i-letter
il punto sulla i

GIURISPRUDENZA

FINANZIAMENTI GARANTITI DALLO STATO: LA CASSAZIONE DICE SI' ALLA RISCOSSIONE ESATTORIALE DIRETTA.

CortCassazione Civile Sezione III, Ordinanza n. 5786 del 4 marzo 2025

Avv. Andrea Asnaghi

Il presente contributo si propone di analizzare la pertinenza della riscossione esattoriale diretta[1] al fine del recupero, da parte del Fondo di Garanzia piccole e medie imprese (MCC), delle somme erogate dal fondo stesso ai soggetti finanziatori laddove il beneficiario sia risultato inadempiente all'obbligo di restituzione della somma finanziata.

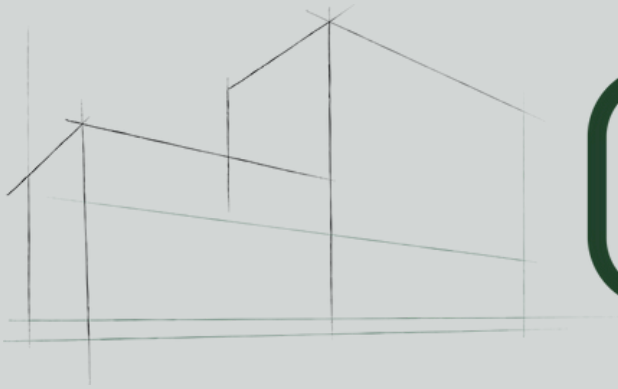
Fatti di causa

Nell'anno 2012 tra una srl ed una banca venne stipulato un contratto di finanziamento.

Mediocredito Centrale S.p.A., nel ruolo di gestore del Fondo di Garanzia[2], intervenne nell'operazione allo scopo, suo tipico, di garantire l'istituto di credito finanziante in caso di inadempimento del soggetto finanziato. In aggiunta alla suddetta garanzia, il finanziamento venne altresì garantito mediante il rilascio di fidejussioni personali di soggetti terzi.

Il soggetto finanziato rimase, tuttavia, inadempiente e la banca, a tutela del proprio credito, escusse la garanzia erogata dal Fondo che provvide alla relativa liquidazione. Mediocredito, quindi, comunicò il provvedimento di liquidazione della perdita alla società e ai fidejussori, sollecitando la restituzione dell'importo erogato alla banca e preannunciando che, in difetto di adempimento, si sarebbe provveduto all'iscrizione a ruolo esattoriale.

[1] Quindi senza la precostituzione di un titolo esecutivo giudiziale.
[2] Il Fondo di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese, come noto, è uno strumento istituito con Legge n. 662/96 (art. 2, comma 100, lettera a), operativo di fatto dal 2000. La finalità del Fondo è quella di favorire l'accesso alle fonti finanziarie delle piccole e medie imprese mediante la concessione di una garanzia pubblica che si affianca e spesso si sostituisce alle garanzie reali offerte dalle imprese. Senza l'intervento del Fondo difficilmente le imprese che vi ricorrono potrebbero altrimenti ricevere finanziamenti dal sistema creditizio. Il Fondo garantisce il finanziamento fino alla soglia dell'80% della somma erogata all'impresa. La diffusione del ricorso al Fondo è molto estesa; si stima infatti che, soprattutto negli ultimi anni post pandemia Covid 19, oltre il 99% delle piccole e medie imprese ha avuto accesso al credito bancario con la copertura del Fondo.



i-letter
il punto sulla i

GIURISPRUDENZA

Successivamente, sia Mediocredito che Agenzia Riscossione agirono in via esecutiva nei confronti della società beneficiaria mediante cartella di pagamento.

I debitori, con citazione, hanno opposto detta cartella di pagamento e chiesto l'annullamento della stessa deducendo, in sintesi:

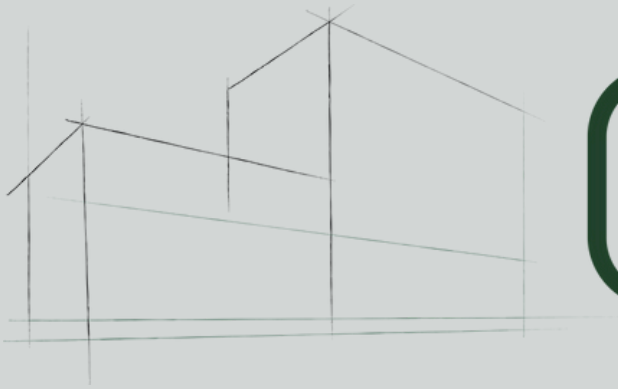
a) di agire in qualità di fidejussori;

b) a seguito dell'inadempimento della società, la banca aveva escusso il Fondo e che pendeva innanzi al Tribunale di primo grado un giudizio di accertamento negativo del credito tra i ricorrenti e la banca avente ad oggetto - tra gli altri - il credito assistito dalla garanzia del Fondo.

Nel giudizio si è costituita MCC la quale, contestando l'inammissibilità e infondatezza dell'opposizione, ha ribadito la legittimità della procedura di recupero coattivo promossa a mezzo ruolo esattoriale sul presupposto, tra gli altri, che non sussisteva alcun accordo tra MCC e l'impresa finanziata, posto che il rapporto di garanzia era intercorso esclusivamente tra MCC e la Banca finanziatrice con ciò potendosi qualificare lo stesso quale contratto autonomo di garanzia a prima richiesta. Unico motivo di doglianza possibile, quindi, risulterebbe quello dell'*exceptio doli*.

A seguito del rigetto da parte del Tribunale di prime cure (Tribunale di Palermo) delle domande svolte dal soggetto finanziato e fidejussori, quest'ultimi proponevano appello contro la sentenza di primo grado. Gli appellanti, tra gli altri motivi, sostenevano che la lettura combinata degli articoli 17 e 21 del D.Lgs. 46/1999 consentirebbe, a loro giudizio, di escludere il ricorso alla riscossione coattiva privilegiata – mediante gli appositi istituti di ingiunzione fiscale e dell'iscrizione a ruolo – per le somme in contestazione, posto che detta procedura sarebbe utilizzabile per le sole entrate di natura "pubblicistica" mentre quelle oggetto di causa trarrebbero origine da rapporti giuridici privatistici per i quali, quindi, risulterebbe necessario procedere preventivamente alla precostituzione di un titolo esecutivo giudiziale.

Il gravame veniva rigettato e, avverso la sentenza di secondo grado, società debitrice e



i-letter
il punto sulla i

GIURISPRUDENZA

ricorso per Cassazione sulla base di un unico motivo e precisamente:

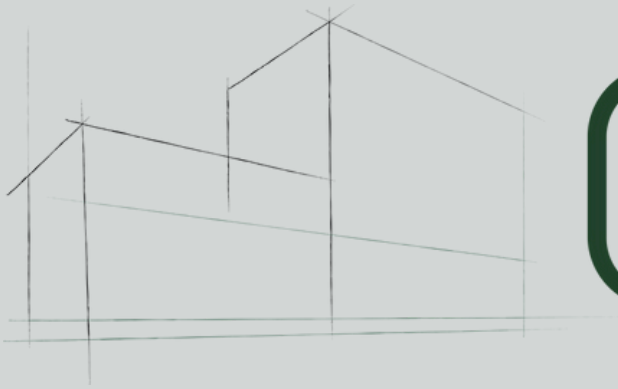
- *"Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 17 e 21 del D.LGS n. 46 del 26 febbraio 1999 nella parte in cui la corte di appello territoriale ha confermato il rigetto della loro opposizione avverso la cartella esattoriale notificata in quanto risulta dalla lettura combinata di questi articoli che sono suscettibili di riscossione coattiva mediante gli appositi istituti dell'ingiunzione fiscale e dell'iscrizione a ruolo le sole entrate pubblicistiche, mentre le entrate patrimoniali che traggono origine da rapporti privatistici per poter essere riscosse mediante gli strumenti in questione esigono un titolo esecutivo propedeutico all'iscrizione a ruolo"*.

La Corte di legittimità rigettava, infine, il ricorso proposto in base al seguente principio: *"In tema di interventi di sostegno pubblico erogati in forma di concessione di garanzia alle piccole e medie imprese ex legge 662/1996, il credito del gestore del Fondo di garanzia che a seguito di escussione soddisfa il soggetto finanziatore surrogandosi ad esso, assume natura pubblicistica privilegiata e non è più volto al recupero del credito di diritto comune originato dal primigenio finanziamento, bensì è finalizzato a riacquisire risorse pubbliche alla disponibilità del Fondo"*.

Ne discende quindi, secondo la Corte, che il credito di tale natura ben può (anzi deve) beneficiare della procedura di riscossione coattiva mediante ruolo ex art. 17 D.Lgs. 46/1999, non sussistendo alcun dovere per il Fondo, prima di iniziare l'esecuzione, di precostituirsi un titolo esecutivo, e ciò anche nei confronti di eventuali terzi prestatori di garanzie.

La Cassazione, in estrema sintesi, facendo propri i ragionamenti già espressi dalla Corte d'Appello, delinea il seguente iter logico-argomentativo a supporto della propria decisione:

1) *"La riscossione esattoriale è espressamente richiamata dall'art. 9 comma 5 dlgs 123/1998 – gli interventi di sostegno pubblico erogati in forma di concessione di garanzie imprenditoriali risultano espressione di un generale disegno unitario nel cui ambito*



i-letter
il punto sulla i

GIURISPRUDENZA

occorre recuperare con la surrogazione la provvista per ulteriori e similari interventi ed a questo recupero si applica l'art. 17 del medesimo dlgs stabilito per i crediti di natura pubblicistica.

2) Tale opzione è in linea con le finalità proprie dei finanziamenti pubblici a cui accedono le relative garanzie introdotte al fine di consentire alle risorse pubbliche di trovare adeguata protezione e di realizzare l'interesse pubblicistico al reimpiego di quelle stesse risorse già messe a disposizione delle imprese per scopi frustrati dall'inadempienza delle medesime agli obblighi assunti.

3) In capo al gestore del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese che ha soddisfatto il finanziatore surrogandosi ad esso, sorge un diritto restitutorio di natura pubblicistica privilegiata in quanto con la surrogazione medesima si determina un mutamento della causa del credito."

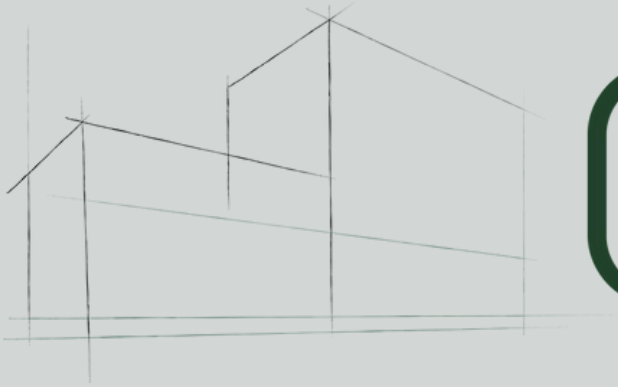
Quanto ora esposto, poi, è stato ulteriormente ribadito dalla medesima Corte nell'alveo di ulteriori recentissimi, e conformi, arresti giurisprudenziali[3], quali ad esempio l'ordinanza n. 9678 del 13 aprile 2025 con la quale la stessa ha ribadito tanto la natura pubblicistica del credito in surroga di MCC quanto, conseguentemente, l'inesistenza dell'obbligo di preventiva costituzione di un titolo esecutivo giudiziale.

Conclusioni

L'orientamento espresso dalla Cassazione nella pronuncia in esame si pone nel solco dell'orientamento prevalente della Corte stessa. Tutte le pronunce sono accomunate da un unico filo conduttore volto a riaffermare la centralità del Fondo di Garanzia come importante volano di sviluppo e sostegno per il sistema produttivo italiano, specialmente in quelle fasi congiunturali più critiche e delicate che richiedono un importante intervento pubblico al fine di non privare di liquidità le imprese e, quindi, per calmierare il rischio di poterne pregiudicare la competitività.

Il ruolo del Fondo appare pertanto di primaria importanza in tutte quelle situazioni in cui un'impresa di piccole e medie dimensioni (quindi più vulnerabile agli scenari

[3] Ordinanza n. 9678 del 13 aprile 2025



i-letter
il punto sulla i

GIURISPRUDENZA

*m*acroeconomici come quelli attuali caratterizzati da incertezza diffusa ed incognite geopolitiche) può riscontrare difficoltà nell'accesso al credito ove dovesse far leva esclusivamente sui soli propri mezzi. È evidente, infatti, che molto spesso – ove non vi fosse l'intervento pubblico del fondo di Garanzia – molte imprese potenzialmente meritevoli di erogazioni da parte degli istituti di credito, rischierebbero di esserne private per l'impossibilità di fornire adeguate garanzie.

Proprio per la funzione svolta, ovvero di supporto al sistema produttivo, al credito in surroga di MCC deve essere riconosciuta la natura "pubblicistica" sua propria e, al contempo, garantita la possibilità di beneficiare della procedura di recupero coattivo privilegiato, più snello ed agile, per consentire al fondo stesso di recuperare la provvista in tempi rapidi e, in ultima istanza quindi, di poterla reimmettere nuovamente nel tessuto produttivo nazionale.