



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

GUIDO MERCOLINO	- Presidente
LUIGI D'ORAZIO	- Consigliere
RITA ELVIRA ANNA RUSSO	- Consigliere
FEDERICO ROLFI	- Consigliere Rel.
ELEONORA REGGIANI	- Consigliere

ha pronunciato la seguente

Oggetto: Obbligazioni in genere - Ripetizione di indebito - Contributi pubblici - Richiesta di restituzione per accertata illegittimità dell'erogazione - Termine di prescrizione - Decorrenza - Dalla data della revoca del contributo - Fattispecie

R.G.N. 22766/2022

Ud. 09/10/2025 CC

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 22766/2022 R.G. proposto

da

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro *pro tempore* e domiciliato *ope legis* in in ROMA VIA DEI PORTOGHESI, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO che lo rappresenta e difende

– ricorrente –

contro

██████████ **SRL**, in persona del legale rappresentante *pro tempore* ed elettivamente domiciliata in ROMA VIA ██████████
██████████ presso lo studio dell'avvocato ██████████ che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati ██████████ e ██████████

– controricorrente –



avverso la sentenza della CORTE D'APPELLO FIRENZE n. 1835/2022 depositata il 25/08/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del giorno 09/10/2025 dal Consigliere Dott. Federico Rolfi;

RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza n. 1835/2022, pubblicata in data 25 agosto 2022, la Corte d'appello di Firenze, nella regolare costituzione della appellata [REDACTED] S.R.L., ha respinto il gravame proposto dal MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, avverso l'ordinanza ex art. 702-*bis* c.p.c., assunta dal Tribunale di Firenze in data 11 aprile 2019, la quale, in accoglimento del ricorso della [REDACTED] S.R.L., aveva dichiarato prescritto il diritto del MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO al rimborso dell'importo di € 457.761,57, richiesto dal MINISTERO medesimo dopo aver proceduto - con D.M. del 16 febbraio 2017 - alla revoca del contributo in conto impianti disposto con D.M. del 30 novembre 2001 in favore, appunto, della [REDACTED] SRL.

2. Nel disattendere il gravame, la Corte d'appello, dopo aver proceduto ad una ricognizione del quadro normativo, è giunta alla conclusione che l'appellante avrebbe potuto esercitare il proprio diritto di revoca, quantomeno a partire dalla scadenza dei sei mesi dal termine previsto per l'ultimazione dei programmi di investimento, entro i quali la beneficiaria avrebbe dovuto comunicare alla banca concessionaria il proprio adempimento, termine che era scaduto in data 30 maggio 2006, mentre il primo atto interruttivo della prescrizione era costituito dalla comunicazione di avvio del procedimento di revoca, avvenuto in data 14 giugno 2016.



La Corte territoriale ha escluso che assumesse rilevanza la circostanza che la banca concessionaria avesse comunicato allo stesso MINISTERO la mancata trasmissione della documentazione di spesa da parte dell'impresa in ritardo, e cioè solo in data 5 febbraio 2008, non essendo una tale comunicazione presupposto necessario per la verifica, da parte del MINISTERO medesimo, dei presupposti per la fruizione delle agevolazioni, potendo tale verifica essere svolta in qualunque momento – e quindi anche nel corso del procedimento – ai sensi dell'art. 11, d.P.R. n. 527/1995.

3. Per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Firenze ricorre il MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.

Resiste con controricorso [REDACTED] S.R.L.

4. La trattazione del ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma degli artt. 375, secondo comma, e 380-bis.1, c.p.c.

Le parti hanno depositato memorie.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con l'unico motivo di ricorso il MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 2935 e 2946 cod. civ. nonché dello art. 9 del D. M. 527/1995.

La ricorrente richiama le disposizioni che disciplinano il procedimento di erogazione delle agevolazioni pubbliche e di accertamento dell'inadempimento dell'impresa beneficiaria, e cioè l'art. 9, D.M. n. 527/1995 e la Circolare n. 900516 del 13.12.2000 (*Circolare esplicativa per la concessione ed erogazione delle suddette agevolazioni al settore turistico-alberghiero*).

Da tali previsioni, prosegue la ricorrente, emerge che, a seguito della erogazione delle agevolazioni si instaura un rapporto fra sogget-



to agevolato e la banca concessionaria, tale da impedire all'Amministrazione di conoscere l'eventuale inadempimento del destinatario del finanziamento senza che ciò venga segnalato dalla Banca concessionaria.

Secondo la ricorrente, infatti, la banca concessionaria verrebbe ad operare come intermediario tra la Pubblica Amministrazione e il percettore del finanziamento agevolativo lungo tutto l'*iter* del finanziamento, dalla preliminare fase istruttoria fino a quella, patologica, della revoca del beneficio ed anzi alla Pubblica Amministrazione risulterebbe preclusa la possibilità di procedere alla revoca dell'agevolazione in assenza della proposta dell'istituto bancario, il quale è unico destinatario delle informazioni relative alla realizzazione o alla mancata realizzazione del programma finanziato.

Da tale ricostruzione, la ricorrente desume che, nello specifico caso di specie, il termine di prescrizione non avrebbe potuto decorrere prima del 5 febbraio 2008, quando la Banca concessionaria inviò la comunicazione ex art. 9, comma 2, D.M. n. 527/1995 circa la mancata esecuzione da parte della controricorrente delle prestazioni cui quest'ultima era vincolata, proponendo la revoca del beneficio.

2. Il ricorso è fondato.

2.1. Deve, in primo luogo, essere esclusa la fondatezza del cospicuo di eccezioni di inammissibilità sollevate nel controricorso, potendosi osservare, in sintesi, che:

- le deduzioni svolte dai punti IV.2 a IV.6 concernono in realtà il merito vero e proprio del ricorso, dovendosi sin d'ora evidenziare che la decisione impugnata risulta aver fatto non adeguato governo delle previsioni in tema di prescrizione in relazione allo specifico istituto in rilievo, discostandosi anche da principi enunciati da questa Corte;



-
- l'assenza nel ricorso della *"specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda"* (punti IV.8 e IV.9), risulta nella specie radicalmente ininfluyente, vertendo il ricorso sul tema della corretta interpretazione ed applicazione di legge in relazione ad una vicenda i cui contorni sono stati comunque adeguatamente specificati ex art. 366 c.p.c.;
 - il ricorso risulta parimenti specifico nel sottoporre a specifica critica i punti della motivazione della decisione impugnata, analizzandone il contenuto e formulando censure specifiche (punti IV.10 e IV.11).

2.2. Passando, allora, all'esame diretto del ricorso, si deve, in primo luogo, affermare la fondatezza delle censure del MINISTERO ricorrente, nel momento in cui lo stesso deduce una inadeguata ricostruzione, da parte della decisione impugnata, dei meccanismi di cui al D.M. n. 527/1995 (*"Regolamento recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese"*) e dei riflessi che tali meccanismi presentano sul profilo specifico della prescrizione del diritto dello stesso MINISTERO alla ripetizione del contributo precedentemente oggetto di revoca.

Vengono, in particolare, in rilievo le previsioni di cui agli artt. 1, comma 4, 5, 6, 7 e, soprattutto, 8, dal cui esame complessivo viene ad evidenziarsi che – come condivisibilmente sostenuto dal ricorrente – il meccanismo di riconoscimento, erogazione, verifica e revoca dei contributi si impernia su un rapporto tra il MINISTERO e le banche cui sono affidati *"gli adempimenti tecnici e amministrativi per l'istruttoria delle domande di agevolazione (...)"*, cioè le "Banche concessionarie" (art. 1, comma 1).



Queste ultime hanno il compito di recepire le domande di riconoscimento delle agevolazioni da parte delle imprese, di provvedere alla loro istruttoria; di erogare le agevolazioni, una volta che il loro importo sia stato *"impegnato dal Ministero"* (art. 7, comma 1); di acquisire la documentazione finale di spesa per consentire i controlli (art. 9, comma 1) e di trasmettere al MINISTERO *"(...) una relazione sullo stato finale del programma, comprendente un giudizio di pertinenza e congruità delle spese, che evidenzi le variazioni sostanziali intervenute in sede esecutiva rispetto al progetto posto a base della istruttoria e rappresenti gli investimenti finali ammissibili suddivisi per capitolo e per anno solare ed attualizzati, elencando i relativi beni nei confronti dei quali sussiste l'obbligo di non distrazione di cui all'articolo 8, comma 1, lettera b); detta relazione indica, inoltre, la data, trascorsa o prevista, di entrata a regime, le risultanze dell'accertamento da parte della banca medesima sull'effettivo ammontare del capitale proprio investito dall'impresa nel programma, nonché gli altri eventuali elementi di valutazione individuati dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; (...)"* (art. 9, comma 9, lett. a), e art. 10, comma 1), al fine di consentire al medesimo i necessari accertamenti e l'adozione del decreto di concessione definitiva (art. 10, comma 4); di ricevere periodicamente del legale rappresentante della beneficiaria *"attestante lo stato d'avanzamento del programma, i dati utili alla determinazione degli eventuali scostamenti degli indicatori di cui all'articolo 6, comma 4, e gli ulteriori eventuali elementi individuati con circolare del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (...)"* (art. 11, comma 2); di procedere anche alla segnalazione al MINISTERO ai fini della revoca delle agevolazioni (artt. 8, comma 1, e 9, comma 2).



Dal quadro in tal modo sintetizzato emerge, quindi, che non solo il riconoscimento iniziale e provvisorio delle agevolazioni, ma anche il successivo loro monitoraggio e la concessione definitiva vengono operati tramite la fondamentale intermediazione delle banche concessionarie, le quali pertanto costituiscono il canale informativo fondamentale di cui il MINISTERO viene a disporre per operare i necessari controlli e verifiche ai fini, appunto, o del definitivo riconoscimento oppure della revoca delle agevolazioni.

Vi sono – è vero – previsioni che riconoscono un generale potere diretto di controllo ed attivazione del MINISTERO, come emerge sia dall'art. 8, comma 1 (che prevede la revoca dell'agevolazione *"dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, anche su segnalazione della banca concessionaria"*, laddove la parola *"anche"* evidenzia un potere di attivazione autonoma dell'Amministrazione) sia da quell'art. 11, comma 1 (*"In ogni fase e stadio del procedimento il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato può disporre controlli e ispezioni anche a campione sui soggetti che hanno richiesto le agevolazioni, al fine di verificare le condizioni per la fruizione delle agevolazioni medesime, sull'attività delle banche concessionarie e sulla regolarità dei procedimenti."*) richiamato anche dalla decisione impugnata, ma tali poteri autonomi – di natura evidentemente residuale – non valgono tuttavia ad elidere il ruolo fondamentale delle banche concessionarie non solo nel canalizzare le informazioni sul corretto impiego delle agevolazioni ma anche nel dare impulso alla procedura di revoca delle agevolazioni medesime, dovendosi quindi concludere che, nell'ipotesi di inadempimento o adempimento intempestivo degli obblighi di verifica e segnalazione da parte della banca concessionaria, risulti preclusa al MINISTERO l'attivazione del potere di revoca delle agevolazioni medesime.



Constatazione, questa, da cui discende, quale conseguenza logica, che in alcun modo il termine di prescrizione dell'azione di ripetizione delle agevolazioni può essere fatto decorrere prima che il meccanismo di revoca sia stato attivato ad opera della banca concessionaria, come invece opinato nella decisione impugnata.

2.3. La fallacia del ragionamento della Corte territoriale – e della controricorrente – presenta, peraltro, profili ancora più marcati, ove si consideri la sovrapposizione che la decisione impugnata ha operato tra il profilo della tempestività della revoca ed il distinto profilo della ripetizione dell'agevolazione che sia stata precedentemente revocata.

Se, infatti, si è finora evidenziato come il tessuto normativo di cui al D.M. n. 527/1995 delinei un meccanismo che viene a far dipendere (anche) la revoca delle agevolazioni dall'attivazione delle banche concessionarie presso il MINISTERO, si deve ulteriormente tenere conto del fatto che tale attivazione non comporta di per sé il venir meno dell'agevolazione – e quindi l'insorgere del diritto alla sua ripetizione – risultando necessaria l'adozione di quel provvedimento formale di revoca che costituisce invece presupposto imprescindibile perché il MINISTERO possa agire per il recupero delle agevolazioni medesime e che costituisce l'esito di una fase procedimentale amministrativa di cui la segnalazione della banca concessionaria costituisce presupposto ma solo momento iniziale.

Operata tale distinzione, si deve, allora, rammentare che questa Corte ha già chiarito che, in tema di contributi pubblici, qualora il difetto della *causa solvendi* sopravvenga all'erogazione del contributo, il diritto dell'Amministrazione alla restituzione non può sorgere nel momento della percezione del contributo da parte del privato, ma solo nel momento della revoca del beneficio in cui, a seguito della scoperta e dell'accertamento dell'illegittimità dell'erogazione, l'indebito si



è concretizzato, sicché è da tale momento che decorre il termine decennale di prescrizione dell'azione di ripetizione (Cass. Sez. 1 - , Ordinanza n. 12362 del 07/05/2024; Cass. Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 23603 del 09/10/2017; Cass. Sez. 1 - , Sentenza n. 24653 del 02/12/2016).

Di tale principio la decisione impugnata non ha tenuto – evidentemente – conto, ritenendo invece che il termine di prescrizione dell'azione di ripetizione delle agevolazioni potesse decorrere (non dalla formale adozione del provvedimento di revoca delle agevolazioni medesime e neppure dal momento della formale richiesta di revoca proveniente dalla banca concessionaria bensì) dal momento in cui l'odierno ricorrente avrebbe potuto (e, quindi, secondo la Corte territoriale, dovuto) autonomamente rilevare il sopravvenuto venir meno dei presupposti per il riconoscimento delle agevolazioni, tanto essendo sufficiente, secondo l'erroneo costrutto della decisione impugnata, ad agire per la ripetizione delle agevolazioni.

Occorre, invece, affermare il principio per cui: *"In tema di concessione ed erogazione delle agevolazioni di cui al D.M. n. 527/1995, ove sopravvengano i presupposti per la revoca delle medesime, il diritto dell'Amministrazione alla ripetizione delle somme erogate sorge solo nel momento della revoca dell'agevolazione, che, per effetto del mancato rispetto integrale delle previsioni per la definitiva concessione, è venuta a concretizzare un indebito, sicché è da tale momento, e non dal diverso momento in cui i presupposti per la revoca avrebbero potuto essere verificati, che decorre il termine decennale di prescrizione dell'azione di ripetizione.*

3. Il ricorso va quindi accolto e la decisione impugnata deve essere cassata con rinvio alla Corte d'appello di Firenze, in diversa composizione, la quale si conformerà al principio enunciato da questa



Corte e provvederà, altresì, a regolare le spese anche del presente giudizio di legittimità.

P. Q. M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa l'impugnata sentenza e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, alla Corte d'appello di Firenze in diversa composizione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Prima Civile della Corte Suprema di Cassazione, il giorno 9 ottobre 2025.

Il Presidente

GUIDO MERCOLINO

