



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

MARCO MARULLI

Presidente

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ROSARIO CAIAZZO

Consigliere

Ud. 18/09/2025 CC

LUIGI D'ORAZIO

Consigliere

R.G.N. 19453/2023

FEDERICO VINCENZO AMEDEO ROLFI

Consigliere

Rep.

ELEONORA REGGIANI

Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel ricorso R.G. n. 19453/2023

promosso da

Agenzia del demanio, in persona del direttore *pro tempore*,
rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

ricorrente

contro

Bianchi Gabriele, rappresentato e difeso dall'avv.

in virtù di procura speciale in atti;

controricorrente

e nei confronti di

Agenzia delle entrate - Riscossione, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, nella qualità di successore *ex lege* di

Equitalia Sud s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro
tempore*

intimata

avverso la sentenza n. 4819/23 della Corte di appello di Roma,
pubblicata il 05/07/2023 e notificata il 06/07/2023;



udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 18/09/2025 dal Cons. ELEONORA REGGIANI;
letti gli atti del procedimento in epigrafe;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

In data 09/03/2012 veniva notificata a Gabriele Bianchi la cartella esattoriale n. 04720120007198727000, contenente la richiesta di pagamento della somma complessiva di € 37.791,87 per "redditi di beni immobili patrimoniali", nonché di interessi di mora e spese, per l'occupazione di un immobile dall'1/1/1998 al 30/06/2010.

L'intimato proponeva ricorso davanti al Tribunale di Cassino, ai sensi dell'art. 615 c.p.c., avverso la cartella esattoriale, per sentir dichiarare parzialmente prescritti gli importi ingiunti per le annualità 1988-1999 e 1998-2004 e comunque per sentire dichiarare la nullità della cartella per difetto di motivazione ex artt. 3 l. n. 241 del 1990 e 7 l. n. 212 del 2000, ovvero l'inefficacia/illegittimità dell'atto gravato con suo conseguente annullamento, per irragionevolezza/illegittimità dell'aumento retroattivo dei canoni demaniali ivi richiesti.

L'Agenzia del demanio ed Equitalia Sud s.p.a. si costituivano in giudizio, deducendo la legittimità dell'atto impugnato e della procedura adottata dall'Amministrazione.

Il Tribunale di Cassino, con sentenza n. 762/2015 (pubblicata il 15/06/2015) accoglieva l'opposizione, dichiarando inefficace la cartella esattoriale oggetto della controversia, con conseguente annullamento della pretesa sottostante.

In particolare, il Tribunale dichiarava la prescrizione del credito azionato per il periodo 1998-2004, riqualificandolo come pretesa risarcitoria da occupazione *sine titulo*, soggetta alla prescrizione quinquennale.

Il credito vantato per le annualità residue (2005-2010), invece, essendo relativo ad un illecito aquiliano, secondo il Tribunale, non



poteva essere esatto a mezzo iscrizione a ruolo, poiché si trattava dell'occupazione di mero fatto di un immobile altrui, in difetto di qualsiasi titolo, che costituiva un fatto illecito, produttivo di danno ingiusto.

Inoltre, secondo il Tribunale, l'intervenuta estinzione della pretesa esattoriale, per gran parte delle annualità ivi estinte, era tale da caducare la cartella opposta nella sua interezza.

L'Amministrazione proponeva appello avverso tale decisione.

Secondo l'Agenzia del demanio, il Tribunale aveva errato nel ritenere annullabile ed inefficace la cartella esattoriale oggetto di impugnazione, senza tenere conto che, secondo il disposto dell'art. 1, comma 274, l. n. 311 del 2004, l'Amministrazione può iscrivere a ruolo il proprio credito – “da essa accertato in virtù dei poteri esecutivi di cui gode la P.A...” – a prescindere dal titolo giuridico espressamente invocato (nel caso di specie, il mancato pagamento di canoni demaniali, invece che, come starebbe stato corretto, l'indennizzo per l'occupazione *sine titulo*).

In particolare, secondo l'appellante, la norma sopra citata doveva essere interpretata nel senso che è sufficiente avere richiesto al debitore il pagamento di somme dovute, a qualsiasi titolo (e dunque anche a titolo di occupazione *sine titulo*), per due volte, per poter procedere alla riscossione mediante ruolo decorsi novanta giorni dalla seconda richiesta.

Costituitasi in giudizio, parte appellata eccepiva l'inammissibilità del gravame e ne chiedeva il rigetto.

Si costituiva in giudizio anche Equitalia, aderendo, nel merito, alle ragioni esposte dall'Agenzia del demanio, di cui chiedeva accoglimento.

La Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 4819/2023 (pubblicata il 05/07/2023 e notificata il 06/07/2023) rigettava l'appello, confermando *in toto* le statuzioni della sentenza di primo grado.



In primo luogo, la menzionata Corte rilevava che l'art. 1 l. n. 311 del 2004 trova applicazione nelle ipotesi in cui l'occupazione di area demaniale è basata su un titolo e non quando (come nel caso di specie) l'occupazione è da ritenersi abusiva, che costituisce un fatto illecito, fonte di obbligazione risarcitoria ex art. 2043 c.c., trovando, in tale ipotesi, applicazione gli artt. 17 e 21 d.lgs. n. 46 del 1999, i quali richiedono, per la riscossione tramite ruolo, un titolo avente efficacia esecutiva, che conferisce al credito certezza, liquidità ed esigibilità (come ad es. le sentenze di condanna).

In secondo luogo, sempre secondo la Corte d'appello, la stessa disposizione detta una disciplina di favore che consente alla P.A. di procedere all'esecuzione esattoriale, invece che quella ordinaria, anche per i crediti derivanti dall'occupazione senza titolo di immobili di proprietà dello Stato, ma non permette alla stessa di determinare unilateralmente quanto dovuto per l'occupazione senza titolo di tali immobili e procedere all'iscrizione a ruolo in mancanza di un titolo.

Nella specie, invece, relativamente all'ammontare del credito iscritto a ruolo, la quantificazione era stata operata unilateralmente dall'Amministrazione, la quale, ad opinione della Corte d'appello, avrebbe dovuto prima promuovere un'azione di cognizione per ottenere l'accertamento del proprio diritto e la determinazione del proprio credito e, successivamente, una volta conseguita la sentenza di condanna, procedere a richiedere il pagamento dovuto e, in caso di inadempimento, successivo a due richieste, procedere all'esecuzione mediante iscrizione a ruolo.

Avverso tale sentenza, l'Agenzia del demanio ha proposto ricorso per cassazione affidato a un solo motivo di censura.

Solo Bianchi Gabriele si è difeso con controricorso.



Il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Alberto Vincenzo Cardino, ha depositato, in data 26/07/2025, la propria memoria, con la quale ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Il ricorrente e la controricorrente hanno depositato memorie difensive.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo e unico motivo di ricorso è dedotta violazione per disapplicazione dell'art. 1, comma 274, primo periodo, l. n. 311 del 2004, in combinato disposto con gli artt. 17, commi 1 e 2, e 21 d.lgs. n. 46 del 1999, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 c.p.c.

Ad avviso della ricorrente, la Corte d'appello avrebbe errato nel non aver interpretato e applicato l'art. 1, comma 274, l. n. 331 del 2004, in combinato disposto con gli artt. 17, commi 1 e 2, e 21 d.lgs. n. 46 del 1999, in base ai quali le entrate dello Stato aventi causa in rapporti di diritto privato sono riscosse coattivamente mediante iscrizione a ruolo, anche quando non risultano da titolo avente efficacia esecutiva, se così disposto da particolari disposizioni di legge, poiché la *ratio* sottesa alla menzionata disposizione è quella di una più celere realizzazione del credito erariale e di stabilizzazione finanziaria delle entrate pubbliche.

2. Il ricorso è fondato.

2.1. Com'è noto, il d.lgs. n. 46 del 1999 (riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 l. n. 337 del 1998), ai commi 1 e 2 dell'art. 17 dispone quanto segue: «*1. Salvo quanto previsto dal comma 2, si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici. 2. Può essere effettuata mediante ruolo affidato ai concessionari la riscossione coattiva delle entrate delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali, nonché*



quella della tariffa di cui all'articolo 156 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.»;

Il successivo art. 21 dello stesso d.lgs. prevede, poi, che «*1. Salvo che sia diversamente disposto da particolari disposizioni di legge, e salvo, altresì, quanto stabilito dall'art. 24 per le entrate degli enti previdenziali, le entrate previste dall'articolo 17 aventi causa in rapporti di diritto privato sono iscritte a ruolo quando risultano da titolo arente efficacia esecutiva.*»

In tale quadro, si colloca l'art. 1, comma 274, primo periodo, l. n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005), il quale dispone quanto segue: «*Relativamente alle somme non corrisposte all'erario per l'utilizzo, a qualsiasi titolo, di immobili di proprietà dello Stato, decorsi novanta giorni dalla notificazione, da parte dell'Agenzia del demanio ovvero degli enti gestori, della seconda richiesta di pagamento delle somme dovute, anche a titolo di occupazione di fatto, si procede alla loro riscossione mediante ruolo, con la rivalutazione monetaria e gli interessi legali.*»

La norma da ultimo riportata prevede, dunque, espressamente la possibilità di procedere alla riscossione mediante ruolo delle somme dovute per l'utilizzo di immobili di proprietà dello Stato, anche a titolo di occupazione di fatto.

2.3. Come evidenziato dal Pubblico Ministero, sebbene l'art. 1, comma 274, l. n. 311 del 2004 sia entrato in vigore il 1° gennaio 2005, tale articolo si applica anche alle debenze pregresse, trattandosi di norma aente natura processuale, che concerne esclusivamente il *quomodo* della riscossione, e non il diritto riscuotendo.

L'immediata applicabilità della norma si evince anche dal secondo periodo del citato art. 1, comma 274, l. cit., il quale fa riferimento a situazioni debitorie antecedenti alla sua entrata in vigore («*Limitatamente alle situazioni debitorie per le quali la seconda*



richiesta di pagamento è intervenuta entro il 31 dicembre 2004, la riscossione di cui al primo periodo non è effettuata nel caso in cui i soggetti interessati provvedono, entro il 30 aprile 2005, a dichiarare alla Agenzia del demanio ovvero all'ente gestore di voler adempiere, in unica soluzione, l'intera sorte del debito maturato, effettuando altresì contestualmente il relativo versamento. I giudizi pendenti, aventi ad oggetto l'accertamento, la liquidazione ovvero la condanna al pagamento dei debiti di cui al secondo periodo, si estinguono di diritto con l'esatto adempimento di quanto previsto nel medesimo periodo»).

2.4. Ai fini della decisione, occorre tenere presente che il d.lgs. n. 46 del 1999 esprime l'evidente finalità del legislatore di operare un riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, nella prospettiva di una generalizzazione di tale sistema e della funzionalizzazione dello stesso al recupero di qualsivoglia genere di entrata delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare dello Stato e degli altri enti pubblici, eccetto quelli economici, ed anche degli enti pubblici territoriali, quali le regioni e le province.

L'utilizzo del ruolo esattoriale soggiace, comunque, a modalità procedurali differenziate a seconda della natura delle somme oggetto di recupero.

La previsione generale dell'art. 17 d.lgs. cit. incontra un limite per l'ipotesi di entrate che si fondano su rapporti di natura privatistica, ove il ruolo esattoriale non assume natura di titolo esecutivo, come esplicitato dall'art. 21 d.lgs. cit.

Dal raffronto delle due citate disposizioni emerge che l'art. 17 d.lgs. cit. si riferisce alla riscossione mediante ruolo di entrate di natura pubblicistica, anche diverse dalle imposte sui redditi facenti capo allo Stato, agli enti pubblici e territoriali, in ordine alle quali il titolo esecutivo è costituito proprio dal ruolo, ai sensi dell'art. 49 d.P.R. n. 602 del 1973, ancora applicabile *ratione temporis*, mentre l'art. 21



d.lgs. cit., nell'estendere la riscossione mediante ruolo alle entrate dei medesimi enti derivanti da rapporti di diritto privato, esige, di regola, quale presupposto imprescindibile, la preesistenza di un autonomo titolo esecutivo.

Il combinato disposto degli artt. 17 e 21 d.lgs. cit. delinea, in sintesi, un doppio binario di riscossione mediante ruolo, quello delle entrate di natura pubblicistica, che prescinde dalla formazione di un distinto titolo esecutivo, e quello delle entrate che hanno causa in rapporti di diritto privato, che invece necessitano della preventiva formazione di un titolo avente efficacia esecutiva (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 20295 del 20/07/2025).

Tale ricostruzione ha trovato pieno riscontro nella giurisprudenza di legittimità, laddove si è precisato, con specifico riguardo ai crediti del Comune spettanti a titolo di canoni per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), che, vertendosi in ipotesi di entrate patrimoniali riconducibili ad una prestazione di tipo privatistico, l'iscrizione a ruolo è subordinata - ai sensi dell'art. 21 d.lgs. cit. - all'ottenimento da parte dell'ente pubblico locale, secondo le ordinarie procedure di realizzazione del credito tra privati, di un titolo esecutivo (Cass., Sez. 3, Sentenza n. 7188 del 04/03/2022).

Allo stesso modo, questa Corte ha affermato che la tariffa del servizio idrico integrato, la quale costituisce un'entrata di diritto privato, può essere riscossa - salvo che ricorrano i presupposti di cui ai commi 3 *bis* e 3 *ter* dell'art. 37 d.lgs. n. 46 del 1999 - mediante iscrizione a ruolo, per gli effetti di cui agli artt. 17 e 21 del d.lgs. citato, soltanto quando risulti da titolo avente efficacia esecutiva (Cass., Sez. 3, Sentenza n. 3530 del 06/02/2023; Cass., Sez. 3, Ordinanza n. 14628 del 04/07/2011).

Tuttavia, nella fattispecie, la materia del contendere riguarda l'utilizzo di un immobile di proprietà dello Stato, per il quale viene in



rilievo il predetto art. 1, comma 274, della legge n. 311 del 2004, a tenore del quale, decorsi novanta giorni dalla notificazione da parte dell'Agenzia del demanio ovvero degli enti gestori della seconda richiesta di pagamento delle somme dovute, anche a titolo di occupazione di fatto, si procede alla loro riscossione mediante ruolo.

Tale norma integra un'eccezione alla regola posta dall'art. 21 d.lgs. n. 46 del 1999, che prevede, circa i rapporti di natura privatistica, che le entrate possono essere iscritte a ruolo quando risultano da un titolo avente efficacia esecutiva, *«salvo che sia diversamente disposto da particolari disposizioni di legge»*.

In questo caso, come per le entrate di natura pubblicistica, il titolo esecutivo è costituito proprio dal ruolo, ai sensi dell'art. 49 d.P.R. n. 602 del 1973, nella specie ancora applicabile *ratione temporis*.

In altre parole, nell'ipotesi di occupazione di fatto di immobili dello Stato, pur trattandosi di entrate di diritto privato, la riscossione mediante ruolo può avvenire anche in mancanza di un pregresso titolo esecutivo, sulla base della seconda notificazione della richiesta di pagamento (così Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 20295 del 20/07/2025).

Le somme che risultano dovute alla P.A. vengono, infatti, richieste ai soggetti interessati due volte e, in caso di esito infruttuoso, decorsi novanta giorni dalla notificazione della seconda richiesta, possono essere iscritte a ruolo. Sulla base del ruolo, poi, contenente il nome del debitore, la tipologia del credito e le somme dovute, viene formata la cartella di pagamento, oggetto di successiva notifica (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 13403 del 28/04/2022).

2.5. In conclusione, il ricorso deve essere accolto in applicazione del seguente principio:

«In tema di somme dovute per l'occupazione di fatto di immobili di proprietà dello Stato, l'art. 1, comma 274, l. n. 311 del 2004 contiene disposizioni che derogano alla previsione generale dell'art. 21 d.lgs. n.



46 del 1999, consentendo di procedere alla riscossione mediante ruolo del credito (con la rivalutazione monetaria e gli interessi legali), anche se l'Amministrazione è priva di un titolo esecutivo, essendo necessario e sufficiente soltanto che siano state notificate due richieste di pagamento e siano decorsi novanta giorni dall'ultima di esse.»

La sentenza impugnata deve pertanto essere cassata con rinvio alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, chiamata a statuire anche sulle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte

accoglie il ricorso e cassa la sentenza impugnata con rinvio alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, chiamata a statuire anche sulle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima Sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, il 18 settembre 2025.

Il Presidente

Marco Marulli