupposti di cui all'art. 92 c.p.c., diversi ed ulteriori rispetto alla sola circostanza che l'opposizione sia stata accolta per ragioni riferibili all'ente creditore interessato o impositore.

In tema di esecuzione cd. esattoriale, quando l'opposizione proposta dal debitore è accolta in relazione a vizi del procedimento o di merito ascrivibili esclusivamente all'ente creditore, il diritto del concessionario del servizio di riscossione di essere manlevato dall'ente medesimo dal pagamento dei compensi professionali dei propri difensori può essere esercitato nell'ambito del medesimo giudizio ovvero in separata sede; nel primo caso, qualora il giudice non accolga la domanda di manleva o non provveda sulla stessa, il concessionario dovrà coltivare gli ordinari rimedi impugnatori, nell'altra ipotesi, invece, la disposta compensazione delle spese processuali fra l'opponente e gli opposti non determina alcun giudicato nei rapporti interni fra il concessionario e l'ente creditore. (Cass. n. 12612/2017).

La nozione di abuso del diritto (2) di impugnazione, legittimante la condanna *ex art. 96*, comma 3, a carico della parte soccombente in sede di impugnazione, consiste nello sviamento del sistema giurisdizionale dai suoi fini istituzionali ed in un ingiustificato aumento del contenzioso che ostacoli la ragionevole durata dei processi pendenti e il corretto impiego delle risorse necessarie per il buon andamento della giurisdizione.

Dovrebbe aversi un vero e proprio abuso della *potestas agendi*, attraverso un'utilizzazione del potere di promuovere la lite, di per sé legittimo, per fini diversi da quelli per i quali il potere stesso è preordinato, con conseguente produzione di effetti pregiudizievoli per la controparte (Cass. n. 9912/2018) (3).

La responsabilità aggravata ai sensi dell'art. 96 c.p.c., comma 3, a differenza di quella di cui ai primi due commi della medesima norma, non richiede la domanda di parte né la prova del danno (4), ma esige pur sempre, sul piano soggettivo, la mala fede o la colpa grave della parte soccombente, sussistente nell'ipotesi di violazione del grado minimo di diligenza che consente di avvertire facilmente l'infondatezza o l'inammissibilità della propria domanda, non essendo sufficiente la mera infondatezza, anche manifesta, delle tesi prospettate.

Peraltro, sia la mala fede che la colpa grave devono coinvolgere l'esercizio dell'azione processuale nel suo complesso, cosicché possa considerarsi meritevole di sanzione l'abuso dello strumento processuale in sé, anche a prescindere dal danno

procurato alla controparte e da una sua richiesta, come nel caso di pretestuosità dell'azione per contrarietà al diritto vivente ed alla giurisprudenza consolidata, ovvero per la manifesta inconsistenza giuridica o la palese e strumentale infondatezza dei motivi di impugnazione.

La condanna *ex art. 96 c.p.p.*, comma 3, è volta a salvaguardare finalità pubblicistiche, correlate all'esigenza di una sollecita ed efficace definizione dei giudizi, nonché interessi della parte vittoriosa ed a sanzionare la violazione dei doveri di lealtà e probità sanciti dall'art. 88 c.p.c., realizzata attraverso un vero e proprio abuso della *potestas agendi* con un'utilizzazione del potere di promuovere la lite, di per sé legittimo, per fini diversi da quelli ai quali esso è preordinato, con conseguente produzione di effetti pregiudizievoli per la controparte.

Ne consegue che la condanna al pagamento della somma equitativamente determinata, non richiede né la domanda di parte né la prova del danno, essendo tuttavia necessario l'accertamento, in capo alla parte soccombente, della mala fede (consapevolezza dell'infondatezza della domanda) o della colpa grave (per carenza dell'ordinaria diligenza volta all'acquisizione di detta consapevolezza), venendo in considerazione, a titolo esemplificativo, la pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria per contrarietà al diritto vivente ed alla giurisprudenza consolidata, la manifesta inconsistenza giuridica delle censure in sede di gravame ovvero la palese e strumentale infondatezza dei motivi di impugnazione.

(2) L'abuso del processo contrasta con l'inderogabile dovere di solidarietà, che impedisce di far gravare sullo Stato debitore il danno derivante dall'aumento degli oneri processuali e con il principio costituzionale della ragionevole durata del processo, avuto riguardo all'allungamento dei tempi processuali derivante dalla proliferazione non necessaria dei procedimenti. Tale abuso non è sanzionabile con l'inammissibilità dei ricorsi, non essendo illegittimo lo strumento adottato ma le modalità della sua utilizzazione, ma impone per quanto possibile l'eliminazione degli effetti distorsivi che ne derivano, e, quindi, la valutazione dell'onere delle spese come se il procedimento fosse stato unico fin dall'origine. Tale abuso in generale ricorre quando, con violazione dei canoni generali di correttezza e buona fede e dei principi di lealtà processuale e del giusto processo, si utilizzano strumenti processuali per perseguire finalità eccedenti o deviate rispetto a quelle per le quali l'ordinamento li ha predisposti.

(3) Un caso di abuso del processo è stato ravvisato dalla giurisprudenza, ad esempio, nell'impugnazione della sentenza di primo grado per motivi attinenti alla giurisdizione da parte dell'attore soccombente (quindi da parte del soggetto che ha adito per primo quello stesso giudice). Tale condotta configura una violazione del divieto di venire *contra factum proprium*. La mancata allegazione della relazione di notificazione della sentenza contrasta con i principi dettati dagli artt. 6 CEDU e 111 Cost. in tema di ragionevole durata del processo e di equo accesso alla giustizia. L'art. 96, comma 3, c.p.c. si configura, in tal senso, come una sanzione prevista per scoraggiare iniziative volte non alla tutela dei diritti dei cittadini ma all'uso spregiudicato del processo

civile, che minano al buon andamento della giurisdizione e hanno come conseguenza la dispersione delle risorse per la giurisdizione e l'allungamento dei processi pendenti. (Cass., sez. III, ordinanza 11 ottobre 2018, n. 25176).

(4) La condanna della parte soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata, ai sensi dell'art. 96, comma 3, c.p.c., che configura una sanzione di carattere pubblicistico, non presuppone l'accertamento dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, ma soltanto di una condotta oggettivamente valutabile alla stregua di abuso del processo, quale l'aver agito o resistito pretestuosamente (Cass., sez. III, ord., 11 ottobre 2018, n. 25177). La condanna *ex art. 96*, comma 3, c.p.c., applicabile d'ufficio in tutti i casi di soccombenza, configura una sanzione di carattere pubblicistico, autonoma ed indipendente rispetto alle ipotesi di responsabilità aggravata *ex art. 96*, commi 1 e 2, c.p.c. e con queste cumulabile, volta - con finalità deflative del contenzioso - alla repressione dell'abuso dello strumento processuale; la sua applicazione, pertanto, non richiede, quale elemento costitutivo della fattispecie, il riscontro dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, bensì di una condotta oggettivamente valutabile alla stregua di "abuso del processo", quale l'aver agito o resistito pretestuosamente. (Cass., sez. II, Sent., 21 novembre 2017, n. 27623). Contra Cass., sez. III, ord., 30 marzo 2018, n. 7901: "In tema di responsabilità aggravata, la condanna *ex art. 96*, comma 3, c.p.c. presuppone l'accertamento di un fatto illecito, qual è l'"abuso del processo", e richiede, pertanto, il necessario riscontro dell'elemento soggettivo della mala fede o della colpa".

La semplice conoscenza dell'esistenza di contrastanti orientamenti di merito, alcuna espressione di una posizione contraria a quella fatta propria dall'impugnante, non è di per sé sufficiente a qualificare la proposizione dell'appello come abuso del mezzo di impugnazione.

Solo la vacuità e la vuota pretestuosità delle argomentazioni utilizzate, potrebbero portare a

tanto qualora si spingessero ai confini della mala fede.

Diversamente opinando, lo strumento dell'art. 96 c.p.c., comma 3 (5), nato per contenere l'abuso degli strumenti processuali di per sé leciti, verrebbe adattato all'uso distorto di dissuadere ogni tentativo di sovvertire, a mezzo della impugnazione, un precedente orientamento giurisprudenziale.

(5) Chi abbia impugnato una sentenza in Cassazione insistendo colpevolmente in tesi giuridiche reputate già manifestamente infondate dal giudice precedente, oppure adducendo censure di

tale inconsistenza, irrilevanza o genericità che avrebbero dovuto da lui essere percepite, integra un abuso del diritto all'impugnazione, con conseguente condanna ex art. 96 c.p.c.