



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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. FRANCO DE STEFANO	- Presidente -	
Dott. PASQUALE GIANNITI	- Consigliere -	
Dott. CRISTIANO VALLE	- Consigliere -	
Dott.ssa PASQUALINA A.P. CONDELLO	- Consigliere -	Ud. 18/3/2026 UP
Dott. GIOVANNI FANTICINI	- Consigliere Rel. -	R.G.N. 2424/2021

Somme non corrisposte all'erario per l'utilizzo di immobili dello Stato - Riscossione mediante ruolo - Omessa impugnazione della seconda richiesta di pagamento ex art. 1, comma 274, l. n. 311 del 2004 - Conseguenze - Opposizione sul merito della pretesa - Ammissibilità - Ragioni.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 2424/2021 R.G.

proposto da

AGENZIA DEL DEMANIO, rappresentata e difesa *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), con domicilio digitale *ex lege*

- ricorrente -

contro

██ & C.
S.A.S., rappresentata e difesa dall'avv. ██████████ ██████████ ██████████
████████████████████ e dall'avv. ██████████ ██████████ ██████████
████████████████████, con domicilio digitale *ex lege*

- controricorrente -

e nei confronti di

AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE

- intimata -



avverso la sentenza della Corte d'appello di Salerno n. 1176 del 5/11/2020;

udita la relazione della causa svolta all'udienza del 18/3/2026 dal Consigliere Dott. Giovanni Fanticini;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Alberto Michele Cisterna, che ha concluso per l'accoglimento del secondo motivo del ricorso;

uditi i difensori delle parti e lette le memorie.

FATTI DI CAUSA

1. La [REDACTED] & C. S.a.s. proponeva opposizione ex art. 615, comma 1, c.p.c. avverso la cartella di pagamento n. [REDACTED] notificata il 22 dicembre 2014, per un importo di euro 1.185,40, relativa all'omesso pagamento dell'indennizzo dovuto per l'occupazione, prospettata come abusiva, di un'area demaniale marittima, con realizzazione di opere prive di titolo abilitativo o difformi, per l'annualità 2012.

2. La società deduceva la nullità della cartella impugnata, sostenendo che era stata emessa in assenza di titolo esecutivo; richiama la circolare della Direzione Generale dell'Agenzia del Demanio dell'8 luglio 2002 e la giurisprudenza di legittimità, secondo cui, in caso di occupazione *sine titolo*, è necessario un ordinario giudizio di cognizione per l'accertamento della pretesa; eccepiva, in ogni caso, l'infondatezza della pretesa creditoria.

3. Si costituivano in giudizio l'Agenzia del Demanio ed Equitalia Sud S.p.A. (oggi, Agenzia delle Entrate - Riscossione), contestando il merito della domanda attorea e sostenendo la legittimità della procedura di riscossione mediante ruolo.

4. Il Tribunale di Nocera Inferiore, con la sentenza n. 103 del 16 gennaio 2017, rigettava l'opposizione, in quanto il debitore avrebbe



potuto e dovuto contestare l'*an* e il *quantum* della pretesa dell'indennità mediante tempestiva opposizione all'avviso di pagamento notificato il 23 novembre 2012, sicché, una volta decorso il termine senza opposizione, il credito doveva intendersi irretrattabile.

5. Avverso tale sentenza la [REDACTED] proponeva appello e deduceva: 1) la violazione degli artt. 17 e 21 D.Lgs. n. 46 del 1999, in quanto la riscossione mediante ruolo richiede a suo fondamento un titolo esecutivo in senso stretto; 2) la violazione dell'art. 3 Legge n. 241 del 1990 e degli artt. 24 e 97 Cost., per la mancata specificazione nella cartella degli interessi applicati; 3) la violazione dell'art. 2697 c.c., per la mancata prova dell'esistenza di un titolo esecutivo definitivo.

6. L'Agenzia del Demanio ribadiva la correttezza della decisione di primo grado, richiamando l'art. 1, comma 274, della Legge n. 311 del 2004, che consente la riscossione mediante ruolo anche per le occupazioni abusive successive all'entrata in vigore della norma.

7. La Corte d'appello di Salerno, con la sentenza n. 1176 del 5 novembre 2020, accoglieva il primo e il terzo motivo dell'appello e dichiarava assorbito il secondo: riteneva che, per la riscossione coattiva delle entrate dello Stato derivanti da rapporti di diritto privato, fosse necessario un titolo avente efficacia esecutiva, che, nel caso di specie, non risultava essere stato posto in essere, non potendo l'iscrizione a ruolo surrogare tale requisito in assenza di un atto amministrativo debitamente notificato e motivato.

8. L'Agenzia del Demanio proponeva ricorso per cassazione.

9. Resisteva con controricorso la [REDACTED]

[REDACTED] & C. S.a.s.

10. Non svolgeva difese nel giudizio di legittimità Agenzia delle Entrate - Riscossione.



11. Con l'ordinanza n. 33908 del 23/12/2025, resa in esito alla camera di consiglio dell'11/11/2025, la causa veniva rinviata alla trattazione in pubblica udienza, atteso il carattere nomofilattico della questione attinente all'interpretazione dell'art. 1, comma 274, della Legge n. 311 del 2004.

12. Il Pubblico Ministero, con la propria memoria e all'odierna udienza, concludeva per il rigetto del primo motivo, l'accoglimento del secondo e l'assorbimento del terzo.

13. La controricorrente depositava memoria ex art. 378 c.p.c.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Col primo motivo la ricorrente denuncia la «Nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c. in quanto in relazione all'art. 360 n. 4 c.p.c. In via preliminare, deve osservarsi che la Corte d'appello ha ommesso del tutto di esaminare e valutare l'eccezione dell'Agenzia del Demanio, riproposta anche in sede di costituzione nel secondo grado di giudizio, relativa all'impossibilità di contestare in sede di opposizione all'esecuzione la debenza e alla quantificazione dell'indennità da abusiva occupazione di beni demaniali, in difetto di previa opposizione all'avviso di pagamento.».

2. In altre parole, l'Agenzia del Demanio lamenta una minuspetizione sull'eccezione preliminare (già accolta dal Tribunale) secondo cui la contestazione dell'*an* e del *quantum* dell'indennità per abusiva occupazione sarebbe stata inammissibile in sede di opposizione alla riscossione, dovendo quelle doglianze essere necessariamente dirette avverso la «seconda richiesta di pagamento delle somme dovute», prevista dall'art. 1, comma 274, della Legge n. 311 del 2004 e notificata alla società il 23/11/2012.

3. Il motivo è fondato nella parte in cui evidenzia un'effettiva carenza di statuizione su una questione preliminare ritualmente devoluta:



la sentenza impugnata non reca un passaggio riconoscibile come decisione, né esplicita né implicita, sull'eccezione *de qua*.

4. Tuttavia, la dedotta omissione non conduce, nel caso concreto, alla cassazione della sentenza; infatti, la questione pretermessa - che può essere scrutinata in base al principio espresso da Cass. Sez. U., 02/02/2017, n. 2731, Rv. 642269-01 («La mancanza di motivazione su questione di diritto e non di fatto deve ritenersi irrilevante, ai fini della cassazione della sentenza, qualora il giudice del merito sia comunque pervenuto ad un'esatta soluzione del problema giuridico sottoposto al suo esame. In tal caso, la Corte di cassazione, in ragione della funzione nomofilattica ad essa affidata dall'ordinamento, nonché dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111, comma 2, Cost., ha il potere, in una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 384 c.p.c., di correggere la motivazione anche a fronte di un "error in procedendo", quale la motivazione omessa, mediante l'enunciazione delle ragioni che giustificano in diritto la decisione assunta, anche quando si tratti dell'implicito rigetto della domanda perché erroneamente ritenuta assorbita, sempre che si tratti di questione che non richieda ulteriori accertamenti in fatto.») - risulta infondata in diritto, sicché l'eventuale nullità per omessa pronuncia può essere neutralizzata mediante correzione della motivazione ai sensi dell'art. 384 c.p.c., non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto.

5. La norma sopra menzionata (art. 1, comma 274, della Legge n. 311 del 2004) prevede che, «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. ...».

6. La normativa contenuta nella citata legge finanziaria 2005 estende il meccanismo della riscossione mediante ruolo alle somme spettanti all'erario per l'utilizzo di immobili di proprietà dello Stato e - come già statuito da Cass. Sez. 1, 28/04/2022, n. 13403 - «si tratta di un utilizzo che può avvenire a qualsiasi titolo, legittimo o meno, ed anche per le occupazioni di fatto; in questi casi, la pubblica amministrazione determina la somma dovuta e la notifica due volte al soggetto interessato, il quale certamente può impugnare i criteri di determinazione della somma richiesta in pagamento nelle sedi competenti. ... Si può, dunque, affermare che la ratio della norma introdotta dal legislatore, con l'art. 1, comma 274, della legge n. 311 del 2004, è quella di facilitare la riscossione dei crediti erariali da parte della Pubblica Amministrazione ed, infatti, la stessa prevede che le somme che risultano dovute alla P.A. creditrice siano richieste ai soggetti interessati due volte e, in caso di esito infruttuoso, decorsi novanta giorni dalla seconda notificazione, le stesse siano 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.».

7. La giurisprudenza di questa Corte ha affermato altresì «che le ragioni di merito con le quali era stata contestata la cartella esattoriale non erano più esaminabili, in quanto attinenti a vicende anteriori alla formazione del titolo esecutivo, non essendo stato impugnato il precedente atto di accertamento, regolarmente notificato. Si tratta di un meccanismo che le norme tributarie non raramente prevedono, sul quale questa Corte ha più volte affermato che la cartella esattoriale recante intimazione di pagamento di un credito tributario avente titolo in un precedente avviso di accertamento, notificato ed a suo tempo



non impugnato, può essere contestata innanzi agli organi del contenzioso tributario ed essere da essi invalidata solo per vizi propri, non già per vizi suscettibili di rendere nullo o annullabile l'avviso di accertamento presupposto» (Cass. Sez. 3, 25/03/2016, n. 5956).

8. Ritene il Collegio che non sia corretto far conseguire alla condivisibile affermazione secondo cui l'art. 1, comma 274, della Legge n. 311 del 2004 è volto a favorire il recupero del credito erariale (anche da occupazione illegittima), attraverso la celere formazione del ruolo sulla scorta di un duplice avviso di pagamento e, poi, tramite il meccanismo della riscossione coattiva (Cass. Sez. 1, 28/04/2022, n. 13403), l'irretrattabilità del credito individuato nell'avviso stesso (come invece ha stabilito Cass. Sez. 3, 25/03/2016, n. 5956).

9. In particolare, l'assunto dell'Agenzia, secondo cui il debitore sarebbe onerato di impugnare gli «atti presupposti» (le richieste di pagamento) quale condizione di ammissibilità della successiva opposizione alla cartella di pagamento, anche se supportato dalla citata decisione di questa Corte, non è fondato.

10. Dalla motivazione della richiamata pronuncia di legittimità si evince che la richiesta di pagamento ex art. 1, comma 274, Legge n. 311 del 2004 è stata considerata alla stregua di un atto impositivo o di riscossione (avviso di accertamento, cartella di pagamento, intimazione di pagamento), la cui mancata impugnazione nei termini comporta la definitiva cristallizzazione del credito tributario.

11. Tale principio - secondo cui il credito non tempestivamente contestato diventa irretrattabile e non più contestabile tramite l'impugnazione di atti successivi - è consolidato in giurisprudenza (*ex multis*: Cass. Sez. U., 17/11/2016, n. 23397; Cass. Sez. 6-T, 20/11/2018, n. 29978; Cass. Sez. T, 28/12/2025, n. 34362), ma poggia su precise disposizioni di legge (artt. 21 e 19, comma 3, del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546; art. 24, comma 5, del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46)



che, in riferimento alle pretese tributarie e contributive, prevedono l'onere di tempestiva impugnazione degli atti dell'ente impositore e/o dell'agente della riscossione, in mancanza della quale si determina espressamente una preclusione e, così, l'incontestabilità del credito.

12. Al contrario, nei rapporti che non sono tipizzati come accertamenti tributari o di contributi previdenziali, l'impugnazione degli atti presupposti costituisce una mera facoltà e non invece un onere preclusivo, non essendo configurabile - in assenza di una previsione normativa espressa - un meccanismo di irretrattabilità sostanziale della pretesa analogo a quello sopra descritto.

13. Il diverso trattamento normativo trova conferme giurisprudenziali in relazione ai contributi di bonifica [Cass. Sez. 5, 25/06/2025, n. 17120, Rv. 675491-01: «In tema di contributi di bonifica, l'omessa impugnazione di un avviso di pagamento non determina il consolidamento della pretesa impositiva, con conseguente inammissibilità dell'istanza di rimborso, in quanto i contributi consortili vengono riscossi mediante ruolo secondo le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette, e l'avviso di pagamento costituisce atto (cd. atipico) ad impugnazione facoltativa.»], all'ingiunzione ex art. 2, r.d. n. 639 del 1910 (Cass. Sez. L., 06/05/2021, n. 12031, Rv. 661161-01: «In tema di ingiunzione fiscale, l'inutile decorso del termine di trenta giorni previsto dall'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910, non preclude l'opposizione di merito che il debitore proponga per contestare l'esistenza della pretesa creditoria fatta valere, tale termine non avendo natura perentoria, né per la sua inosservanza essendo sancita decadenza o inammissibilità.»; infatti, come statuito da Cass. Sez. 3, 27/06/2025, n. 17327, solo «il rigetto dell'opposizione determina l'irretrattabilità della pretesa creditoria risultante dall'ordinanza ex art. 2 r.d. n. 639 del 1910») e, più in generale, alle entrate di natura extratributaria (Cass. Sez. 5, 11/03/2021, n. 6833, Rv. 660718-03: «In tema di riscossione a mezzo



ruolo di somme dovute all'Amministrazione finanziaria in forza di rapporti di diritto privato, la mancata impugnazione della cartella di pagamento da parte dell'obbligato non determina alcuna preclusione, ben potendo il debitore proporre le opposizioni all'esecuzione e agli atti esecutivi, a norma dell'art. 29 D.Lgs. n. 46 del 1999, nelle forme ordinarie, ossia ai sensi degli artt. 615 e 617 c.p.c.»).

14. Perciò, fatta salva la disciplina delle ipotesi in cui decadenze e preclusioni - purché espressamente tipizzate dal legislatore - onerano il destinatario di impugnare tempestivamente l'atto della P.A., l'omessa contestazione dell'atto antecedente non determina, di per sé ed ineluttabilmente, l'inammissibilità di una reazione successiva.

15. In meditato dissenso da quanto statuito da Cass. Sez. 3, 25/03/2016, n. 5956 (che assimila la richiesta di pagamento prevista dalla citata disposizione all'avviso di accertamento tributario, con conseguente irretrattabilità della pretesa fiscale in caso di mancata impugnazione), osserva il Collegio che la legge n. 311 del 2004 non tipizza la richiesta di pagamento quale atto impositivo (ma solo quale atto idoneo ad attivare la riscossione coattiva), né sancisce espressamente la sua irretrattabilità in mancanza di contestazioni.

16. Conseguentemente, anche se la norma *de qua* esonera la P.A. dall'onere di acquisire un titolo esecutivo ordinario, pur trattandosi di entrate di diritto privato (e in deroga all'art. 21 del D.Lgs. n. 46 del 1999: «Al riguardo, ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 46 del 1999, «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 avente efficacia esecutiva»; in proposito, Cass. Sez. 1, 20/07/2025 n. 20295, e Cass. Sez. 1, 31/10/2025, n. 28833, Rv. 675986-01, pro-



nunce correttamente richiamate dal Pubblico Ministero), l'omessa impugnazione dell'avviso di pagamento non preclude affatto al destinatario dell'avviso stesso la proposizione dell'opposizione agli atti della riscossione per contrastare la pretesa, che non diviene irretrattabile.

17. Va formulato, dunque, il seguente principio di diritto: «In tema di riscossione mediante ruolo di somme non corrisposte all'erario per l'utilizzo di immobili dello Stato ai sensi dell'art. 1, comma 274, l. n. 311 del 2004, l'omessa impugnazione della duplice richiesta di pagamento, la quale è idonea a dar corso alla procedura di riscossione coattiva, non determina l'irretrattabilità della pretesa, né preclude la sua successiva contestazione nel merito con l'opposizione all'esecuzione, trattandosi di credito di natura non tributaria e non essendo specificamente prevista alcuna preclusione o decadenza».

18. Il secondo motivo è così rubricato: «Sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 1 comma 274 l. 311/2004 in relazione all'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c. La Corte d'appello, in ogni caso, anche nel valutare il merito della controversia ha errato nell'accogliere l'appello, fuorviata dalla falsa interpretazione della norma di cui in rubrica prospettata dalla Società.».

19. Secondo il ricorso dell'Agenzia, «l'appello di controparte è stato accolto sulla base di un'errata interpretazione dell'art. 1 comma 274 L. 311/2004, sulla base della quale la pretesa creditoria avrebbe dovuto risultare sorretta da un titolo esecutivo, non risultando sufficiente l'iscrizione a ruolo delle entrate in contestazione e ciò nonostante l'incontestabile riconducibilità (anche delle occupazioni *sine titolo* - successive all'entrata in vigore della speciale disposizione - all'art. 1 comma 274 della L. n. 311/2004, che nella sua formulazione si riferisce anche alle "occupazioni di fatto".».

20. La censura è inammissibile, perché non coglie la *ratio decidendi* della sentenza impugnata, se correttamente ricostruita.



21. Il giudice d'appello ha affermato che, ai fini della riscossione coattiva ex art. 17 del D.lgs. n. 46 del 1999 e dell'iscrizione a ruolo ex art. 21 del citato D.lgs., «il titolo avente efficacia esecutiva non deve necessariamente coincidere con quelli previsti dall'articolo 474 cpc, sentenza di condanna etc., esso, nel caso di utilizzo di immobili, può consistere altresì in un atto di accertamento amministrativo. Tuttavia, tale atto deve avere i caratteri dell'atto amministrativo, previsti dalla Legge n. 241/1990, motivazione etc., ed essere poi debitamente notificato, per acquisire gli effetti di inoppugnabilità ed esecutività. Nella fattispecie, tale atto non è stato posto in essere e dunque l'iscrizione a ruolo non poteva essere compiuta».

22. Dalla motivazione si evince che il giudice d'appello non ha affatto preteso l'acquisizione, da parte dell'Amministrazione, di un autonomo titolo esecutivo (anzi, proprio la Corte di merito esclude i titoli ex art. 474 c.p.c. e fa riferimento anche ai provvedimenti amministrativi), ma - applicando la legge fondamentale sul procedimento amministrativo (Legge n. 241 del 1990) - ha ritenuto indispensabile che l'accertamento amministrativo sul quale si fonda l'iscrizione a ruolo abbia i requisiti prescritti dalla predetta normativa e, *in primis*, che sia dotato di motivazione.

23. Il motivo formulato dall'Agenzia ricorrente non concerne la predetta affermazione, né si sostiene che la richiesta notificata corrispondesse pienamente alla disciplina legislativa succitata, ma si dirige avverso una ricostruzione (la necessità di un titolo esecutivo *ad hoc* per l'iscrizione a ruolo) che non trova riscontro nella sentenza.

24. Il terzo motivo è così illustrato: «Sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 8 D.L. 400/1993. Da ultimo, il Collegio ha dato atto della fondatezza del terzo motivo di appello di controparte [...] senza peraltro in alcun modo motivare con riguardo alla portata della



norma di cui all'art. 8 D.L. 400/1993 e ponendosi, anche su tale punto, in contrasto con la pronuncia di primo grado.».

25. La censura è inammissibile, sia perché propone una questione nuova, che non è stata previamente sottoposta all'esame del giudice d'appello, sia perché la *ratio* della sentenza impugnata non fa alcun riferimento alla citata disposizione.

26. Del resto, poiché ogni questione relativa al merito del credito azionato doveva, per le ragioni del rigetto del primo motivo del ricorso, ancora definirsi *sub iudice*, al riguardo il creditore era onerato di domandare espressamente il relativo accertamento (beninteso, pure nel corso del giudizio intrapreso dal debitore per contestare la pretesa), non bastandogli la deduzione, a modo di mera allegazione, della certezza, liquidità ed esigibilità del credito per indennizzo da occupazione senza titolo secondo i criteri della norma invocata.

27. Nonostante il rigetto del ricorso, le spese del giudizio di legittimità possono essere integralmente compensate, dato che la questione nomofilattica per cui è stata fissata l'odierna udienza pubblica è stata qui esaminata *funditus* per la prima volta, peraltro con soluzione parzialmente difforme rispetto a un precedente di legittimità.

28. Poiché l'Agenzia ricorrente è un'Amministrazione dello Stato, come tale esonerata dal pagamento del contributo unificato, va escluso l'obbligo di versare l'ulteriore importo pari a quello previsto per il ricorso ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del D.P.R. n. 115 del 2002 (Cass. Sez. U., 20/02/2020, n. 4315, Rv. 657198-06).

P. Q. M.

La Corte

rigetta il ricorso;

compensa interamente le spese del giudizio di legittimità;



ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della insussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile, in data 18 marzo 2026.

Il Consigliere estensore
(*Giovanni Fanticini*)

Il Presidente
(*Franco De Stefano*)

