



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TRIBUTARIA

Composta da:

Angelo Matteo Socci

Presidente

Gianmarco Calienno

Consigliere

Marco Benatti

Consigliere Rel.

Margherita Libri

Consigliere

Adriano Del Bene

Consigliere

Oggetto:

ICI

Ud.29/05/2026 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 6803/2019 R.G. proposto da:

COMUNE DI CASTELFIORENTINO rappresentato e difeso dagli avvocati
LAURA SALVI e MARCO SALVI

-ricorrente-

contro

MARIO PUCCI CECCONI SRL rappresentata e difesa dalle avvocate
RAFFAELLA CHIUMMIENTO e MARIA DOMENICA LA BADESSA

-controricorrente e ricorrente incidentale-

Avverso la sentenza della COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE della
TOSCANA n. 2123/2018 depositata il 29/11/2018.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 29/05/2026 dal
consigliere MARCO BENATTI.

FATTI DI CAUSA



Il 2/4/2009 la società oggi controricorrente propose istanza di rimborso dell'imposta ICI pagata al Comune di Castelfiorentino (FI) per gli anni dal 2004 al 2008, atteso che:

- aveva formulato richiesta d'attribuzione delle rendite catastali sin dal 1982;
 - solo il 25/9/2008 l'Agenzia delle Entrate aveva notificato gli importi attribuiti;
 - tali rendite risultavano inferiori a quanto pagato, per cui si evidenziavano versamenti per maggiori importi, rispetto a quelli dovuti, per € 55.049,56.
- Sull'istanza si formò il silenzio-rifiuto che la società impugnò avanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Firenze notificando il ricorso il 18/1/2017. Il primo giudice, nel contraddittorio con l'ente locale e con sentenza 1252/17, accolse il ricorso disponendo il rimborso dell'imposta e compensando le spese.

Su appello dell'ente locale e sull'appello incidentale della contribuente che lamentava la mancata condanna del Comune alle spese del giudizio di I grado, con la sentenza 2123/18 la Commissione Tributaria Regionale della Toscana ha respinto l'appello principale condannando l'ente locale appellante alla rifusione delle spese di giudizio. Secondo il giudice d'appello il ricorso originario era tempestivo (art. 21, comma 2, d.lgs. 546/92) e il diritto al rimborso non era prescritto in quanto da parte della contribuente vi erano stati atti interruttivi il 20/11/12 e il 7/10/15. La Corte di merito ha altresì richiamato l'insegnamento delle Sezioni Unite di questa Corte n. 3160/11 secondo cui, nei casi quali il presente, il rimborso è dovuto.

Ricorre per cassazione il Comune di Castelfiorentino con quattro motivi di ricorso integrati da successiva memoria.

Resiste la società con controricorso proponendo altresì ricorso incidentale sulla base di un unico motivo, anch'esso integrato da memoria.



RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo il ricorrente principale prospetta la violazione e falsa applicazione degli artt. 21, comma 2, del d.lgs. 546/92, 1, comma 164, legge 296/06 e 2948 cc, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c. Sostiene sia pacifico che la richiesta di rimborso fu presentata il 2/4/09 sicché il ricorso avrebbe dovuto essere proposto nel tempo tra il 1° luglio 2009, data di formazione del silenzio-rifiuto (90 gg) e il termine di prescrizione quinquennale previsto dalla disposizione citata (art. 1, comma 164 legge 296/06) ovvero, a tutto concedere, dal giorno in cui era stata attribuita la nuova rendita scadente il 16/6/13 per l'annualità più prossima o il 23/9/13 (vv. *infra*). La disposizione di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. 546/92 prevede infatti che il ricorso avverso il rifiuto tacito di restituzione (art. 19, comma 1, lett. g) d.lgs. 546/92) possa essere proposto dopo il novantesimo giorno dalla domanda di restituzione presentata entro i termini di ciascuna legge d'imposta e fino a quando il diritto alla restituzione non è prescritto. Rimarca il ricorrente come il termine in questione dovrebbe essere ritenuto di natura processuale e non sostanziale, come invece ritenuto dalla Corte di merito, riguardando l'ammissibilità del ricorso, escludendo quindi la possibilità di applicare le norme in tema di prescrizione. Il citato comma 164 dell'art. 1 legge 296/06 prevede infatti che la richiesta debba avvenire entro cinque anni dal giorno del versamento ovvero da quello in cui è stato accertato il diritto alla restituzione. Richiama giurisprudenza di questa Corte secondo cui le norme afferenti al termine per il rimborso delle somme versate e non dovute hanno natura speciale rispetto alle norme sulla prescrizione (Cass. 15440/2010 e altre). Analogo termine è previsto, sia pure in tema di prescrizione, dall'art. 2948 cc per tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi. Censura che la Corte di merito si sia limitata a sancire la tempestività del ricorso in considerazione degli atti interruttivi, atteso che il termine per ricorrere, quanto all'ultima



annualità (2008), doveva identificarsi nel 16/6/2013 (secondo la norma applicabile *ratione temporis* che prevedeva due rate annuali entro il 16/6 e il 16/12 di ogni anno o in unica soluzione il 16/6). Il ricorrente evidenzia poi come, anche ove si volesse far decorrere il termine dall'attribuzione della nuova rendita (23/9/08) o dalla presentazione dell'istanza (2/4/2009), il termine quinquennale sarebbe spirato il 23/9/2013 o il 2/4/2014 mentre il ricorso è stato proposto nel 2017. Sostiene che il riferimento al termine di prescrizione contenuto nell'art. 21, comma 2, d.lgs. 546/92, fissi in realtà un termine di decadenza, pertanto, non procrastinabile *sine die* con atti interruttivi, né è applicabile in ambito tributario l'istituto di cui all'art. 2033 c.c.

1.1 Il motivo è infondato.

Non può affermarsi la tardività dell'eccezione di prescrizione e decadenza sollevata nel giudizio di primo grado, attesa la tardiva costituzione del Comune in quel procedimento e come rilevato dalla contribuente nella sua memoria illustrativa 2/11/2017 trascritta nel controricorso (pagg. 8 e 9), Va ricordato, a tal fine, come l'art. 21, comma 2, d.lgs. 546/92 preveda che il ricorso avverso il silenzio-rifiuto vada proposto nel termine decorrente dopo il 90° giorno dall'istanza di rimborso e sino a che il diritto non si sia prescritto, ancorando così il termine per la proposizione del ricorso a quello di prescrizione del diritto al rimborso.

La tardiva costituzione del Comune consentirebbe la rilevabilità d'ufficio della tardività del ricorso solo ove il termine succitato, che la disposizione vincola a quello di prescrizione, fosse qualificabile in termini di decadenza.

1.2 La giurisprudenza più recente ritiene che il termine applicabile alla fattispecie e conseguentemente, a mente dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. 246/92, a quello per la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale, sia infatti di prescrizione e di durata decennale, vincolando a sé quello per la proposizione del ricorso, che in quanto tale non può che essere di decadenza.



Come ha precisato questa Corte (più recentemente ord. N. 21782 del 24/7/2025, nella specifica materia ICI), alla domanda di rimborso o restituzione del credito maturato dal contribuente si applica, in mancanza di una disciplina specifica posta dalla legislazione speciale in materia, la norma generale residuale di cui all'art. 21, comma 2, d.lgs. n. 546 del 1992, prevedente il termine biennale di decadenza per la presentazione dell'istanza, che non esclude tuttavia, una volta maturato il silenzio-rifiuto, la decorrenza del termine decennale di prescrizione ex art. 2946 c.c.

Ne consegue che il decorso della prescrizione, che comincia solo se e quando il diritto può essere fatto valere (art. 2935 c.c.), è sospeso durante il tempo di formazione del silenzio-rifiuto a norma dell'art. 21 d.lgs. n. 546 del 1992, laddove la richiesta al fisco di un rimborso s'intende respinta, a tutti gli effetti di legge, quando siano trascorsi 90 giorni dalla data della sua presentazione, senza che l'ufficio si sia pronunciato (Cass., Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 1543 del 22/01/2018).

1.3 Non può a tal fine condividersi la tesi del ricorrente secondo cui il rimborso investirebbe i singoli versamenti cui dovrebbe applicarsi il termine di prescrizione quinquennale, vincolando in egual misura il termine decadenziale succitato. Tal causa estintiva, di cui all'art. 2948, n. 4 c.c., si riferisce alle obbligazioni periodiche e di durata, caratterizzate dal fatto che la prestazione è suscettibile di adempimento solo con il decorso del tempo, ma non è applicabile all'obbligazione, relativa al rimborso di quanto pagato in eccedenza, posta a carico dell'ente impositore, in quanto la natura periodica del credito deve essere originaria e non "derivata", non potendosi ipotizzare una trasmissibilità della periodicità, anche ai fini della prescrizione, dall'obbligazione principale ad altro credito da essa derivante (Cass., Sez. L, Sentenza n. 6877 del 03/04/2015 e la già richiamata ordinanza n 21782 del 29/7/2025).

1.4 Non appare pertinente il richiamo all'art. 1, comma 164 della legge 296/06 (a mente del quale «*Il rimborso delle somme versate e non dovute*



deve essere richiesto dal contribuente entro il termine di cinque anni dal giorno del versamento, ovvero da quello in cui è stato accertato il diritto alla restituzione...») applicabile ai tributi locali, in quanto riguarda il termine, pur rilevabile d'ufficio (Cass. Sez. 5, 23/10/2024, n. 27552, Rv. 672760 – 01), entro il quale il rimborso va richiesto e non quello per la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale avverso il rifiuto.

1.5 Non può inoltre condividersi la prospettazione operata dall'ente locale nella memoria illustrativa secondo cui, in un rapporto tributario strutturalmente unitario, la pretesa restitutoria non potrebbe considerarsi del tutto separata dalla comune causa funzionale e dal medesimo assetto di dare-avere originariamente intercorrente tra le parti, essendo l'attribuzione patrimoniale in eccesso un'alterazione quantitativa del rapporto tributario seriale e temporalmente scandito, non operando come obbligazione altra e distinta da quella originaria, con conseguente applicazione del termine quinquennale anche all'azione ripetitoria.

Tale argomento è già stato respinto, al di fuori della materia tributaria, in ipotesi analoghe di ripetizione d'indebito a fronte di prestazioni periodiche, in cui del pari vi era comune causa funzionale, stesso assetto di dare-avere tra le parti, attribuzione patrimoniale in eccesso con alterazione quantitativa (vv. in tema di ripetizione d'interessi illegittimamente addebitati Cass. Sez. 3, 11/11/2015, n. 22978, Rv. 637777 – 01, Sez. U, n. 24418/2010 *ex plurimis*).

1.6 Neppure incide sulla conclusione cui si è pervenuti l'orientamento consolidato (Cass., Sez. 5, Sentenza n. 4283 del 23/02/2010; Cass., Sez. 5, Sentenza n. 26013 del 10/12/2014), secondo cui: *<< La TAR SU, la TOSAP ed i contributi di bonifica sono tributi locali che si strutturano come prestazioni periodiche, con connotati di autonomia nell'ambito di una causa debendi di tipo continuativo, in quanto l'utente è tenuto al pagamento di essi in relazione al prolungarsi, sul piano temporale, della prestazione erogata dall'ente impositore o del beneficio da esso concesso,*



senza che sia necessario, per ogni singolo periodo contributivo, un riesame dell'esistenza dei presupposti impositivi. Essi, quindi, vanno considerati come obbligazioni periodiche o di durata e sono sottoposti alla prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948, n. 4 cod. civ.>>, atteso che lo stesso si riferisce alla prescrizione del credito tributario dell'ente impositore (ex art. 2948 n. 4 c.c.) e non a quella delle ripetizioni dell'indebito (di cui all'art. 2946 c.c.).

In definitiva, la ripetizione di somme indebitamente pagate con cadenza periodica non ha, a sua volta, carattere periodico, atteso che *l'accipiens* è tenuto a restituirle in unica soluzione e non a rate, con la conseguenza che il diritto al rimborso di tali importi non è soggetto al termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948, n. 4, c.c., ma all'ordinario termine decennale, decorrente dalle date dei singoli pagamenti (Cass., Sez. L, Ordinanza n. 10917 del 25/04/2025).

Tale principio va coordinato, in materia tributaria, con la disposizione più volte richiamata dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. 546/92 che fa decorrere il termine dal momento della formazione del silenzio-rifiuto sull'istanza di rimborso (vv. la già citata ordinanza n. 21782/2025).

1.7 Va quindi ribadito il principio secondo cui il termine per la proposizione del ricorso avverso il rifiuto tacito della restituzione di tributi, sanzioni pecuniarie e interessi o altri accessori non dovuti, di cui agli artt. 19, comma 1, lett. g) e 21, comma 2 del d.lgs. 546/92, è quello decennale che decorre dalla formazione del silenzio-rifiuto.

1.8 Posto che nel caso specifico è incontestato come il silenzio-rifiuto in merito alla domanda del 2 aprile 2009 si sia verificato il 1° luglio 2009, da tale data decorre il termine decennale di prescrizione che, anche prescindendo dai solleciti ricevuti dal Comune ricorrente, non era scaduto al momento della proposizione del ricorso giurisdizionale che, pertanto, deve ritenersi tempestivo ai sensi del più volte citato art. 21, comma 2, d.lgs. 546/92.



2. Con il secondo motivo il Comune censura la violazione e falsa applicazione del medesimo art. 21, comma 2, del d.lgs. 546/92 prospettando l'inaffidabilità del ricorso per tardività rispetto al termine fissato dalla citata disposizione, quanto alle annualità dal 2004 al 2006, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3 c.p.c. Evidenzia come in relazione a tali annualità il termine sarebbe decorso anche ove si ritenesse applicabile un termine decennale, scadente al più al 17/12/2016 e pertanto prima della proposizione del ricorso originario, sicché la Corte di merito avrebbe dovuto ritenere illegittima la pretesa per le annate meno recenti.

2.1 Il motivo si presta ai medesimi rilievi d'infondatezza di cui alla censura precedente atteso che:

- è irrilevante che i pagamenti siano avvenuti in più soluzioni, essendo rilevante, per l'istanza di rimborso, solo il momento in cui si è accertato il diritto alla restituzione;
- il termine per richiedere il rimborso decorre dal momento in cui il diritto è stato accertato, ossia si è verificato il presupposto per la restituzione (nel caso specifico la comunicazione della rendita avvenuta il 25/9/2008);
- il ricorso è stato ritualmente proposto entro i dieci anni dalla formazione del silenzio-rifiuto e comunque anche dalla succitata comunicazione.

3. Con il terzo motivo di ricorso principale prospetta l'erroneità della sentenza per non aver considerato la legittimità del diniego tacito della domanda di rimborso serbato "*illo tempore*" dal Comune, in violazione del principio "*tempus regit actum*" in relazione all'art. 360, comma primo n. 3 c.p.c. Evidenzia come la giurisprudenza prevalente all'epoca (questione esaminata dalle citate SSUU 3160/11) ravvisasse l'efficacia dell'attribuzione della rendita come "*costitutiva*" e pertanto efficace *ex nunc*, dall'anno successivo a essa. Ne deriva come fosse del tutto legittimo per il Comune rifiutare la restituzione di quanto pagato prima della predetta attribuzione. Solo la predetta pronuncia a Sezioni Unite risolveva



il contrasto attribuendo efficacia “*dichiarativa*” a tale attribuzione, e comunque “*nei limiti della prescrizione*”. Ne deriva che era inibito all’ente locale aderire alla richiesta della contribuente, essendo le norme riguardanti il rimborso ufficioso, di stretta interpretazione (Cass. 15840/2006). La Corte di merito avrebbe pertanto dovuto coordinare la normativa tributaria con quella inerente la responsabilità erariale e i principi ispiratori dell’azione amministrativa.

3.1 Il motivo è infondato.

3.2 È infatti irrilevante che vi fosse un contrasto giurisprudenziale atteso che i principi generali d’interpretazione della legge vanno applicati soltanto a questa e agli atti ad essa equiparati, non certo a principi di matrice giurisprudenziale. Un mutamento di indirizzo verificatosi nella giurisprudenza di legittimità, in ordine ai principi già affermati dalla stessa Suprema Corte in precedenti decisioni, non è assimilabile allo *ius superveniens*, onde non soggiace al principio di irretroattività, fissato, per la legge in generale dall'articolo 11, comma primo, delle disposizioni preliminari al codice civile e, per le leggi penali in particolare, dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione (cfr. Cass. Sez. L. n. 6225 del 18 Marzo 2014). Si insegna altresì che il mutamento imprevisto di un orientamento di giurisprudenza consolidato (cd. *prospective overruling*) legittima la rimessione in termini della parte incorsa in una preclusione soltanto quando riguardi l'interpretazione di norme processuali e non quando investa principi di diritto sostanziale (Cass. Sez. 3, 06/05/2025, n. 11882, Rv. 674668 – 01 e Cass. Sez. 3, 17/09/2025, n. 25481, Rv. 676351 - 02).

3.3 Nel caso specifico lo stesso ricorrente evidenzia come vi fosse al più un contrasto giurisprudenziale, e non un orientamento consolidato, con il che non può dirsi che l’ente locale fosse impossibilitato ad accogliere l’istanza. A ciò si aggiunga come l’inadempimento si sia protratto ben oltre



l'asserito mutamento giurisprudenziale del 2011, non provvedendo l'ente né ad accogliere l'istanza né a respingerla con provvedimento espresso.

4. Con il quarto motivo di ricorso principale lamenta l'erronea ripartizione delle spese di lite nel giudizio di secondo grado. Evidenzia come l'accoglimento delle censure d'inammissibilità del ricorso originario avrebbe determinato la vittoria delle spese.

4.1 Il motivo è assorbito dalla reiezione dei precedenti.

5. Con l'unico motivo di ricorso incidentale la società censura la violazione dell'art. 112 c.p.c in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c. evidenziando come la sentenza impugnata non abbia provveduto in ordine al proprio appello incidentale e, in particolare, quanto alla condanna dell'ente locale alla rifusione delle spese di I grado.

5.1 Il motivo è fondato.

5.2 La sentenza impugnata si limita infatti a respingere l'appello principale del Comune senza in nulla provvedere su quello incidentale della contribuente. La domanda di rifusione delle spese nel giudizio di I grado era stata respinta compensando le spese, nonostante la totale soccombenza del Comune, motivando con la complessità della questione.

5.3 Ai sensi dell'art. 92 c.p.c., come risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 132 del 2014 e dalla sentenza n. 77 del 2018 della Corte costituzionale, la compensazione delle spese di lite può essere disposta (oltre che nel caso della soccombenza reciproca), soltanto nell'eventualità di assoluta novità della questione trattata o di mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti o nelle ipotesi di sopravvenienze relative a tali questioni e di assoluta incertezza che presentino la stessa, o maggiore, gravità ed eccezionalità delle situazioni tipiche espressamente previste dall'art. 92, comma 2, c.p.c. (Cass. Sez. 6, 18/02/2020, n. 3977, Rv. 656993 – 01). Nel caso specifico non risulta che ricorresse alcuna delle suindicate ipotesi a giustificare la compensazione delle spese.



6. Il ricorso principale va pertanto respinto e accolto il ricorso incidentale della contribuente, e la sentenza va cassata limitatamente a quest'ultimo. Non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, può decidersi nel merito provvedendo, ai sensi dell'art. 385, comma secondo, c.p.c., sulle spese del primo grado di giudizio e di quelle della fase di legittimità, da liquidarsi come da dispositivo.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13.

P.Q.M.

respinge il ricorso principale, accoglie il ricorso incidentale, cassa la sentenza impugnata limitatamente alle spese del giudizio di I grado e, decidendo nel merito, condanna il Comune ricorrente al pagamento, a favore della società controricorrente, delle spese:

- del giudizio di I grado, che liquida in € 7.000,00 per compensi;
 - della fase di legittimità, che liquida in € 5.880,00 per compensi;
- oltre spese forfettarie 15%, € 200,00 per esborsi e accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13. Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 29/05/2026 tenutasi da remoto.

Il Presidente

ANGELO MATTEO SOCCI

