Civile Ord. Sez. 1 Num. 11655 Anno 2020
Presidente: CAMPANILE PIETRO
Relatore: LAMORGESE ANTONIO PIETRO
Data pubblicazione: 16/06/2020

sul ricorso 15206/2015 proposto da:

SANA, Società Armamento Navi Appoggio Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, Via Delle Fornaci 43/5, presso lo studio dell'avvocato Scorsone Vincenzo, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati Bertini Carlo, Cigolini Carlo, giusta procura in atti;

-ricorrente –

contro

Ministero Delle Infrastrutture e Dei Trasporti, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale Dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*;

ORD
863
2020

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

-controricorrente -

avverso la sentenza n. 5380/2014 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 04/09/2014;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 11/02/2020 da LAMORGESE ANTONIO PIETRO.

FATTI DI CAUSA

1.- La controversia riguarda il contributo concesso dal Ministero della marina mercantile alle imprese committenti di lavori effettuati nei cantieri nazionali e comunitari al fine di ridurre i costi della costruzione, trasformazione e riparazione di navi mercantili, ragguagliato al prezzo contrattuale dell'opera da realizzare, comprensivo delle eventuali revisioni, aggiunte e varianti aventi data certa anteriore all'ultimazione dei lavori stessi, ai sensi della legge 10 giugno 1982, n. 361, e successive modifiche e integrazioni, contenente norme in materia di credito navale.

2.- La SANA Società Armamento Navi Appoggio spa (poi srl) conveniva in giudizio in riassunzione il menzionato Ministero dinanzi al tribunale di Roma, esponendo quanto segue.

Il Ministero, con decreto del 1 luglio 1986 (n. 73), aveva calcolato il prezzo dell'opera in via presuntiva e, in misura percentuale su di esso, il contributo provvisoriamente e salvo conguaglio in 24 rate semestrali a decorrere dal 1 luglio 1986, regolarmente corrisposte; con decreto n. 1 dell'8 febbraio 1996, aveva rideterminato in aumento il prezzo definitivo dell'opera e, su di esso, il conguaglio da erogare in 24 rate semestrali «*a decorrere dal 1 luglio 1986, con effetto dal 1 gennaio 1995*» (con decreto n. 2 del 26 marzo 1996 aveva concesso una ulteriore quota da erogare con le medesime modalità e decorrenze); tuttavia, il Ministero aveva iniziato a pagare le suddette rate *ex novo*, a partire non dal 1 luglio 1986 (come avrebbe dovuto) ma dall'1

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

gennaio 1995, con un ritardo dovuto alla temporanea indisponibilità di fondi che aveva creato uno «*sfasamento*» tra il «*periodo di maturazione*» del diritto (al pagamento delle 24 rate semestrali dal 1 luglio 1986) e il «*periodo di soluzione rateale del conguaglio*».

In altri termini, ad avviso di SANA, il Ministero avrebbe dovuto pagare immediatamente il conguaglio sulle rate di contributo scadute corrispondendo «*il tantundem per porla nella stessa condizione in cui [SANA] si sarebbe trovata se le fosse stato pagato il contributo così come definitivamente (ri)quantificato in conformità al suo "periodo di maturazione"*» e il conguaglio sulle residue rate a scadere successivamente ai decreti del 1996.

Ed in più, il Ministero aveva ritardato la materiale erogazione del conguaglio sulle prime due rate semestrali (che assumeva scadute il 1 luglio 1986 e il 1 gennaio 1987) avvenuta solo nel 1996 (anziché il 1 gennaio 1995 e il 1 luglio 1995), in tal modo creando, a prescindere dal primo, un «*ulteriore sfasamento*» per il quale erano dovuti gli interessi moratori e corrispettivi.

Per queste ragioni, SANA chiedeva la condanna del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al pagamento di € 153804383,63, a titolo di interessi e maggior danno, in conseguenza dello «*sfasamento*» e «*ulteriore sfasamento*» nell'erogazione del contributo e a titolo di saldo capitale.

3.- Il tribunale rigettava la domanda con sentenza confermata dalla Corte d'appello di Roma del 4 settembre 2014, che rigettava i diciassette motivi di gravame di SANA.

Ad avviso della corte, il diritto all'ammontare definitivo del contributo rispetto a quello determinato provvisoriamente si perfezionava solo nel momento della sua determinazione, in presenza delle condizioni previste dalla legge, integrando in quel momento i requisiti di certezza

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

e liquidità; non assumevano alcun rilievo la differenza tra decorrenze giuridiche ed economiche, come pure la valutazione di eventuali sfasamenti; di conseguenza, non era configurabile alcun ritardo nel pagamento e, quindi, doveva escludersi il diritto di SANA agli interessi o al maggior danno sulle somme riconosciute a conguaglio all'atto della determinazione definitiva del contributo stesso; per tali ragioni, implicitamente dissentendo dal tribunale, la corte disapplicava i decreti del 1996 che riteneva illegittimi, in quanto avevano disposto una indebita maggiorazione del contributo facendo decorrere le 24 rate semestrali dal 1 luglio 1986 e accertato l'obbligo di pagare le rate del conguaglio dalla suddetta data «*come se, cioè, il conguaglio coincidesse con l'importo oggetto della iniziale concessione del contributo*»; quindi «[escludeva] *il diritto al conguaglio (ed agli accessori del credito capitale) a decorrere da data anteriore rispetto alla sua determinazione definitiva*».

Con riguardo alla seconda voce del credito azionato in giudizio per il ritardo nel pagamento delle prime due rate del conguaglio, cui si riferiva la pretesa di interessi per l'«*ulteriore sfasamento*» in relazione al divario tra le date di pagamento previste nei due decreti del 1996 e la data del pagamento effettivo (a gennaio o febbraio 1996), ad avviso della corte, si trattava di obbligazione *querable*, sicché occorreva la costituzione in mora dell'Amministrazione debitrice affinché fossero dovuti gli interessi moratori e il maggior danno. Inoltre, ad avviso della corte, non spettavano gli interessi corrispettivi, non essendovi prova dell'emissione del mandato di pagamento e dunque dell'esigibilità del credito, e confermava la sentenza impugnata anche nella parte in cui aveva disconosciuto il valore di titoli di spesa nei decreti del 1996.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

4.- Avverso questa sentenza SANA ha proposto ricorso per cassazione, sulla base di sedici motivi; il Ministero ha resistito con controricorso. La ricorrente ha presentato una memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Nel ricorso sono formulati diciassette motivi, articolati in cinque gruppi di motivi.

2.- Il primo gruppo è formato da sette motivi e da una premessa illustrativa, con la quale la ricorrente sostiene che il contributo in questione, riconosciuto dai decreti ministeriali del 1986 e 1996, è unico e comprensivo di acconto e conguaglio ed unico è il «*periodo di maturazione*» (24 rate semestrali dall'1 luglio 1986); che il Ministero aveva corrisposto il conguaglio con grave ritardo, cioè a partire dal decimo anno successivo al momento della sua maturazione, sicché SANA aveva diritto di essere posta nella stessa condizione in cui si sarebbe trovata se il contributo comprensivo del conguaglio fosse stato pagato per intero in conformità al «*periodo di maturazione*» previsto nei decreti di concessione (nel 1986) e di ri-quantificazione del contributo (nel 1996); che, in ogni caso, il Ministero avrebbe dovuto corrispondere immediatamente, e in unica soluzione, le venti rate semestrali del conguaglio già scadute al momento di emissione dei due decreti del 1996 e mettere in pagamento le restanti quattro rate a scadere tra il 1 luglio 1996 e il 1 gennaio 1998.

La suddetta tesi è infondata.

La legge dispone che «*il contributo è ragguagliato al prezzo contrattuale dell'opera da realizzarsi*» ed «*è corrisposto in rate semestrali, decorrenti dal 1° gennaio o dal 1° luglio successivi all'inizio dei lavori*»; «*il Ministro della marina mercantile successivamente* [...] *determina in via definitiva il contributo secondo le modalità previste dall'art. 1 della presente legge*» e «*se l'accertamento definitivo*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

dell'ammontare del contributo dà luogo a differenze positive rispetto a quello calcolato in via presuntiva, il Ministro [...] *provvede a corrispondere le maggiorazioni a rate semestrali costanti per la durata di 12 anni*» (artt. 1, comma 2, e 3, commi 5, 6 e 7, della legge n. 361 del 1982).

Nel caso in cui dall'accertamento definitivo del contributo emergano differenze positive per il beneficiario rispetto all'importo del contributo calcolato in via presuntiva, il Ministero è tenuto a corrispondere un conguaglio mediante rate semestrali che sono dovute da allora, cioè dal momento in cui il contributo definitivo è stato accertato e il credito pecuniario può dirsi liquido ed esigibile. La pretesa di fare retroagire il sorgere dell'obbligazione pecuniaria al momento della determinazione del contributo in via presuntiva, non solo, è priva di basi normative, ma contrasta anche con la natura costitutiva dell'accertamento definitivo operato dall'amministrazione. E' dunque insussistente il lamentato ritardo nel pagamento delle rate semestrali relative all'ammontare definitivo del contributo rispetto al momento della riquantificazione del contributo e dunque infondata la domanda di pagamento a titolo di interessi o risarcimento del danno, trattandosi piuttosto di un effetto proprio del meccanismo legale di liquidazione del contributo in questione.

2.1.- L'infondatezza della tesi consente di illustrare sinteticamente i singoli motivi del primo gruppo e le ragioni della loro infondatezza o inammissibilità.

2.1.1.- Il primo motivo denuncia violazione di legge per avere la corte di merito ritenuto che il conguaglio del contributo fosse dovuto *ex lege* solo dalla data di riquantificazione definitiva del contributo stesso, in relazione all'affermazione contenuta nella sentenza impugnata secondo cui alle condizioni legali (quale sarebbe quella

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

riguardante il diritto al conguaglio definitivo) non si applica il principio della retroattività proprio delle condizioni apposte dalle parti in ambito contrattuale.

Il motivo è inammissibile, appuntandosi su un'argomentazione della sentenza impugnata svolta *ad abundantiam*, pertanto non costituente una *ratio decidendi* della medesima e ininfluente sul dispositivo della stessa (Cass. n. 8755 del 2018).

2.1.2.- I motivi dal secondo al quinto denunciano violazione di legge per avere disapplicato, d'ufficio e «*solitariamente*», i decreti ministeriali del 1996 in difetto di allegazioni, senza sottoporre la questione al contraddittorio delle parti, *in malam partem*.

I suddetti motivi sono infondati, sebbene la motivazione debba essere corretta, a norma dell'art. 384, comma 4, cpc, risultando il dispositivo conforme a diritto.

La sentenza impugnata ha disapplicato i decreti del 1996, sul presupposto che avessero illegittimamente fatto retroagire il diritto al conguaglio sino all'epoca di attribuzione del contributo provvisorio, ma si tratta di una interpretazione non corretta, dovendosi privilegiare, secondo una regola generale, una interpretazione conforme a diritto, in base alla quale la pretesa azionata nei motivi in esame sarebbe comunque infondata. Ed infatti entrambi i decreti indicano chiaramente l'erogazione delle 24 rate «*con effetto dal 1° gennaio 1995*», mentre il riferimento al 1 luglio 1986 ha lo scopo di ancorare contabilmente il conguaglio al momento di erogazione del contributo iniziale e provvisorio.

2.1.3.- Con il sesto motivo (articolato in due sub-motivi) la ricorrente denuncia violazione di legge per avere la corte di merito affermato che il conguaglio del contributo era dovuto solo nel caso di revisioni, aggiunte o varianti incidenti sul prezzo dell'opera mentre, a suo avviso,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

la ri-quantificazione definitiva andrebbe fatta comunque poiché l'acconto era determinato in via provvisoria, e omesso esame di un fatto decisivo, considerando che almeno il 20,93% (o il 23,72%) del conguaglio derivava esclusivamente dalla sottostima iniziale del prezzo inizialmente ritenuto congruo dal Ministero.

Il motivo è infondato nella prima parte perché privo di basi normative e comunque inammissibile, sollecitando implicitamente il riconoscimento di ulteriori e imprecisate ipotesi di maggiorazione del contributo finale che, quand'anche fossero compatibili con l'art. 1, comma 2, legge n. 361/1982 (che ragguaglia il contributo al prezzo contrattuale dell'opera «*comprensivo dell'eventuale revisione e delle aggiunte o varianti*»), presupporrebbe accertamenti di fatto inesigibili da questa corte, come anche la doglianza di sottostima del prezzo che è analogamente inammissibile.

2.1.4.- Il settimo motivo denuncia, in subordine, omessa pronuncia sulla domanda subordinata coltivata nel settimo motivo di appello, con il quale SANA aveva dedotto che, anche nel caso in cui l'esigibilità del conguaglio fosse differita al momento della ri-quantificazione dell'ammontare del contributo, il Ministero avrebbe dovuto comunque corrispondere immediatamente, e in unica soluzione, il conguaglio sulle n. 20 rate scadute dall'1 luglio 1986 all'1 gennaio 1996 e mettere in pagamento le ultime quattro rate di contributo a scadere alle date di rispettiva scadenza tra il 1 luglio 1996 e il 1 gennaio 1998.

L'infondatezza del motivo in esame è conseguenza della infondatezza del presupposto – emergente dall'affermazione di SANA secondo cui «*è certo che alla data di emissione dei 2 decreti del 1996 di (ri)quantificazione definitiva del contributo, ben 20 rate di contributo delle 24 complessive erano già scadute*» – dal quale esso muove (*cfr.* sub 2-2.1), avendo i suddetti decreti disposto un conguaglio in rate

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

semestrali decorrenti da allora («*con effetto dal 1 gennaio 1995*») e non dal 1 luglio 1986.

3.- Il ricorrente deduce, in subordine, come «*corollario alla prima serie di motivi di ricorso*», il proprio «*diritto al risarcimento del danno a prescindere dalla ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento degli interessi (di mora e/o corrispettivi)*», ma non formula un motivo specifico cui si debba rispondere.

4.- L'ottavo motivo denuncia violazione di legge per avere ritenuto che dovesse essere previsto da un'apposita (e inesistente) norma speciale il riconoscimento degli interessi di mora e/o corrispettivi nel caso di conguaglio positivo per il beneficiario, in modo ingiustificatamente diverso da quanto previsto nel caso in cui, all'esito della determinazione definitiva, il contributo dovuto fosse risultato inferiore a quello provvisorio erogato.

Premesso che il motivo in esame ha ad oggetto una censura che è impropriamente rivolta alla legge e non alla sentenza impugnata, esso lamenta una diversità di trattamento tra situazioni disomogenee e non comparabili. La debenza (da parte del beneficiario) degli interessi sulle somme anticipategli «*nel caso in cui* [l'amministrazione] *debba procedere ad una riduzione di impegno*» e al recupero delle somme stesse si giustifica per l'esigenza di remunerare l'amministrazione per la perdita della disponibilità del denaro (naturalmente fruttifero) di cui l'impresa ha avuto la disponibilità senza un riconoscimento definitivo del diritto di riceverlo. Esso è dunque infondato.

5.- Il terzo gruppo è composto da quattro motivi, introdotti da una premessa illustrativa, con la quale la ricorrente sostiene il diritto al pagamento degli interessi moratori con riguardo ad entrambi i periodi di cosiddetto «sfasamento» (preso in considerazione dalla corte territoriale), pure in mancanza di un formale atto di costituzione in

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

mora, in violazione dell'art. 1219, comma 2, c.c., ricorrendo un'ipotesi di mora *ex se* o automatica.

La tesi posta a base del suddetto gruppo di motivi è infondata, essendo contraddetta da un consolidato indirizzo, dal quale non sono state addotte ragioni convincenti per discostarsi, secondo il quale – poiché i pagamenti dei debiti pecuniari delle pubbliche amministrazioni si effettuano presso gli uffici di tesoreria dell'amministrazione debitrice, in deroga al principio di cui all'art. 1182, comma terzo, c.c. – la natura *querable* dell'obbligazione comporta che il ritardo nel pagamento non determini automaticamente gli effetti della mora ai sensi dell'art. 1219, comma secondo, n. 3, c.c., occorrendo invece – affinché sorga la responsabilità da tardivo adempimento con conseguente obbligo di corresponsione degli interessi moratori e di risarcimento dell'eventuale maggior danno – la costituzione in mora mediante intimazione scritta di cui al primo comma dello stesso art. 1219 (*cfr*. Cass. n. 19085 del 2015, n. 5066 del 2009, n. 19320 e n. 10691 del 2005).

5.1. L'infondatezza della tesi (sub 5) consente di illustrare sinteticamente i singoli motivi del terzo gruppo e le ragioni della loro infondatezza.

5.1.1.- Il nono motivo, riguardante la questione della non contestazione del luogo di adempimento dell'obbligazione pecuniaria (presso il domicilio del creditore secondo SANA, del debitore secondo il Ministero), è in parte inammissibile, non avendo la corte territoriale basato la decisione sul principio di non contestazione, e comunque infondato, venendo in rilievo una questione di diritto, qual è quella concernente il criterio legale di individuazione del luogo di adempimento dell'obbligazione (art. 1182 c.c.), sulla quale non rileva la condotta processuale delle parti.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

5.1.2.- Il decimo motivo riguarda la questione della natura *querable* delle obbligazioni pecuniarie delle pubbliche amministrazioni, la cui infondatezza è stata già argomentata (sub 5).

5.1.3.- L'undicesimo motivo denuncia violazione di legge per avere considerato irrilevante l'accordo, che si assume incontestato tra le parti, diretto all'esecuzione del pagamento con modalità diverse dalla riscossione presso gli uffici della tesoreria dell'amministrazione debitrice.

L'infondatezza del motivo è stata già argomentata (sub 5.1.1.). Si deve aggiungere che non rileva che i creditori possano chiedere che si proceda al versamento degli importi dovuti sul proprio conto corrente, né rilevano le modalità tecniche con le quali il pagamento è eseguito, che sono dettate per facilitare il creditore, ma non modificano il luogo di adempimento dell'obbligazione pecuniaria della pubblica amministrazione, come nel caso in cui il mandato di pagamento contenga gli estremi dei conti correnti postali o bancari dei creditori e del luogo dove debbano eseguirsi i pagamenti (*cfr*. Cass. n. 15579 del 2019, n. 24157 del 2013).

5.1.4.- Infondato è anche il dodicesimo motivo, che denuncia omessa pronuncia sul motivo di appello di SANA che affermava non essere necessaria la costituzione in mora, quando il debitore avesse dichiarato per iscritto di non volere eseguire il pagamento alle scadenze di legge per indisponibilità finanziaria, come sarebbe accaduto nella specie, avendo la corte territoriale implicitamente pronunciato sul motivo rigettandolo.

6.- Il terzo gruppo è composto da tre motivi (dal tredicesimo al quindicesimo), introdotti da una premessa illustrativa, con la quale la ricorrente sostiene il diritto al pagamento degli interessi corrispettivi a decorrere dal secondo decreto ministeriale del 26 marzo 1996, con

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

riguardo sia al periodo di «*ulteriore sfasamento*» considerato dalla corte territoriale in relazione alle prime due rate semestrali del contributo, sia al periodo del «*primo sfasamento*» per il ritardo a decorrere dal 1 luglio 1986.

In particolare, il tredicesimo denuncia violazione di legge per avere ritenuto che, nel rapporto tra i privati e lo Stato, la disciplina codicistica dell'art. 1282 c.c., in tema di interessi corrispettivi, sia stata derogata dalle previsioni di un atto di rango regolamentare, qual è l'art. 270 del rd. 23 maggio 1924, n. 827 (regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato) che avrebbe dovuto essere disapplicato.

Il quattordicesimo motivo denuncia nullità della sentenza per avere applicato l'art. 270 rd. n. 827 del 1924, benché in contrasto con l'art. 1282 c.c.

Il quindicesimo motivo denuncia violazione di legge per avere preteso, ai fini della decorrenza degli interessi corrispettivi, l'emissione del mandato di pagamento che è un'operazione materiale logicamente successiva al momento in cui il credito diviene liquido ed esigibile con l'emissione del titolo di spesa integrato dai decreti del 1996, registrati dalla Ragioneria centrale dello Stato.

6.1.- I motivi in esame sono fondati nei limiti che si illustreranno.

Nella giurisprudenza di questa corte si è consolidato il principio secondo cui, ai fini della maturazione (e spettanza) degli interessi corrispettivi sulle obbligazioni pecuniarie della pubblica amministrazione, i requisiti della liquidità ed esigibilità del credito, richiesti dall'art. 1282 c.c., possono essere escluse anche da circostanze e modalità d'accertamento dell'obbligazione che, in ragione della natura pubblicistica del soggetto debitore, siano specificamente disciplinate da atti aventi efficacia solo regolamentare, come le

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

disposizioni degli artt. 269 e 270 del r.d. n. 827 del 1924, secondo cui tutte le spese dello Stato devono passare per gli stadi dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento; di conseguenza, ai fini della decorrenza degli interessi, non si può prescindere dal presupposto formale dell'emissione del titolo di spesa che, sia pure alla stregua di una regola di condotta interna della p.a., condiziona e integra i suddetti requisiti (*cfr*. Cass. n. 4515 del 2018, n. 3218 e 19452 del 2012, n. 18377 del 2010, n. 17909 del 2004, n. 13859 del 2002). Questa giurisprudenza, affermando che «*i debiti dello Stato divengono liquidi ed esigibili e, perciò, produttivi di interessi, solo quando la relativa spesa sia stata ordinata con l'emissione del mandato di pagamento*», identifica il titolo di spesa con l'ordine di pagamento.

In sostanza, secondo il riferito orientamento (espresso anche da precedenti risalenti: *cfr*. Cass. n. 406 del 1985, n. 5893 del 1981, n. 384 del 1980), cui ha aderito la sentenza impugnata, i debiti pecuniari della p.a. si perfezionano (diventano liquidi ed esigibili) quando sia esaurito il procedimento contabile previsto dall'art. 270 rd. n. 827 del 1924, in base al quale «*tutte le spese dello Stato passano per i seguenti stadi: a) impegno, b) liquidazione, c) ordinazione e pagamento*», dove la fase di ordinazione consiste nell'emissione del cosiddetto titolo di spesa.

Il Collegio non condivide il suddetto orientamento.

Esso era stato superato da una importante decisione delle Sezioni Unite (n. 3451 del 1985, conforme la n. 3934 del 1985), secondo la quale «*la normativa di diritto comune circa le obbligazioni pecuniarie, il loro adempimento e le relative conseguenze (art. 1224 ss., 1282 c.c.) si estende anche ai debiti contratti con negozi di diritto privato, dallo Stato e dagli altri enti pubblici. Dunque in mancanza di espressa deroga, il comportamento tenuto dalla p.a. in ordine agli obblighi così*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

assunti è retto dalla medesima disciplina cui sottostanno i contraenti privati e la sua valutazione deve essere fatta in base agli stessi criteri, anche per quanto attiene alla diligenza che il debitore è tenuto ad osservare nell'esecuzione della prestazione». In particolare, premesso che «*il diritto del privato all'esatto e tempestivo adempimento non può essere sacrificato dall'esigenza, per l'ente pubblico, di rispettare determinate procedure prescritte per l'emissione del titolo di spesa*», le SU hanno concluso che «*non è esatto che i debiti dello Stato e degli altri enti pubblici divengano liquidi ed esigibili, e perciò produttivi di interessi, solo quando la relativa spesa sia stata ordinata con l'emissione del mandato di pagamento ai sensi dell'art. 270 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato e, comunque, dopo gli altri adempimenti imposti dalle norme organizzative interne degli enti stessi. In realtà, il credito pecuniario verso la p.a. diviene liquido ed esigibile, come ogni altro credito verso soggetti privati, in conformità alle norme comuni del codice civile, quando cioè ne sia determinato l'ammontare e se ne possa ottenere, alla scadenza, il puntuale adempimento*».

La suddetta decisione – che si poneva in linea di continuità con la giurisprudenza amministrativa che già da tempo affermava che «*la produttività di interessi per i crediti liquidi ed esigibili nei confronti dello Stato, ai sensi dell'art. 1282 c.c., prescinde dall'impegno e dall'ordinazione della spesa, che sono operazioni logicamente posteriori alla liquidità ed esigibilità del credito stesso*» (*cfr*. Cons. di Stato, sez. IV, n. 497 del 1978, Ad. Pl. n. 2 del 1981 e n. 4 del 1984 e, più di recente, sez. III n. 2815 del 2012; *cfr*. Corte dei conti, sez. I, n. 19/A del 1996) – non ha avuto seguito nella giurisprudenza successiva, la quale tuttavia si espone alle critiche già da tempo segnalate dalla migliore dottrina.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

In primo luogo, il principio di automatica decorrenza degli interessi corrispettivi non ammette deroghe se non espresse, prevedendo l'art. 1282, comma 1, c.c. che i crediti liquidi ed esigibili di somme di denaro producano interessi di pieno diritto «*salvo che la legge o il titolo stabiliscano diversamente*».

Si deve considerare, da un lato, che l'art. 270 del r.d. n. 827 del 1924 non ha forza di legge ma di atto regolamentare, come rilevato dalla Corte costituzionale (n. 75 del 1987 e n. 71 del 1981) e indirettamente desumibile dall'art. 88 del r.d. n. 2440 del 1923; dall'altro, che la normativa contabilistica non interferisce con quella civilistica relativa agli interessi, operando le due normative su piani diversi. Ciò consente di escludere che la disciplina dell'art. 1182 c.c. abbia abrogato tacitamente le disposizioni regolamentari costituenti esecuzione od attuazione del citato r.d. n. 2440 del 1923 sui pagamenti dello Stato (*cfr.* Cass. n. 13252 del 2006), ma anche di escludere che le suddette disposizioni possano produrre effetti derogatori della disciplina legale prevista dal codice civile in tema di interessi.

In secondo luogo, la liquidazione della spesa costituisce oggetto di un procedimento contabile che, da un lato, è interno all'amministrazione (come riconosciuto dalla giurisprudenza) e, dall'altro, è esterno alla fattispecie costitutiva dell'obbligazione. Essa presuppone l'esistenza di un debito già perfezionato, liquido ed esigibile, come si desume dal fatto che «*la liquidazione delle spese deve essere appoggiata a titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dai creditori dello Stato*» (art. 277 del r.d. n. 827 del 1924), che gli «*impegni sugli stanziamenti di competenza* [hanno ad oggetto] *le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate*» (art. 34 della legge n. 169 del 31 dicembre 2009), che l'impegno di spesa costituisce una fase del

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

procedimento di spesa «*a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata*» (art. 183 del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

In terzo luogo, l'orientamento dal quale si dissente si rivela anche contraddittorio.

Esso, ritenendo che l'esigenza di adottare le procedure della contabilità pubblica non giustifichi, in caso di colpevole ritardo nelle formalità di liquidazione del credito del privato, la deroga al principio di cui agli artt. 1218 e 1224 c.c. – con la conseguenza che la p.a., in quanto colposamente inadempiente, può essere condannata a corrispondere gli interessi moratori (previa costituzione in mora), ancorché non risulti materialmente emesso il relativo titolo di spesa (*cfr.*, tra le tante, Cass. n. 16683 del 2002) –, riconosce in tal senso l'applicazione della disciplina generale codicistica, ma non è chiaro per quale ragione detta disciplina dovrebbe valere per i soli interessi moratori e non per quelli corrispettivi.

E ciò tanto più che la decorrenza degli interessi moratori presuppone anch'essa un credito esigibile, non essendo altrimenti configurabile una mora del debitore, come rilevato in un precedente di questa corte secondo cui «*non sembra, una volta affermata la soggezione della p.a. alla disciplina civilistica, che si possa attribuire al procedimento contabile efficacia interna od esterna a seconda del titolo, moratorio o compensativo* [remunerativo], *che giustifica la richiesta degli interessi*» (Cass. n. 11871 del 1999).

L'orientamento dal quale si dissente, implicitamente evocando una sorta di impraticabile contrapposizione tra una «*esigibilità civile*» e una «*esigibilità contabile*», risulta distonico rispetto ad un precedente di questa corte, in base al quale il principio secondo cui il ritardo nel pagamento non determina automaticamente gli effetti della mora *ex re*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

non può trovare applicazione con riguardo agli interessi corrispettivi, in quanto destinati a sostituire i frutti civili che sarebbero stati prodotti dalla immediata disponibilità della somma di denaro costituente l'oggetto dell'obbligazione della p.a. (Cass. n. 6627 del 1997).

Si deve enunciare il seguente principio: *i debiti dello Stato e degli altri enti pubblici diventano liquidi ed esigibili, e perciò produttivi di interessi corrispettivi, ai sensi dell'art. 1282 c.c., in conformità al titolo secondo la disciplina civilistica, quando ne sia determinato l'ammontare e se ne possa ottenere, alla scadenza, il puntuale adempimento, a prescindere dal procedimento contabile di impegno e ordinazione della spesa (cd. titolo di spesa) che, alla stregua di una regola di condotta interna della pubblica amministrazione, costituisce una operazione esterna alla fattispecie costitutiva dell'obbligazione, essendo logicamente posteriore al perfezionamento della stessa*.

Spetterà al giudice di rinvio fare applicazione del suddetto principio nella fattispecie concreta, dovendo accertare in fatto l'esistenza di un eventuale ritardo nel pagamento delle rate semestrali previste dai decreti del 1996 come dovute «*dal 1 gennaio 1995*», atteso che, diversamente da quanto sostenuto da SANA, nessun ritardo è configurabile in relazione al periodo precedente (cioè dal 1 luglio 1986).

7.- Infondato è infine l'ultimo motivo, il sedicesimo, che denuncia omessa pronuncia sull'ulteriore domanda proposta a titolo risarcitorio per il ritardato pagamento delle rate del conguaglio in relazione all'«*ulteriore sfasamento*», avendo la corte territoriale implicitamente pronunciato su di esso rigettandolo.

8.- In conclusione, in accoglimento del tredicesimo, quattordicesimo e quindicesimo motivo, la sentenza impugnata è cassata con rinvio alla Corte d'appello di Roma, anche per le spese.

P.Q.M.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

La Corte dichiara inammissibile il primo motivo, rigetta i motivi dal secondo al dodicesimo e il sedicesimo, accoglie il tredicesimo, quattordicesimo e quindicesimo motivo, in relazione ai quali cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, anche per le spese.

Roma, 11 febbraio 2020

Il Presidente

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Fabrizia BARONE

CANCELLERIA

Corte di Cassazione - copia non ufficiale