

Cassazione civile sez. trib., 22/09/2025, n. 25806

FATTI DI CAUSA

1. Oggetto di controversia Ã la pretesa contenuta nella cartella indicata in atti con cui lâ? agente della riscossione aveva richiesto alla contribuente il pagamento della somma di 268,88 Euro a titolo di quota consortile per lâ? anno 2013 di cui ai ruoli del Consorzio (Omissis).
2. La Commissione tributaria regionale del Lazio rigettava lâ? appello proposto dal Consorzio contro la sentenza n. 17422/35/2018 della Commissione tributaria provinciale di Roma ed accoglieva quello incidentale avanzato dalla contribuente, ritenendo che, ai sensi del D.Lgs. n. 1446/1918, lâ? unico soggetto titolare del potere esattivo Ã il Comune, che puÃ affidare lâ? attivitÃ in concessione allâ? Agenzia delle Entrate-Riscossione, per cui lâ? emissione dei ruoli esattoriali da parte del Consorzio integrava la violazione delle norme che disciplinano lâ? attivitÃ consortile.
3. Avverso tale pronuncia il Consorzio (Omissis) proponeva ricorso per cassazione, notificandolo in data 24/25/27/30 settembre 2021, formulando tre motivi dâ? impugnazione.
4. Di.Pa. notificava il 9 novembre 2021 controricorso ed ha depositato in data 17 giugno 2025 memoria ex art. 380-bis.1. c.p.c.
5. Lâ? Agenzia delle Entrate-Riscossione Ã restata intimata.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso il ricorrente ha eccepito, ai sensi dellâ? art. 360, primo comma, num. 3, c.p.c., la violazione dellâ? art. 2909 c.c. in ragione del giudicato formatosi sulla natura obbligatoria del consorzio e la relativa potestÃ impositiva in ordine allâ? emissione dei ruoli, giusta sentenza della Corte di cassazione, Sez. Un., 6 maggio 23013, n. 10403, resa tra le stese parti.
2. Con la seconda censura il Consorzio ha eccepito, a mente dellâ? art. 360, primo comma, num. 4, c.p.c., la nullitÃ della sentenza per violazione dellâ? art. 112 c.p.c., avendo la Commissione pronunciato su una domanda, concernente il difetto di legittimazione del Consorzio, non proposta in sede di appello incidentale.
3. Con la terza doglianza lâ? ente ha lamentato, in relazione al parametro di cui allâ? art. 360, primo comma, num. 3, c.p.c., la violazione dellâ? art. 7 D.Lgs. n. 1446/1918, reputando erronea

la pronuncia impugnata nella parte in cui ha escluso il potere del consorzio di emettere i ruoli.

4. Il ricorso va accolto nel suo terzo motivo.

5. La prima doglianza va, infatti, respinta, in quanto la pronuncia di questa Corte, Sez. un., 6 maggio 2013, n. 10403 ha solo deciso sulla giurisdizione tributaria in materia di contributi consortili cd. stradali in ragione dell'affermata natura tributaria della pretesa.

6. Anche la seconda censura va respinta.

La questione concernente l'effettiva titolarità, dal lato attivo o passivo, del rapporto dedotto in giudizio, difatti, un elemento costitutivo della domanda ed attiene al merito della decisione, sicché spetta all'attore allegarla e provarla, con la conseguenza che la sua negazione si configura come una mera difesa ed è questione comunque rilevabile d'ufficio dal giudice (cfr. Cass., Sez. I., 11 settembre 2024, n. 24375, che richiama Cass. S.U. n. 2951/2016; conf. Cass. n. 28793/2023, in motiv.).

7. Risulta, invece, fondato il terzo motivo.

7.1. L'art. 1, prima comma, D.Lgs. n. 1446/1918 prevede che «Gli utenti delle strade vicinali, anche se non soggette a pubblico transito, possono costituirsi, in Consorzio per la manutenzione e la sistemazione o ricostruzione di esse».

Come chiarito da questa Corte, l'art. 14 della legge n. 126/1958 ha poi stabilito che la costituzione dei consorzi previsti dal citato D.Lgs. per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico, anche se rientranti nei comprensori di bonifica, è obbligatoria (cfr. Cass., Sez. Un., 6 maggio 2013, n. 10403 cit.).

L'art. 2, terzo comma, D.Lgs. n. 1446/1918 stabilisce, tra l'altro, che «il Consiglio comunale, approva la costituzione del Consorzio, l'elenco degli utenti ed il piano di ripartizione della spesa».

Infine, l'art. 7, prima comma, D.Lgs. n. 1446/1918 prevede che «i contributi degli utenti si esigono nei modi e coi privilegi stabiliti per la riscossione delle imposte dirette, mediante ruoli compilati in base al piano di ripartizione approvato dal Consiglio comunale, tenuto conto delle modificazioni disposte dalla Giunta provinciale amministrativa. Detti ruoli sono pubblicati per la durata di quindici giorni e resi esecutivi dal prefetto; e l'esattore comunale è tenuto alla riscossione con lo stesso agio che gli spetta per le imposte».

7.2. Da tale quadro normativo deriva che compete al consiglio comunale l'approvazione del piano di ripartizione di spesa, mentre spetta al consorzio (ente pubblico obbligatorio), il potere impositivo e, con esso, la connessa attività di redazione dei ruoli compilati in base al piano di

ripartizione approvato dal consiglio comunale ed all'esattore comunale (ora ai soggetti abilitati ex art. 52 D.Lgs. 446/1997) l'attività di riscossione dei contributi dovuti dai consorziati.

Si giunge a tale conclusione, a fronte di un non perspicuo dato letterale della disposizione di cui al menzionato art. 7, considerando che il consorzio ad essere titolare dell'attività gestoria dei beni e dunque del gettito contributivo che ne è correlato, cui si collega necessariamente il potere impositivo e, con esso, la connessa attività di redazione dei ruoli compilati in base al piano di ripartizione approvato dal Consiglio comunale.

La disposizione, del resto, rimanda alle modalità della riscossione delle imposte dirette, mediante ruoli compilati in base al piano di ripartizione approvato dal consiglio comunale, il che, da un lato, consente di ritenere che sia il titolare della pretesa tributario (nella specie il consorzio) e quindi l'amministrazione creditrice ad essere il soggetto tenuto all'iscrizione a ruolo e, dall'altro, circoscrive l'attività comunale alla sola approvazione del piano ripartizione dei contributi dovuti, quale atto presupposto all'iscrizione a ruolo.

Non può giustificare una diversa soluzione la previsione dell'art. 5 della convenzione del 7 maggio 2010 intercorsa tra il Consorzio ricorrente ed il Comune di Ardea (secondo cui il Consorzio si impegna ad adeguare l'attività di riscossione delle quote consortili al disposto normativo e dunque ad adottare il sistema vigente per le imposte dirette, nel caso specifico tramite ruoli emessi dal Comune), giacché non può una convenzione tra enti sovvertire il criterio normativo della competenza circa il potere impositivo, che, per quanto detto, appartiene al consorzio, al quale spetta il contributo consortile (v. Cass., Sez. Un., 6 maggio 2013, n. 10403 cit.), e non anche al comune cui compete solo l'approvazione (da parte del consiglio comunale) del piano di ripartizione.

8. Alla stregua di quanto precede risulta errata la decisione impugnata che ha individuato nel comune il titolare dell'attività esattoria.

8.1. Non può avere seguito l'eccezione di giudicato sollevata dalla controricorrente nella memoria di cui all'art. 380-bis.1. c.p.c., in cui ha segnalato, peraltro senza nemmeno produrle, una serie di sentenze alla medesima favorevoli sul tema (giuridico) dell'approvazione dei ruoli da parte del consiglio comunale ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 del D. Lgt n. 1446/1918 e l'assenza di prova della delega rilasciata dal comune all'agenzia della riscossione per la riscossione dei contributi consortili.

8.2. Quest'ultima circostanza riguarda, infatti, un nuovo profilo, peraltro di natura fattuale, che non può ricevere ingresso nella sede che occupa.

8.3. Quanto alla titolarità del potere impositivo si tratta di questione squisitamente giuridica e va, quindi, rammentato il principio secondo il quale il giudicato può formarsi ed essere invocato solo sulle circostanze che hanno costituito oggetto di apprezzamenti di fatto e non anche su

questioni giuridiche.

Per consolidata giurisprudenza di questa Corte, difatti, l'attività interpretativa delle norme giuridiche compiuta da un giudice, in quanto consustanziale allo stesso esercizio della funzione giurisdizionale, non può mai costituire limite all'attività esegetica esercitata da un altro giudice, né essere suscettibile di passare in giudicato autonomamente dalla domanda o dal capo di essa cui si riferiscono, assolvendo ad una funzione meramente strumentale rispetto alla decisione, dovendosi richiamare a tal proposito il distinto modo in cui opera il vincolo determinato dalla efficacia oggettiva del giudicato ex art. 2909 c.c. rispetto a quello imposto, in altri ordinamenti giuridici, dal principio dello "stare decisis" (cioè del precedente giurisprudenziale vincolante), che non trova riconoscimento nell'attuale ordinamento processuale (così Cass., Sez. V, 7 aprile 2022, n. 11331, che richiama Cass., Sez. 5, 21 ottobre 2013, n. 23723; Cass., Sez. 5, 15 luglio 2016, n. 14509 e Cass., Sez. T., 1 giugno 2021, n. 15215, cui addde, Cass., Sez. T., 23 marzo 2023, n. 8417; Cass., Sez. I, 4 gennaio 2024, n. 211 e Cass., Sez. T., 5 marzo 2024, n. 5822).

9. In accoglimento, dunque, del terzo motivo la sentenza impugnata va cassata e la causa rinviata alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio in altra composizione per lo scrutinio delle altre questioni ritenute assorbite dal Giudice regionale, nonché per regolare le spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

la Corte accoglie il terzo di motivo di ricorso, rigetta i prime due, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia la causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio in altra composizione anche per regolare le spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 27 giugno 2025.

Depositato in Cancelleria il 22 settembre 2025.

Campi meta

Giurispedia.it

Giurispedia.it

Massima : *In sede di legittimit , deve essere rigettato il motivo di ricorso che invochi la violazione dell'art. 2909 c.c. (giudicato) relativamente all'interpretazione di norme giuridiche (nella specie, sulla titolarit  del potere impositivo). Il giudicato pu  formarsi ed essere invocato solo sulle circostanze che hanno costituito oggetto di apprezzamenti di fatto, e non su questioni squisitamente giuridiche.*

Supporto Alla Lettura :

RICORSO PER CASSAZIONE

Il ricorso per cassazione (artt. 360 e ss. c.p.c.)   un mezzo di impugnazione ordinario che consente di impugnare le sentenze pronunciate in unico grado o in grado d'appello, ma solo per errori di diritto, non essendo possibile dinanzi alla Suprema Corte valutare nuovamente il merito della controversia come in appello. Di solito   ammessa solo la fase rescindente in quanto il giudizio verte sull'accertamento del vizio e sulla sua eventuale cassazione, il giudizio rescissorio spetta al giudice di rinvio. Solo nel caso in cui non dovessero risultare necessari ulteriori accertamenti in cassazione, avvengono entrambi i giudizi. La sua proposizione avviene nel termine (perentorio) di 60 giorni (c.d. termine breve),   previsto un ulteriore termine (c.d. lungo) che scade 6 mesi dopo la pubblicazione della sentenza. Per quanto riguarda i motivi di ricorso l'art. 360 c.p.c dispone che le sentenze possono essere impugnate:

- per motivi attinenti alla *giurisdizione*,
- per violazione delle *norme sulla competenza*, quando non   prescritto il regolamento di competenza;
- per *violazione o falsa applicazione di norme di diritto* e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro;
- per *nullit  della sentenza o del procedimento*;
- per *omesso esame circa un fatto decisivo* per il giudizio che   stato oggetto di discussione tra le parti.

Inoltre pu  essere impugnata con ricorso per cassazione una sentenza appellabile del tribunale se le parti sono d'accordo per omettere l'appello (art. 360, c. 1, n. 3, c.p.c.), mentre non sono immediatamente impugnabili per cassazione le sentenze che decidono di questioni insorte senza definire, neppure parzialmente, il giudizio, in questo caso il ricorso pu  essere proposto senza necessit  di riserva quando sia impugnata la sentenza che definisce, anche parzialmente il giudizio. Il ricorso per cassazione   inammissibile (art. 360 bis c.p.c) quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa, oppure quando   manifestamente infondata la censura relativa alla violazione dei principi regolatori del giusto processo. A pena di inammissibilit  sono previsti determinati requisiti di forma:

- la sottoscrizione da parte di un avvocato iscritto in apposito albo e munito di procura speciale;
- l'indicazione delle parti;
- l'illustrazione sommaria dei fatti di causa;
- l'indicazione della procura se conferita con atto separato e dell'eventuale decreto di ammissione al gratuito patrocinio;

Giurispedia.it