



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE TRIBUTARIA**

composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

LUCIO NAPOLITANO	Presidente
ROBERTA CRUCITTI	Consigliere
GIAN PAOLO MACAGNO	Consigliere
PAOLO DI MARZIO	Consigliere
DANILO CHIECA	Consigliere-Relatore

Oggetto:

IPOTECA FISCALE
--------------------

PU 12 settembre 2024

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso iscritto al n. 51/2019 R.G. proposto da  
AGENZIA DELLE ENTRATE -RISCOSSIONE (ADER), in persona del  
Direttore *pro tempore*, domiciliata in Roma alla via dei Portoghesi  
n. 12 presso gli uffici dell'Avvocatura Generale dello Stato, dalla  
quale è rappresentata e difesa *ope legis*

-ricorrente principale-

contro

MARIA TERESA elettivamente domiciliata in Roma alla via  
Ruffini n. 2/A presso lo studio dell'avv. dal quale  
è rappresentata e difesa

-controricorrente/ricorrente in via incidentale condizionata-  
avverso la SENTENZA della COMMISSIONE TRIBUTARIA  
REGIONALE DEL LAZIO n. 3231/6/18 depositata il 16 maggio 2018

udita la relazione svolta nell'udienza pubblica del 12 settembre  
2024 dal Consigliere Danilo Chieca;

udito il Pubblico Ministero, in persona della Sostituta Procuratrice  
Generale Paola Filippi, la quale ha concluso per l'accoglimento del  
ricorso principale e l'inammissibilità di quello incidentale  
condizionato;



udito per la ricorrente principale l'avvocato dello Stato **Alberto**  
Giovannini;

### FATTI DI CAUSA

Equitalia Sud s.p.a., successivamente incorporata da Equitalia Servizi di Riscossione s.p.a., notificava a Maria Teresa l'avvenuta iscrizione dell'ipoteca fiscale ex art. 77 del D.P.R. n. 602 del 1973 su due beni immobili di sua proprietà siti in Roma alla via Anastasio II nn. 165 e 167, sull'asserito presupposto del mancato pagamento di dieci cartelle esattoriali e due avvisi di accertamento esecutivi inerenti anche a tributi erariali.

La impugnava l'atto in questione dinanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Roma, la quale, nella resistenza dell'Amministrazione Finanziaria, dichiarata carente di legittimazione passiva, e nella contumacia dell'agente della riscossione, accoglieva il ricorso, con compensazione integrale delle spese di lite, rilevando che l'iscrizione ipotecaria non era stata preceduta dalla comunicazione di un preavviso idoneo ad assolvere il generale obbligo di informazione della contribuente rispetto all'adozione di un provvedimento atto ad incidere negativamente sui suoi diritti.

La decisione veniva successivamente confermata dalla Commissione Tributaria Regionale del Lazio, che con sentenza n. 3231/6/18 del 16 maggio 2018 respingeva sia l'appello principale proposto dall'Agenzia delle Entrate - Riscossione (ADER), successore *ex lege* di Equitalia Servizi di Riscossione s.p.a., sia quello incidentale spiegato dalla diretto a censurare unicamente la disposta regolamentazione delle spese di primo grado.

A fondamento della pronuncia adottata, per quanto qui ancora interessa, il collegio regionale osservava che:

- doveva ritenersi dimostrato che l'iscrizione ipotecaria fosse stata



preceduta da una «*rituale comunicazione preventiva*»;

- cionondimeno, il gravame principale non poteva comunque essere accolto, in quanto: (a) i beni immobili ipotecati erano stati precedentemente costituiti in fondo patrimoniale dalla e dal di lei coniuge Angelo Pontone con atto pubblico del 15 dicembre 2010; (b) al lume della disciplina dettata dall'art. 170 c.c. e della giurisprudenza di legittimità formatasi «*in subiecta materia*», per poter ritenere validamente eseguita l'iscrizione di ipoteca fiscale sui detti beni occorreva dimostrare l'inerenza dei debiti tributari garantiti ai bisogni della famiglia della contribuente; (c) nel caso di specie, era «*mancata del tutto ... ogni dimostrazione, in tal senso ricadente sulla parte onerata, circa tale necessario vincolo funzionale, tra le somme derivanti dal risparmio di imposta e la finalizzazione al servizio dei bisogni del nucleo familiare, considerato altresì che taluni dei crediti per i quali era stato formato il ruolo oggetto di esecuzione avevano originariamente natura non tributaria*»; (d) «*in mancanza anche solo di un inizio di prova in tal senso, non poteva considerarsi superabile il vincolo di inaggregabilità dei beni costituiti in fondo patrimoniale*».

Avverso tale sentenza l'ADER ha proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi.

La ha resistito con controricorso, contenente ricorso incidentale condizionato sostenuto da due motivi. Per la discussione della causa è stata fissata l'odierna pubblica udienza.

Entro il termine di cui al comma 1 dell'art. 378 c.p.c. il Pubblico Ministero ha depositato memoria, concludendo per l'accoglimento del ricorso principale e la declaratoria di inammissibilità dell'incidentale condizionato.

Nel successivo termine di cui al comma 2 del medesimo articolo la contribuente ha depositato memoria illustrativa, insistendo nelle proprie richieste.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**



**(A)Rilievi preliminari**

1. Deve anzitutto rilevarsi che il ricorso per cassazione proposto dall'ADER non è stato notificato all'Agenzia delle Entrate, che pure aveva partecipato al giudizio d'appello.

1.1 Dalla concorde ricostruzione della vicenda processuale operata dalle parti costituite in questa sede si evince, peraltro, che la CTP romana ebbe a dichiarare il difetto di legittimazione passiva della predetta Agenzia e che tale statuizione non fu censurata in appello da alcuno dei contendenti.

1.2 Essendosi, pertanto, formato sul punto il giudicato interno, il contraddittorio può ritenersi regolarmente instaurato nella presente fase del giudizio fra le sole parti riconosciute munite di *«legitimatío ad causam»*.

**(B)Illustrazione dei mezzi di impugnazione****B1)Ricorso principale**

2. Tanto premesso, con il primo motivo del ricorso principale, formulato ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1) c.p.c., viene riproposta l'eccezione di difetto di giurisdizione dell'adito giudice tributario sollevata in grado d'appello dall'ADER con riferimento ai crediti di natura non tributaria sottesi a tre delle dieci cartelle esattoriali poste a base dell'impugnata iscrizione ipotecaria, precisamente di quelle con le quali era stato intimato alla contribuente il pagamento di sanzioni amministrative per violazioni del codice stradale.

3. Con il secondo motivo, ricondotto al paradigma dell'art. 360, comma 1, n. 3) c.p.c., è prospettata la violazione degli artt. 170 e 2697 c.c..

3.1 Si contesta la gravata sentenza per aver erroneamente posto a carico dell'agente della riscossione l'onere della prova dell'inerenza dei debiti erariali garantiti da ipoteca ai bisogni della famiglia della contribuente, laddove, invece, sarebbe spettato a quest'ultima dimostrare che i debiti in questione erano stati contratti per scopi



estranei al soddisfacimento di quei bisogni.

## **B2) Ricorso incidentale condizionato**

4. Con il primo motivo del ricorso incidentale condizionato, proposto ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 4) c.p.c., si lamenta l'omessa pronuncia della CTR sull'eccepita inammissibilità dell'appello dell'ADER per inosservanza dell'art. 57, comma 2, del D. Lgs. n. 546 del 1992, in ragione della novità delle questioni, non rilevabili d'ufficio, da essa introdotte dinanzi al giudice di secondo grado.

5. Con il secondo motivo, inquadrato nello schema dell'art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c., è dedotto l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione fra le parti.

5.1 Si rimprovera alla CTR di non aver tenuto conto della circostanza che il preavviso di iscrizione ipotecaria notificato dall'agente della riscossione l'11 dicembre 2014, acquisito agli atti del processo fin dal primo grado, *< mancava dei requisiti minimi legali previsti per potersi considerare validamente come tale >*.

## **(C) Esame dei motivi**

### **C1) Ricorso principale**

6. Il primo motivo di ricorso principale è fondato.

6.1 La CTP romana, accogliendo «*in toto*» il ricorso della aveva implicitamente riconosciuto la propria giurisdizione in ordine all'intera controversia.

6.2 Sennonchè, come chiaramente si ricava dalle concordi deduzioni delle parti, l'impugnata iscrizione ipotecaria è stata eseguita da Equitalia Sud s.p.a. anche a garanzia di crediti di natura non tributaria, consistenti, in base alle diverse versioni rispettivamente fornite dall'agente della riscossione e dalla contribuente, in sanzioni amministrative per violazioni del codice stradale o in tasse per l'occupazione di suolo pubblico, le une e le altre rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.



6.3 Con l'atto di appello l'ADER aveva specificamente **cenurato «in parte qua»** la decisione di primo grado, eccependo il **difetto di** giurisdizione del giudice tributario relativamente ai crediti di cui trattasi, portati da tre delle dieci cartelle di pagamento poste a base dell'iscrizione d'ipoteca, sì da impedire la formazione del giudicato interno implicito sul punto.

6.4 La CTR laziale, tuttavia, non si è espressamente soffermata sull'eccezione in discorso, limitandosi a rilevare che *«gli ulteriori motivi di appello»* articolati dall'agente della riscossione dovevano, senza distinzione di sorta, intendersi *«assorbiti dal riconoscimento dell'assenza delle condizioni per la utile esperibilità della procedura oggetto di impugnazione in primo grado»*.

6.5 Ciò posto, giova rammentare che, per giurisprudenza ormai consolidata di questa Corte, formatasi sulla scia dell'arresto delle Sezioni Unite n. 17111/2017, *«con riferimento alle controversie aventi per oggetto l'iscrizione ipotecaria di cui all'art. 77 del d.P.R. n. 602 del 1973, anche a sèguito delle modifiche apportate all'art. 19, comma 1, lett. e)-bis, del d.lgs. n. 546 del 1992 dall'art. 35, comma 26-quinquies, del d.l. n. 223 del 2006, conv., con modif., dalla l. n. 248 del 2006, n. 248, applicabile "ratione temporis", ai fini della giurisdizione rileva la natura dei crediti posti a fondamento del provvedimento di iscrizione suddetta, con la conseguenza che la giurisdizione spetterà al giudice tributario o al giudice ordinario a seconda della natura tributaria, o meno, dei crediti, ovvero ad entrambi - ciascuno per il proprio àmbito come appena individuato- se quel provvedimento si riferisce in parte a crediti tributari ed in parte a crediti non tributari»* (nello stesso senso, *ex ceteris*, Cass. n. 29364/2020, Cass. n. 748/2022, Cass. n. 18481/2023).

6.6 Alla stregua del surriferito principio di diritto, al quale va qui data continuità, deve ritenersi sussistente il denunciato vizio di parziale difetto di giurisdizione del giudice tributario, atteso che la



contestata iscrizione ipotecaria concerne pacificamente anche  
crediti di natura non tributaria devoluti alla cognizione del giudice  
ordinario.

6.7 Poiché sulla questione di giurisdizione si sono già pronunciate le Sezioni Unite, la decisione su di essa può essere assunta da questa Sezione semplice, ai sensi dell'art. 374, comma 1, secondo periodo, c.p.c..

6.8 Per completezza espositiva va osservato che, secondo quanto dedotto dalla (pag. 2 e pagg. 7-8 del controricorso), le tre cartelle di pagamento in discussione erano state annullate dal Giudice di pace di Roma con sentenze passate in giudicato prima del compimento dell'atto qui impugnato.

6.9 Tale circostanza dovrà essere valutata dal giudice di rinvio, munito di giurisdizione, al quale spetterà stabilire se essa sia idonea a determinare l'originaria illegittimità dell'iscrizione ipotecaria, per la parte riferibile ai crediti di natura non tributaria (cfr. Cass. n. 29364/2020).

7. Anche il secondo motivo è fondato.

7.1 Per una migliore intelligenza delle questioni che esso pone appare utile una breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

7.2 L'art. 77, comma 1, del D.P.R. n. 602 del 1973 dispone che, una volta decorso inutilmente il termine di cui all'art. 50, comma 1, del medesimo decreto -ovvero quello di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento-, il ruolo costituisce titolo per iscrivere ipoteca sugli immobili del debitore e dei coobbligati.

7.3 L'art. 170 c.c. stabilisce che l'esecuzione sui beni del fondo patrimoniale e sui frutti di essi non può avere luogo per debiti che il creditore conosceva essere stati contratti per scopi estranei ai bisogni della famiglia.

7.4 La relazione intercorrente fra le due citate previsioni è stata ormai da tempo chiarita da questa Corte, la quale ha ripetutamente





affermato che l'art. 170 c.c., nel disciplinare le condizioni di ammissibilità dell'esecuzione sui beni costituiti in fondo patrimoniale, detta una regola applicabile anche all'iscrizione di ipoteca non volontaria, ivi compresa quella di cui all'art. 77 del D.P.R. n. 602 del 1973; ne consegue che l'agente della riscossione può iscrivere ipoteca su beni conferiti nel fondo soltanto se il debito da garantire sia stato contratto per uno scopo non estraneo ai bisogni familiari o se il titolare del credito per il quale si procede non fosse a conoscenza di tale estraneità, dovendosi, in caso contrario, ritenere illegittima l'eventuale iscrizione comunque effettuata (cfr. Cass. n. 5385/2013, Cass. n. 23876/2015, Cass. n. 1652/2016, Cass. n. 6380/2021, Cass. n. 15252/2021, Cass. n. 20008/2021).

7.5 È stato, al riguardo, precisato che:

- il criterio identificativo dei crediti suscettibili di realizzazione in via esecutiva sui beni conferiti nel fondo va ricercato non già nella natura delle obbligazioni, bensì nella relazione esistente fra il fatto generatore delle stesse e il soddisfacimento dei bisogni della famiglia;
- in quest'ottica, l'estraneità ai bisogni della famiglia non può ritenersi dimostrata, né esclusa, per il solo fatto dell'insorgenza del debito nell'esercizio dell'impresa (cfr. Cass. n. 20008/2021, Cass. n. 15252/2021, Cass. n. 7222/2020);
- spetta, in ogni caso, al contribuente dimostrare i fatti che possono condurre all'illegittimità dell'ipoteca, e cioè l'estraneità del debito ai bisogni della famiglia e la consapevolezza di tale estraneità da parte del creditore (cfr. Cass. n. 12397/2024, Cass. n. 6380/2021, Cass. n. 8881/2018, Cass. n. 22761/2016, Cass. n. 5385/2013).

7.6 I principi di diritto innanzi esposti, dai quali non v'è ragione di discostarsi, non sono stati correttamente applicati dalla CTR laziale nel momento in cui ha erroneamente addossato all'agente della





riscossione l'onere di dimostrare che il debito tributario a garanzia del quale era stata operata l'iscrizione dell'ipoteca fiscale ex art. 77 del D.P.R. n. 602 del 1973 fosse inerente ai bisogni della famiglia della contribuente.

7.7 In proposito, va notato che, sebbene nella motivazione della sentenza gravata il collegio regionale si sia limitato a fare generico riferimento alla «*parte onerata*» della prova anzidetta, senza individuarla in modo esplicito, la soluzione finale di merito da esso adottata non lascia àdito a dubbi circa il fatto che l'onere in argomento sia stato posto a carico dell'ADER.

7.8 Alla stregua delle superiori considerazioni, i mezzi di gravame in disamina meritano, quindi, di essere accolti.

## **C2) Ricorso incidentale condizionato**

8. L'accoglimento del ricorso principale impone di esaminare anche il ricorso incidentale condizionato proposto dalla

8.1 Il primo motivo è inammissibile.

8.2 Per consolidato indirizzo di questa Corte regolatrice, il vizio di omessa pronuncia è configurabile nel solo caso di mancato esame di questioni di merito, e non anche di eccezioni di natura processuale (cfr. Cass. n. 6894/2024, Cass. n. 10422/2019, Cass. n. 6174/2018, Cass. n. 6688/2016).

8.3 Fermo quanto precede, non viene nemmeno precisato dall'impugnante quali sarebbero i «*motivi ed eccezioni nuovi*» irritualmente introdotti dall'ADER nel giudizio di secondo grado, dovendo, al riguardo, tenersi presente che l'agente della riscossione non si era costituito in prime cure e che il divieto di «*ius novorum*» in appello, sancito dall'art. 57, comma 2, del D. Lgs. n. 546 del 1992, si riferisce esclusivamente alle nuove eccezioni che non siano rilevabili d'ufficio (si pensi, ad esempio, all'eccezione di prescrizione: *arg. ex art. 2938 c.c.*), ma non può ritenersi esteso anche alle mere difese, che la parte contumace in primo grado è pienamente legittimata a svolgere in sede di gravame per



confutare le ragioni avversarie (cfr. Cass. n. 802/2011, Cass. n. 14020/2007, Cass. n. 5895/2002).

9. Il secondo motivo -pur volendo ritenere che non si imbatta nella preclusione processuale di cui all'art. 348-ter, commi 4 e 5, c.p.c., applicabile «*ratione temporis*», stante l'apparente diversità delle ragioni di fatto poste a fondamento delle decisioni di primo e secondo grado- è comunque infondato.

9.1 Invero, il «*fatto*» di cui la ricorrente lamenta l'omesso esame è stato, in realtà, debitamente considerato e valutato dalla CTR, la quale, pronunciando sul motivo di appello proposto sul punto dall'ADER, ha accertato che in data 11 dicembre 2014 era stata notificata alla una comunicazione preventiva «*rituale*», cioè rispettosa delle prescrizioni di legge.

9.2 D'altronde, se la CTP romana -come emerge dalla lettura del controricorso (pag. 5, primo periodo)- aveva ritenuto <*invalida*> la comunicazione preventiva di cui si discute, in quanto non <*idonea al "generale obbligo di informazione preventiva rispetto all'adozione di un provvedimento incidente negativamente sui diritti dei contribuenti"*>-, è palese che l'accoglimento della censura sollevata in appello dall'agente della riscossione implica necessariamente il riconoscimento ad opera della Commissione regionale dell'attitudine di quella comunicazione ad assolvere adeguatamente la propria funzione informativa.

9.3 Né, sotto le mentite spoglie della denuncia del vizio di cui all'art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c., può pretendersi di sollecitare questa Corte a un non consentito riesame della valutazione di merito compiuta dal collegio di secondo grado (cfr. Cass. n. 6966/2024, Cass. n. 4247/2023, Cass. n. 17702/2022, Cass. Sez. Un. n. 34476/2019).

### **(C)Statuizioni conclusive**

10. Tirando le fila del discorso fin qui condotto, sulle conformi conclusioni del Pubblico Ministero, va accolto il ricorso principale e



respinto quello incidentale condizionato.

10.1 Conseguentemente:

- deve essere disposta, a norma dell'art. 384, comma 2, c.p.c., la cassazione della sentenza gravata;
- va affermata, ai sensi dell'art. 382, comma 1, c.p.c., la giurisdizione del giudice ordinario relativamente ai crediti di natura non tributaria posti a base dell'impugnata iscrizione ipotecaria: dinanzi al detto giudice la relativa parte di controversia dovrà proseguire, previa riassunzione nel termine di legge;
- per il resto, la causa deve essere rimessa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, in diversa composizione, la quale procederà a un nuovo esame della vertenza, incluse le questioni assorbite, uniformandosi ai principi di diritto sopra espressi e provvedendo anche alla regolamentazione delle spese del presente giudizio di legittimità, a mente dell'art. 385, comma 3, seconda parte, c.p.c..

11. Stante l'esito dell'impugnazione incidentale, deve essere resa nei confronti della parte che l'ha proposta l'attestazione di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del D.P.R. n. 115 del 2002 (Testo Unico delle spese di giustizia), inserito dall'art. 1, comma 17, della L. n. 228 del 2012.

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

La Corte accoglie il ricorso principale e rigetta quello incidentale condizionato; cassa la sentenza impugnata, nei sensi di cui in motivazione; dichiara la giurisdizione del giudice ordinario con riguardo ai crediti di natura non tributaria posti a base dell'impugnata iscrizione di ipoteca e rimette al detto giudice la parte di controversia ad essi inerente; rinvia, per il resto, la causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, in diversa composizione, anche per la pronuncia sulle spese del presente giudizio di legittimità.



Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del D.P.R. n. 115 del 2002 (Testo Unico delle spese di giustizia), dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente incidentale di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per la proposta impugnazione, a norma del comma 1-*bis* dello stesso articolo, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Tributaria della Corte Suprema di Cassazione, in data 12 settembre 2024.

Il Consigliere estensore

Danilo Chieca

Il Presidente

Lucio Napolitano

