



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

Dott. Clotilde Parise	Presidente
Dott. Luigi Abete	Consigliere
Dott. Andrea Fidanzia	Consigliere
Dott. Luigi D'Orazio	Consigliere Rel.
Dott. Rita Elvira Anna Russo	Consigliere

Revoca finanziamenti pubblici; ingiunzione di pagamento; principio di non contestazione

Ud. 10/4/2024 CC

Cron. n.  
21930/2021

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso n. 21930/2021 r.g. proposto da:

Giovanni, rappresentato e difeso dall'avvocato  
per procura speciale in calce al ricorso, il quale dichiara di voler  
ricevere le comunicazioni e le notifiche all'indirizzo pec indicato.

**-ricorrente -**

**contro**

Invitalia – Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore Avv. Pasquale Ambrogio, rappresentata e difesa dall'Avvocato Sergio Cardaropoli, in virtù di mandato conferito ex art. 83 c.p.c. su foglio separato firmato digitalmente e da intendersi in calce al controricorso, elettivamente domiciliata in

1 RG n. 21930/2021 Cons. Est. Luigi D'Orazio



**-controricorrente -**

avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma n. 637/2021, depositata in data 22 gennaio 2021;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 10/4/2024 dal Consigliere dott. Luigi D'Orazio;

**RILEVATO CHE:**

1. Giovanni presentava opposizione avverso l'ingiunzione emessa ex art. 2 del regio decreto n. 639 del 2010 a lui notificata da Invitalia s.p.a. di euro 40.019,11, a titolo di recupero delle agevolazioni per l'autoimpiego erogate in suo favore, deducendo l'intervenuta prescrizione del credito, la erronea quantificazione dello stesso per duplicazione delle somme conteggiate come dovute e per il conseguente erroneo computo degli interessi, oltre alla vessatorietà delle clausole del contratto di finanziamento.

Con ordinanza del 26/2/2014 il giudice sospendeva la provvisoria esecuzione dell'atto ingiuntivo limitatamente all'importo di euro 11.213,14, concedendo i termini di cui all'art. 183, sesto comma, c.p.c., rinviando la causa all'udienza del 13 novembre 2014.

Invitalia s.p.a., con le memorie istruttorie di prova diretta, produceva copia della documentazione «asseritamente probatoria del credito azionato» e della sua esatta quantificazione, mentre il con le successive memorie, nel terzo termine concesso, «formalizzava il disconoscimento dell'autenticità delle sottoscrizioni, dell'esistenza dei documenti e della loro conformità agli originali».

All'udienza del 13 novembre 2014 il giudice, esaminate le memorie, «rilevato che Invitalia non aveva proposto istanza di verifica delle sottoscrizioni e dei documenti disconosciuti, né aveva prodotto o esibito all'udienza stessa gli originali delle



scritture» sospendeva la provvisoria esecuzione dell'ingiunzione di pagamento «anche in relazione alla somma di euro 28.805,97 non oggetto della precedente ordinanza sospensiva».

2. Il tribunale accoglieva l'opposizione evidenziando che l'attore aveva espresso il tempestivo, chiaro e inequivocabile disconoscimento delle scritture prodotte in copia da Invitalia e delle sottoscrizioni che le stesse recavano, mentre Invitalia pur dovendo tempestivamente chiederne la verifica, non l'aveva fatto, con la conseguenza che non risultava provata in giudizio la sussistenza e consistenza del credito recato dall'ingiunzione opposta.

3. Avverso tale sentenza proponeva appello Invitalia deducendo, per quel che ancora qui rileva: 1) l'erronea e falsa applicazione del principio della non contestazione ex art. 115 c.p.c., per non avere il tribunale tenuto conto della valenza probatoria dell'omessa contestazione da parte dell'attore di circostanze e documenti allegati; il                      nell'opposizione, non aveva contestato l'esistenza del rapporto contrattuale, non aveva negato di essere stato ammesso alle agevolazioni ex d.lgs. n. 185 del 2000 e di aver ricevuto l'erogazione dei benefici pattuiti, sicché risultava irrilevante il disconoscimento operato dall'opponente con riferimento al contratto di finanziamento ed ai relativi allegati, prodotti da Invitalia con le memorie ex art. 183, sesto comma, c.p.c.; 2) la violazione e falsa applicazione delle norme in materia di disconoscimento delle copie fotostatiche e delle sottoscrizioni, in particolare degli articoli 2702, 2719 c.c. e degli articoli 214 e 115 c.p.c., in quanto il tribunale non aveva tenuto conto delle modalità con le quali andava effettuato il disconoscimento «ritenendo la contestazione generica e di mero stile al fine di dimostrare che Invitalia non era onerata di esibire l'originale della documentazione prodotta con la memoria ex art.





applicata, ivi compresa quella relativa agli interessi ex art. 9 del d.lgs. n. 123/98 applicabile nelle ipotesi di revoca degli interventi di sostegno pubblico alle imprese».

Inoltre, ne derivava anche «la mancata contestazione della intervenuta revoca dei benefici (in data 1/6/2005), pure indicata nella lettera del 25/5/2010 [...] così come del resto affermato dal tribunale».

Tale documentazione, costituita da «ordinanza-ingiunzione con prospetto della quantificazione delle singole voci e lettera di messa in mora sia del 4/12/2003 sia del 25/5/2010 - erano state depositate da Invitalia sin dal momento della costituzione in giudizio», mentre l'opponente «non ha formulato alcuna specifica contestazione al riguardo né tantomeno ha espresso alcun disconoscimento dei documenti prodotti dalla società oggi appellante».

Pertanto, l'unico profilo per il quale risultavano rilevanti i documenti poi prodotti da Invitalia, con la memoria istruttoria ex art. 183, sesto comma, c.p.c., «era di carattere quantitativo, al fine di escludere che due voci (sia il capitale complessivamente erogato, sia le somme relative a rate scadute non pagate) non costituissero una duplicazione»; di qui l'affermazione per cui «le contestazioni ed il disconoscimento formulati dal [redacted] nella memoria ex art. 183 c.p.c. in replica non potevano che riguardare questo unico profilo e non, di certo, il rapporto sottostante».

Risultava, allora, tardivo «il disconoscimento della delibera dell'1/6/2005, per le ragioni già dette; egualmente per il contratto di finanziamento del 24/11/2000 (peraltro individuabile già nella ordinanza ingiunzione con il numero di protocollo ivi riportato e non contestato nell'opposizione), così come per la missiva del 4 dicembre 2003, già versata da Invitalia delle produzioni documentali allegate



al deposito del fascicolo contenente anche la comparsa di costituzione in primo grado».

Erano dunque viziati da «tardività/inammissibilità» i profili sollevati dal [redacted] con la memoria ex art. 183 c.p.c. «proponibili, invero, sin dall'origine dell'opposizione e non provocati, invece, dalla produzione documentale di Invitalia»; non era, dunque, condivisibile il ragionamento contenuto nella sentenza di prime cure «ove pone a carico della società concedente le agevolazioni pubbliche l'onere di produrre gli originali e di richiedere il procedimento di verifica per documentazione che, appunto, doveva essere utile solo per comprendere la distinzione o meno tra le voci del conteggio sopra richiamate».

Con riferimento, poi, alla presunta duplicazione delle due voci «rate di finanziamento agevolato scadute» e «debito residuo sul finanziamento agevolato» le contestazioni del [redacted] erano state precise e puntuali nella prima difesa utile, dopo il deposito della documentazione da parte di Invitalia.

Tuttavia, «la contestazione [...] è del tutto generica con riferimento al valore probatorio della copia fotostatica e non è idonea a precludere la utilizzabilità di detto documento [...] limitandosi il [redacted] [ad affermare che] il documento in copia fotostatica "non conforme all'originale" e ne contesta, sempre genericamente, il contenuto perché a lui sconosciuto, aggiungendo poi il disconoscimento della sua sottoscrizione, formule di espressione che in realtà non consentono alcuna seria verifica da parte del giudicante [...] attenendo piuttosto al contenuto del documento stesso», soprattutto «a fronte di un rapporto contrattuale ormai acclarato sin dall'introduzione del giudizio».

5. Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione il



6. Ha resistito con controricorso Invitalia s.p.a., depositando anche memoria scritta.

### **CONSIDERATO CHE:**

1. Con il primo motivo di impugnazione il ricorrente deduce la «violazione e falsa applicazione degli articoli 2697, 2712, 2719, 2729 c.c., dell'art. 3 del regio decreto 14/4/1910, n. 639, e dell'art. 115 c.p.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. - omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti in riferimento all'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c.. *Error in iudicando*».

In particolare, la Corte d'appello «invertendo la posizione processuale delle parti ha ritenuto erroneamente che l'odierna resistente avesse provato l'esistenza del credito ingiunto e la sua esatta quantificazione».

Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dal giudice d'appello, «la pubblica amministrazione [...] convenuta in giudizio di opposizione ad ingiunzione ex art. 3 R.D. n. 639 del 1910 per l'accertamento di un credito riconducibile rapporti obbligatori di diritto privato, assume la posizione sostanziale di attrice, sicché, ai sensi dell'art. 2697 c.c., è tenuta a fornire la prova dei fatti costitutivi della propria pretesa, mentre l'opponente deve dimostrare la loro inefficacia ovvero l'esistenza di cause modificative o estintive». Precisa ancora il ricorrente che «l'amministrazione, che sul piano dell'onere della prova assume la posizione di attore in senso sostanziale, ove ne chieda la conferma [dell'ingiunzione], avanza una domanda consistente nel veder riconosciuto, in tutto o in parte, il diritto di recupero così azionato».

La cognizione del giudice non può, dunque, fermarsi alla verifica dei presupposti formali di validità dell'atto impositivo, ma «deve estendersi al merito della pretesa erariale in esso espressa», poiché



il giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale ha ad oggetto anche il rapporto giuridico obbligatorio sottostante.

Il giudice d'appello è, però, incorso nella violazione dell'art. 2697 c.c., in quanto ha «attribuito l'onere della prova ad una parte diversa da quella che ne [era] onerata».

Inoltre, la Corte territoriale ha attribuito al un onere di contestazione di fatti (o meglio dei documenti rappresentativi di tali fatti) «che non erano allegati nell'ordinanza ingiunzione dei quali non vi era la prova della sua conoscenza da parte dell'odierno ricorrente».

In realtà, la fonte del credito azionato dalla Invitalia non era la convenzione di riconoscimento del finanziamento agevolato (contratto di finanziamento del 24/11/2000) ma «la successiva presunta delibera con la quale, secondo la prospettazione di Invitalia, in data del 1/6/2005 sarebbe stata disposta la revoca ed il conseguente recupero delle somme».

Tale documento, però, non era stato allegato all'ingiunzione di pagamento impugnata, né indicato nell'ingiunzione di pagamento.

Neppure rilevante, per far sorgere l'onere di contestazione, «era la missiva del 4/3/2003», cui si faceva riferimento alla «revoca delle agevolazioni, deliberata il 1/6/2005».

Era erronea allora l'affermazione della Corte d'appello secondo cui l'opponente avrebbe avuto l'onere di contestare la delibera di revoca del finanziamento, senza che la stessa fosse stata mai comunicata all'opponente, né richiamata nell'ingiunzione di pagamento, né depositata all'atto della costituzione in giudizio.

Deduce il ricorrente che Invitalia solo con le memorie istruttorie di cui all'art. 183 c.p.c. aveva depositato il contratto ed il successivo provvedimento di revoca, sicché era sorto, in capo all'opponente, solo da quel momento l'onere di contestazione.





Non vi era stata, dunque, in precedenza, una allegazione dei fatti di causa, in merito ai quali l'opponente era tenuto a prendere posizione e a compiere una contestazione circostanziata.

Tra l'altro lo stesso tribunale, dopo aver affermato nell'ordinanza del 26/2/2014, che l'opponente non aveva contestato di avere ricevuto la comunicazione del provvedimento di revoca dell'1/6/2005 e che non aveva contestato di avere ricevuto da Invitalia le somme di danaro, successivamente «resosi conto della forzatura del principio di non contestazione a fronte del difetto di allegazione dell'Invitalia, *re melius perpensa*, ha sospeso per l'intero la somma oggetto di ingiunzione proprio in considerazione dell'inutilizzabilità dei documenti depositati e ritualmente disconosciuti dall'opponente».

La Invitalia, dunque, «aveva assunto una posizione processuale che si era tradotta nell'assunzione spontanea dell'*onus probandi*».

2. Con il secondo motivo di impugnazione il ricorrente si duole della «violazione e falsa applicazione degli articoli 2712, 2719 c.c. e degli articoli 115, 215 e 216 c.p.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. Omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti in riferimento all'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c.».

La Corte d'appello ha reputato utilizzabili i documenti depositati da Invitalia con la memoria ex art. 183, sesto comma, c.p.c., in quanto la contestazione del \_\_\_\_\_ era «del tutto generica con riferimento al valore probatorio della copia fotostatica e non idonea a precludere la utilizzabilità di detto documento»; l'opponente si era limitato ad affermare che «il documento in copia fotostatica "non [era] conforme all'originale"», precisando che anche il disconoscimento della sottoscrizione era stato effettuato utilizzando



«formule di espressione che in realtà non consentono alcuna seria verifica da parte del giudice».

In realtà, però, con la memoria di cui all'art. 183, sesto comma, terzo termine, il                      aveva disconosciuto la conformità agli originali dei documenti e disconosciuto la propria sottoscrizione degli stessi.

Tale disconoscimento era stato effettuato con riferimento a ciascuno dei documenti prodotti da Invitalia e in particolare nei confronti di: la delibera dell'1/6/2005, prodotta in copia fotostatica, «non è conforme all'originale, dal contenuto (che si contesta parola per parola) giammai comunicato al deducente, che lo ignora. Si disconosce e contesta l'autenticità e l'esistenza del documento»; il contratto di finanziamento del 4 novembre 2000, quale documento prodotto «in mera copia fotostatica non è conforme all'originale», con la precisazione che «se ne disconosce e contesta l'esistenza e l'autenticità della scrittura, nonché l'autenticità e, soprattutto, l'esistenza della firma ivi presente, in quanto mai stesa di proprio pugno dall'esponente sul documento de quo»; il documento intestato «allegato I»; la missiva di Sviluppo Italia datata 4/7/2005; il documento denominato «richiesta di erogazione del saldo delle agevolazioni in conto investimento» e il relativo allegato «Monitoraggio investimenti».

Pertanto, ad avviso del ricorrente, la contestazione ex art. 2719 c.c. della conformità all'originale era stata effettuata per ogni singolo documento prodotto in copia e negando l'esistenza stessa dell'originale. Allo stesso modo era rituale il disconoscimento delle sottoscrizioni del contratto, rispetto al quale era stata disconosciuta la sottoscrizione «con sufficiente chiarezza e specificità».



3. Preliminarmente, non è fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, in quanto vi sarebbe stata acquiescenza alle statuizioni contenute nell'ordinanza del tribunale del 26/2/2014.

Infatti, le ordinanze del tribunale ai sensi dell'art. 279, quarto comma, c.p.c., sono modificabili e revocabili dallo stesso collegio e non sono soggette ai mezzi di impugnazione previsti per le sentenze.

3.1. I motivi, che vanno trattati congiuntamente per ragioni di stretta connessione, sono infondati nei termini che si vanno ad illustrare.

3.1.1. La Corte d'appello ha effettivamente errato nel riparto dell'onere della prova ex art. 2697 c.c., nell'ambito dell'opposizione all'ingiunzione di pagamento di cui al regio decreto n. 639 del 1910.

Infatti, con la sentenza n. 3341 dell'11 febbraio 2009, questa Corte aveva ritenuto che il giudizio di opposizione all'ingiunzione emessa dalla P.A. ai sensi del r.d. n. 639 del 1910 è un giudizio di accertamento negativo della pretesa manifestata con il provvedimento impugnato, nel quale - a differenza del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo - l'opponente assumeva la posizione dell'attore in senso formale e in senso sostanziale, sicché su di lui gravava l'onere della prova, il quale si atteggiava con differenti modalità a seconda del diverso valore probatorio dei documenti prodotti a sostegno dell'ordinanza-ingiunzione; ne conseguiva che l'Amministrazione opposta, che rivestiva la parte di convenuta, poteva, nelle forme e nei termini all'uopo previsti, proporre domanda riconvenzionale (anche Cass., sez. 1, 19 gennaio 2006, n. 1054).

Ciò aveva conseguenze, ovviamente, anche sul riparto dell'onere della prova, in quanto si reputava che l'onere della prova, secondo il criterio di cui all'art. 2697 c.c., gravava sulla opponente, che rivestiva la qualità di attore in senso sostanziale, oltre che in senso formale.



Anche se si chiariva che tale onere si correlava in concreto al modo in cui era stata manifestata la pretesa di quell'ordinanza ingiunzione: se essa era stata manifestata, fondandone i fatti costitutivi su documenti o atti che, una volta prodotti in giudizio dalla pubblica amministrazione, rivestivano forza probatoria, l'onere di allegazione e probatorio dell'opponente doveva articolarsi o con difese tendenti ad incrinare l'efficacia probatoria di quei documenti o con la deduzione e la prova di fatti impeditivi, estintivi e modificativi. Se invece la pretesa della pubblica amministrazione si manifestava senza fondarsi su documenti o atti aventi forza probatoria, l'onere probatorio dell'opponente non diveniva attuale se non quando, costituendosi, la pubblica amministrazione offriva la dimostrazione dei fatti costitutivi della sua pretesa.

3.2. Tale orientamento è stato del tutto ribaltato con pronunce successive di questa Corte.

In particolare, si è affermato (Cass., sez. 3, 26 luglio 2022, n. 23346) che l'oggetto della controversia rappresentato dall'opposizione all'ingiunzione solo in tempi passati è stato assimilato ad un'azione di accertamento negativo (Cass. 11/02/2009, n. 3341); successivamente, però, l'orientamento del giudice della nomofilachia, formatosi dapprima in materia di riscossione di entrate tributarie e doganali (così Cass. 21/03/2012, n. 4510; Cass. 12/12/2013, n. 27816) e poi esteso anche a crediti nascenti da rapporti di diritto provato (cfr. Cass. 26/09/2019, n. 24040), è ben fermo (tranne forse Cass., 29 gennaio 2019, n. 2355): il *thema decidendum* della lite non si esaurisce nella verifica della validità formale dell'ingiunzione e della sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'accesso al peculiare strumento di autotutela, ma si estende necessariamente all'accertamento della legittimità sostanziale della pretesa creditoria fatta valere dalla P.A..



Vi è stata, dunque, un'equiparazione del giudizio di opposizione all'ingiunzione a quello di opposizione a decreto ingiuntivo, con conseguente qualificazione della pubblica amministrazione come attrice in senso sostanziale (Cass., sez. 5, 31 luglio 2020, n. 16470, seppure in ambito di ingiunzione doganale; Cass., sez. 1, 26 settembre 2019, n. 24040, che esclude la possibilità di proporre domanda riconvenzionale da parte della amministrazione).

In altri termini, l'opposizione ad ingiunzione ex R.D. n. 639 del 1910 ha ad oggetto non soltanto l'atto amministrativo, ma anche il rapporto giuridico obbligatorio sottostante (Cass., sez. 3, 9 ottobre 2023, n. 28301, per cui il giudice accerta la fondatezza della pretesa e l'entità del credito vantato dall'amministrazione; Cass., sez. 3, 8 febbraio 2023, n. 3843), e la cognizione del giudice adito non è circoscritta alla disamina dei vizi di legittimità formale dell'ingiunzione dedotti dall'opponente (sicché è inammissibile, per difetto di interesse, una opposizione che si limiti ad addurre il difetto dei presupposti per l'adozione dell'ingiunzione oppure vizi di contenuto-forma della stessa: così Cass. 20/06/2016, n. 12674), ma involge comunque, pur in difetto di espressa richiesta in tal senso, il merito, l'accertamento sull'esistenza e sull'entità del credito portato dal provvedimento.

In un giudizio così strutturato, l'opponente è solo e soltanto attore in senso formale, mentre l'amministrazione convenuta assume la veste di attrice in senso sostanziale, con le derivanti ricadute sul riparto degli oneri probatori (Cass., sez. 3, 8 aprile 2021, n. 9381): sulla P.A. grava la prova dei fatti costitutivi della propria pretesa ex art. 2697 c.c. (Cass., sez. 1, 16 maggio 2016, n. 9989; Cass., sez. 1, 3 novembre 2011, n. 22792; Cass., sez. 1, 9 luglio 1999, n. 7179; Cass., sez. 1, 18 maggio 2001, n. 6813), sull'opponente la dimostrazione della loro inefficacia o dell'esistenza



di fatti estintivi, impeditivi o modificativi dell'obbligazione (sull'*onus probandi*, Cass. 08/04/2021, n. 9381, a mente della quale neppure rileva al riguardo che la menzionata ingiunzione cumuli in sé la natura e funzione di titolo esecutivo unilateralmente formato dalla P.A. nell'esercizio del suo peculiare potere di autoaccertamento e di atto prodromico all'inizio dell'esecuzione coattiva, poiché ciò non implica che nel giudizio di opposizione l'ingiunzione sia assistita da una presunzione di verità, dovendo piuttosto ritenersi che la posizione di vantaggio riconosciuta alla P.A. sia limitata al momento della formazione unilaterale del titolo esecutivo, restando escluso - perché del tutto ingiustificato in riferimento a dati testuali e ad un'esegesi costituzionalmente orientata in relazione all'art. 111 Cost. - che essa possa permanere anche nella successiva fase contenziosa, in seno alla quale il rapporto deve essere provato secondo le regole ordinarie; nello stesso senso, v. Cass. 16/05/2016, n. 9989).

Dunque è l'ingiunzione stessa, atto di accertamento del credito della P.A., ad integrare (nei limiti della impugnazione formulata) gli estremi della domanda nella controversia di opposizione, sulla quale il giudice è tenuto a pronunciarsi (*ex plurimis*, Cass. 12/12/2017, n. 29653; Cass. 03/11/2011, n. 22792; Cass. 18/06/2010, n. 14812).

Pertanto, con l'invocare il rigetto dell'avversa opposizione oppure la conferma dell'ingiunzione, l'amministrazione opposta, senza necessità di formule sacramentali, richiede all'organo giudicante il riconoscimento del diritto al recupero del credito nella misura e per le ragioni causali già giustificanti l'ingiunzione e l'emissione di una sentenza che, pur in forma di statuizione di rigetto dell'opposizione, ha natura di vera e propria condanna (salva una espressa richiesta della P.A. limitata ad una pronuncia di mero accertamento), con l'efficacia tipica dei titoli esecutivi giudiziali (in questo ordine di idee,



espressamente, oltre alle citate Cass. n. 4510 del 2012 e Cass. n. 27816 del 2013, si veda anche Cass. 31/07/2020, n. 16470).

4. Del pari erronea risulta anche l'ulteriore affermazione della Corte d'appello in ordine all'applicazione del principio di non contestazione.

La Corte territoriale, infatti, muovendo dal presupposto erroneo che attore in senso sia formale che sostanziale fosse l'opponente ha evidenziato che questi, con l'atto di opposizione, non aveva contestato di aver ricevuto da Invitalia le somme di danaro indicate nel prospetto allegato all'ingiunzione.

Da ciò ha tratto il convincimento che l'unica questione devoluta con l'atto di opposizione riguardasse esclusivamente l'aspetto quantitativo, mentre «era ormai acquisito al giudizio che l'opponente aveva avuto accesso a detti incentivi [...] per un ammontare pari a quello indicato da Invitalia nel prospetto allegato alla ingiunzione».

I provvedimenti prodotti successivamente da Invitalia, solo con la memoria di cui all'art. 183, sesto comma, c.p.c., risultavano rilevanti solo per gli aspetti quantitativi, «al fine di escludere che due voci (sia il capitale complessivamente erogato, sia le somme relative a rate scadute non pagate) non costituissero una duplicazione».

Aggiungeva il giudice d'appello che risultava «certamente tardivo» il disconoscimento della delibera dell'1/6/2005, come pure del contratto di finanziamento del 24/11/2000 e della missiva del 4/12/2003, «già versata [...] da Invitalia nelle produzioni documentali allegate al deposito del fascicolo contenente anche la comparsa di costituzione in primo grado».

Pertanto, per la Corte d'appello sarebbero stati tardivi e inammissibili i profili sollevati con la memoria ex art. 183 c.p.c. che, invece erano «proponibili, invero, sin dall'origine dell'opposizione e non provocati, invece, dalla produzione documentale di Invitalia».





4.1. Ed infatti, una volta acclarato che i documenti dimostrativi del credito erano stati depositati da Invitalia con la memoria istruttoria di cui all'art. 183, sesto comma, c.p.c., secondo termine, non si era in quel momento, in alcun modo, esaurito il potere di contestazione da parte dell'opponente all'ingiunzione, convenuto in senso sostanziale e formale.

Si è chiarito che la valutazione della condotta processuale del convenuto, agli effetti della non contestazione dei fatti allegati dalla controparte, deve essere correlata al regime delle preclusioni che la disciplina processuale connette all'esaurimento della fase entro la quale è consentito ancora alle parti di precisare e modificare, sia allegando nuovi fatti - diversi da quelli indicati negli atti introduttivi - sia revocando espressamente la non contestazione dei fatti già allegati, sia ancora deducendo una narrazione dei fatti alternativa e incompatibile con quella posta a base delle difese precedentemente svolte; ne deriva che nel procedimento sommario di cognizione, fino alla sua eventuale conversione in rito ordinario con la fissazione dell'udienza di trattazione di cui all'art. 183 c.p.c., non può rinvenirsi né letteralmente, né sistematicamente, alcuna non prevista preclusione (Cass., sez. 3, 9 settembre 2021, n. 24415; in senso parzialmente difforme Cass., sez. 2, 25 gennaio 2022, n. 2223, che, invece, ha affermato che «mentre i fatti dedotti con gli atti introduttivi del giudizio possono essere contestati fino alla prima udienza, quelli allegati per la prima volta all'udienza di trattazione possono essere contestati solo con la prima memoria di cui all'art. 183, sesto comma, c.p.c.»).

Dopo aver precisato che le contestazioni possono rilevare non indistintamente, ma solo per fatti ritenuti noti alla parte, e, logicamente, non anche per i fatti ad essa ignoti (Cass., 13 febbraio 2013, n. 3576; Cass., 18 luglio 2016, n. 14652; Cass., 4 gennaio





2019, n. 87; Cass., 31 agosto 2020, n. 18074), è stato confermato l'orientamento di legittimità secondo cui «nessuna norma prevede la preclusione della prima udienza per le contestazioni e, anzi, il sistema delle decadenze induce a concludere che, quale asserzione, essa possa considerarsi inibita esclusivamente alla definizione delle correlative facoltà e dunque, nel rito ordinario, nei termini ex art. 183, sesto comma, c.p.c. (Cass., sez., 3, 9 settembre 2021, n. 24415; Cass., 2 dicembre 2019, n. 31402).

Resta fermo che l'onere di contestazione in ordine ai fatti costitutivi del diritto si coordina con l'allegazione dei medesimi e, considerato che l'identificazione del tema della decisione dipende in pari misura dall'allegazione e dall'estensione delle relative contestazioni o non contestazioni, ne consegue che l'onere di contribuire alla fissazione del *thema decidendum* opera identicamente rispetto all'una o all'altra delle parti in causa, sicché, a fronte di una generica deduzione da parte del ricorrente, la difesa della parte resistente non può che essere altrettanto generica e, dunque, idonea a far permanere gli oneri probatori gravanti sulla controparte (Cass., sez. 3, 19 ottobre 2016, n. 21075; per la necessità della specificità delle allegazioni della parte cfr. Cass., sez. 6-3, 23 marzo 2022, n. 9439).

Nella specie, dunque, il potere di contestazione del non poteva venir meno ed esaurirsi, in relazione ai documenti allegati, ma non prodotti, dall'amministrazione opposta, attrice in senso sostanziale, con l'ingiunzione di pagamento.

Peraltro, essendo stati prodotti i documenti dall'amministrazione con la memoria istruttoria di cui all'art. 183, sesto comma, secondo termine, ben poteva (e doveva) il contestare specificamente tali documenti con il successivo termine di cui all'art. 183, sesto comma, n. 3, c.p.c..



Va anche rammentato che, trattandosi di contratti con la pubblica amministrazione ed essendo necessaria la forma scritta *ad substantiam*, non trova applicazione il principio di non contestazione (Cass., 24 ottobre 2023, n. 29506, in materia di obbligo di iscrizione del mediatore nei ruoli tenuti presso le camere di commercio, che costituisce requisito di validità del contratto di mediazione, come tale rilevabile d'ufficio anche nel giudizio di appello, che si sottrae, per la ragione di imperatività, al principio di non contestazione).

Inoltre, sotto ulteriore profilo, deve rimarcarsi che, per effetto dell'intervenuta produzione dei citati documenti da parte di Invitalia, il principio di non contestazione, nella specie, ha perso di incisività, in quanto, secondo l'orientamento delle Sezioni Unite di questa Corte, il semplice difetto di contestazione non impone un vincolo di meccanica conformazione, potendo il giudice sempre rilevare l'inesistenza della circostanza allegata da una parte anche se non contestata dall'altra, ove tale inesistenza emerga dagli atti di causa e dal materiale probatorio raccolto; ciò tanto più che «se le prove devono essere valutate dal giudice secondo il suo prudente apprezzamento [*a fortiori*] ciò vale per la valutazione della mancata contestazione» (Cass. Sez.U., 3 giugno 2015, n. 11377; Cass., sez. 2, 31 maggio 2023, n. 15288; anche Cass., sez. L, 6 dicembre 2004, n. 22829; Cass., sez. L, 8 agosto 2006, n. 17947; Cass., sez. L, 10 luglio 2009, n. 16201).

Insomma, il principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c., se solleva la parte dall'onere di provare il fatto non specificamente contestato dal convenuto costituito, non esclude tuttavia che il giudice, ove dalle prove comunque acquisite emerga la smentita di quel fatto o una sua diversa ricostruzione, possa pervenire ad un diverso accertamento (Cass., sez. 3, 7 giugno 2023, n. 16028).



5. Nel caso oggetto di esame, alcuni documenti sono stati soltanto allegati in sede di ingiunzione di pagamento, altri sono stati depositati in sede di comparsa di costituzione della pubblica amministrazione, altri ancora sono stati depositati con la memoria istruttoria di cui all'art. 183, sesto comma, n. 2, c.p.c..

L'opponente ha contestato, anche se genericamente – come si dirà di seguito - tutti i documenti prodotti nel corso del giudizio, non essendo venuto meno il suo potere di contestazione sino al termine di cui all'art. 183, sesto comma, n. 3, c.p.c..

6. Orbene, la Corte d'appello, pur essendo incorsa negli errori di diritto sopramenzionati, ha affermato con giudizio di merito pieno che il [redacted] aveva contestato solo genericamente la documentazione prodotta da Invitalia nel corso del giudizio di primo grado.

Infatti, la Corte territoriale ha evidenziato che «la contestazione, come si evince da detto atto, è del tutto generica con riferimento al valore probatorio della copia fotostatica e non idonea a precludere la utilizzabilità di detto documento [...] limitandosi il [redacted] [ad affermare che] il documento in copia fotostatica[era] non conforme all'originale e ne contesta, sempre genericamente, il contenuto perché a lui sconosciuto, aggiungendo poi il disconoscimento della sottoscrizione, formule di espressione che in realtà non consentono alcuna seria verifica da parte del giudicante [...], attenendo piuttosto al contenuto del documento stesso».

Ha poi aggiunto che «detta contestazione o il prospettato disconoscimento tanto più dovevano essere precisi ed inequivoci a fronte di un rapporto contrattuale ormai acclarato sin dall'introduzione del giudizio, anche sotto il profilo del *quantum* erogato con le diverse voci che sin da subito Invitalia ha indicato



sulla base delle disposizioni normative in materia di agevolazioni pubbliche per l'imprenditorialità».

Tra l'altro, ha ancora osservato la Corte territoriale, la quantificazione delle somme ricevute e di quelle da restituire risultava espressamente dal d.lgs. n. 185 del 2000 in quanto «il richiedente può avere accesso, vale a dire contributi a fondo perduto e mutui agevolati, per gli investimenti, nonché contributi a fondo perduto in conto gestione». Si trattava, dunque, di «tre diversi "benefici" dei quali, secondo l'ordinanza ingiunzione, unitamente all'allegato prospetto ed alla lettera del 25/5/2010 che lo riproduce, ha usufruito il [redacted] che, al riguardo [...] non ha mai formulato specifiche contestazioni».

6.1. Il ricorrente ha riprodotto nel ricorso per cassazione il contenuto dei suoi atti di disconoscimento.

Con riferimento alla copia del provvedimento di revoca delle agevolazioni ha rilevato la non conformità all'originale ed ha affermato «si disconosce e contesta l'autenticità e l'esistenza del documento».

Con riguardo al contratto di finanziamento del 4 novembre 2000 ha ritenuto la copia non conforme all'originale ed ha affermato «si disconosce e contesta l'esistenza e l'autenticità della scrittura, nonché l'autenticità e, soprattutto, l'esistenza della firma ivi presente, in quanto mai stesa di proprio pugno dall'esponente sul documento».

In ordine al provvedimento di ammissione alle agevolazioni ha nuovamente rilevato di disconoscere «l'autenticità e l'esistenza delle sigle apposte sulle singole pagine del documento in parola, in quanto mai vergate dall'esponente», come pure «l'autenticità e l'esistenza della sottoscrizione recata alla pagina 3, in quanto mai stesa di proprio pugno dall'esponente sul documento».



In relazione alla comunicazione di revoca del 4 luglio 2005 ha dichiarato di disconoscere «l'autenticità e l'esistenza della comunicazione del 4/12/2003 ivi richiamata, anch'essa dal contenuto sconosciuto all'esponente».

Con riguardo alla copia richiesta del saldo investimenti, il ricorrente ha dichiarato di disconoscere «l'autenticità e l'esistenza delle firme presenti sulle scritture *de quibus* in quanto mai stese di proprio pugno sulle stesse dall'esponente».

Orbene, la Corte di merito, con giudizio analitico e completo, nonché tenendo conto della peculiare fattispecie in esame, in cui il rapporto giuridico era incasellato nell'ambito della disciplina di cui al d.lgs. n. 185 del 2000, ha reputato che la contestazione fosse del tutto generica e che il disconoscimento della sottoscrizione fosse stato effettuato con formule di mera espressione che non consentivano alcuna seria verifica da parte del giudicante.

Sotto questo aspetto, secondo l'orientamento di questa Corte che il Collegio condivide, la contestazione della conformità all'originale di un documento prodotto in copia non può avvenire con clausole di stile e generiche, quali "impugno e contesto" ovvero "contesto tutta la documentazione perché inammissibile ed irrilevante", ma va operata - a pena di inefficacia - in modo chiaro e circostanziato, attraverso l'indicazione specifica sia del documento che si intende contestare, sia degli aspetti per i quali si assume differisca dall'originale (Cass., sez. 3, 3 aprile 2014, n. 7775; Cass., sez. 6-5, 31 dicembre 2017, n. 29993; Cass., sez. 3, 29 luglio 2016, n. 15790; Cass., sez. 2, 20 febbraio 2018, n. 4053; Cass., 30 gennaio 2006, n. 1991).

Pertanto, solo nel caso in cui il disconoscimento sia specifico, la parte che intende avvalersi del documento è tenuta a produrre



l'originale e, in caso di ulteriore disconoscimento, a chiederne la verifica (Cass., sez. 1, 6 agosto 2015, n. 16551).

È stata riconosciuta come contestazione generica della propria sottoscrizione quella frammista ad altre difese o meramente sottintesa in una diversa versione dei fatti, ribadendosi il principio secondo cui la valutazione circa la specificità e determinatezza del disconoscimento costituisce giudizio di fatto riservato al giudice di merito, insindacabile in sede di legittimità (Cass., n. 20871 del 2019; Cass., sez. 3, 19 luglio 2012, n. 12448; Cass., sez. 3, 1° luglio 2002, n. 9543).

Nella specie, la Corte d'appello, quale giudice del fatto, ha affermato, attraverso l'esame diretto degli atti, che le espressioni utilizzate per il disconoscimento dei contratti e degli atti unilaterali, oltre che per il disconoscimento della sottoscrizione, erano prive di elementi specifici di difformità, ma apparivano come ripetitive di clausole di stile.

7. Tra l'altro, l'opponente avrebbe potuto (e dovuto) presentare querela di falso, con riferimento alle proprie sottoscrizioni, pure in relazione alla fotocopia dei documenti.

Infatti, è pacifico che l'efficacia probatoria (piena) della copia fotostatica della scrittura privata conforme all'originale in tesi alterato o contraffatto si presta ad essere rimossa con il giudizio di falso.

La sentenza che, definendo il giudizio, dichiara tale copia affetta da falsità materiale, riverbera i propri effetti anche sull'originale eventualmente presente, perché se è il fatto rappresentato (la prova), non il documento in sé (il mezzo di prova), a costituire il fulcro del giudizio di verità/falsità, esso si presenta identico, per effetto della loro giuridica corrispondenza, tanto nella copia, quanto all'originale (Cass., sez. 2, 28 marzo 2023, n. 8718).



8. Le spese del giudizio di legittimità vanno poste, per il principio della soccombenza, a carico del ricorrente e si liquidano come da dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso.

Condanna il ricorrente a rimborsare in favore della controricorrente le spese del giudizio di legittimità, che si liquidano in complessivi euro 6.200,00, oltre euro 200,00 per esborsi, rimborso forfettario nella misura del 15% delle spese generali, oltre Iva e cpa.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso art. 1, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 aprile 2024

La Presidente  
Clotilde Parise

