

Civile Ord. Sez. 1 Num. 14648 Anno 2023

Presidente: BISOGNI GIACINTO

Relatore: CONTI ROBERTO GIOVANNI

Data pubblicazione: 25/05/2023



ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso iscritto al n. 11012/2020 R.G. proposto da:

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, elettivamente domiciliato in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso lo studio dell'avvocato AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (ADS80224030587) che lo rappresenta e difende

-ricorrente-

contro

PROGETTO GRANO SPA, elettivamente domiciliato in ROMA VIA ANTONIO MUSA 21, presso lo studio dell'avvocato MANDARA GIUSEPPE (MNDGPP42S28D643F) che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato VISCONTI GIUSEPPE (VSCGPP44S12E333F)

avverso SENTENZA di CORTE D'APPELLO NAPOLI n. 971/2019 depositata il 21/02/2019.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 22/05/2023 dal Consigliere ROBERTO GIOVANNI CONTI.

Fatti di causa

Il curatore del fallimento della società Progetto Grano s.p.a., con atto di citazione del 20.12.2002, adiva il Tribunale di Napoli chiedendo la condanna del Ministero dell'Economia e delle finanze e dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli al pagamento della sorte, degli interessi moratori e del maggior danno ex art.1224, c.2, c.c. connessi al mancato pagamento delle restituzioni all'esportazione e del prefinanziamento ai quali aveva diritto, in quanto esportatrice di prodotti agricoli, richiesti per gli anni compresi fra il 1990 ed il 1997. Precisava, peraltro che la società Progetto grano, quando era *in bonis*, aveva promosso analoga domanda, con atto di citazione del 15.12.1997, in un giudizio successivamente dichiarato interrotto e non riassunto per effetto del fallimento.

Il Tribunale partenopeo, previa nomina di un consulente tecnico d'ufficio, accoglieva la domanda ed acclarato l'inadempimento dell'amministrazione per la ritardata evasione delle istanze di restituzione all'esportazione presentate negli anni compresi fra il 1990 ed il 1997 determinava in sessanta giorni il termine di evasione delle istanze, sia per quelle presentate a partire dal 19.10.1994- epoca di entrata in vigore del D.M. n.678/1994, contenente il regolamento di attuazione della legge n.241/1990- che per quelle presentate in epoca anteriore.

La Corte di appello di Napoli, con la sentenza n.971/2019, pubblicata il 21 febbraio 2019, di cui all'epigrafe rigettava l'impugnazione proposta dall'Agenzia delle dogane.

Per quel che qui ancora rileva la Corte di appello riteneva che la questione della mora *ex re* relativa all'obbligazione di pagamento delle restituzioni e dei prefinanziamenti alla quale era tenuta l'Agenzia delle dogane non presentava il carattere della novità, essendo stata già considerata dal Tribunale per giustificare l'accoglimento delle domande sicché la censura sul punto esposta dall'Agenzia appellante era sicuramente ammissibile. E tuttavia la stessa era a giudizio della Corte infondata. Ed infatti, una volta ritenuto sussistente il termine ragionevole di giorni sessanta concesso all'Amministrazione per verificare l'esistenza del diritto al pagamento dei contributi, esso aveva "fatto sorgere in capo alla P.A. proprio l'obbligo di provvedere al pagamento "... Secondo la Corte di appello "la peculiarità della fattispecie è tale da rendere inconcepibile la necessità della costituzione in mora ex art.1219 c.c., posto che questa deve ritenersi implicita nella originaria richiesta di pagamento del contributo". D'altra parte, proseguiva la Corte di appello, poiché la liquidità ed esigibilità del credito non erano più in discussione non era comprensibile il senso della censura, decorrendo gli interessi pur sempre da quando il debito è liquido ed esigibile.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha proposto ricorso per cassazione, affidato ad un motivo, al quale ha resistito la Progetto Grano s.p.a. con controricorso.

La causa è stata posta in decisione all'udienza del 22 maggio 2023. Con l'unico motivo proposto la ricorrente deduce la violazione degli artt.1219, 1182, 1224 e 1282 c.c., in relazione agli artt.269 e ss. del r.d. n.827/1924 ed al r.d. n.2440/1923. La Corte di appello avrebbe errato nel considerare che, pur essendo integralmente regolata dal diritto comunitario la materia delle integrazioni di prezzo ai produttori agricoli esportatori verso paesi UE, rimanevano applicabili le normative in tema di contabilità dello Stato e di debiti pecuniari della Pubblica Amministrazione, essendo l'obbligazione

querable, con la conseguenza che il ritardo non poteva che decorrere dalla specifica intimazione di pagamento. Né la domanda di contributo potrebbe valere al contempo come intimazione ai sensi dell'art.1219 c.c. intervenendo prima del decorso del termine ragionevole previsto per la definizione del procedimento, non potendosi dunque ipotizzare alcun ritardo in assenza della stessa.

Da qui l'impossibilità, secondo l'assunto della ricorrente, di poter configurare un diritto al pagamento di interessi e rivalutazione in assenza di costituzione in mora diversa da quella costituita dalla notifica dell'atto di citazione ad istanza della società quando era *in bonis*.

Occorre premettere che la questione all'esame del Collegio è limitata alla verifica della correttezza della decisione impugnata che, accertato l'esaurimento della procedura amministrativa di ricognizione del contributo comunitario previsto in tema di restituzione all'importazione e prefinanziamento entro il termine ritenuto ragionevole di sessanta giorni, ha considerato sussistente l'obbligo della P.A. di provvedere al pagamento senza necessità di costituzione in mora ex art.1219 c.c., dovendo questa ritenersi implicita nella originaria richiesta di pagamento del contributo.

Va ancora chiarito, *in limine*, se la Corte di appello abbia adottato una duplicità di *rationes decidendi* nel disattendere la censura proposta dall'Agenzia delle dogane in appello, affiancando a quella concernente l'insussistenza di un atto di costituzione in mora ai fini dell'obbligo di pagamento a carico dell'Agenzia anche quella della sussistenza del diritto agli interessi tenuto conto della sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per il riconoscimento degli interessi di cui all'art.1282 c.c. Circostanze che, secondo la Corte di appello, giustificavano il rigetto dell'appello relativo alla sentenza che aveva riconosciuto

Ora, la ricorrente, tanto nella rubrica del motivo di impugnazione che nell'esposizione dello stesso ha specificamente impugnato la

decisione sotto i diversi profili appena evidenziati che, conseguentemente, questa Corte è chiamata ad esaminare separatamente.

Ora, quanto al regime concernente gli interessi moratori e corrispettivi relativi ad obbligazioni della pubblica amministrazione il Collegio osserva che si è andata stratificando una giurisprudenza consolidata sulla prima questione, essendosi affermato che sui debiti delle Pubbliche Amministrazioni sono dovuti i soli interessi moratori, con decorrenza dalla data della costituzione in mora mediante intimazione scritta di cui al primo comma dell'art. 1219 cod. civ., atteso che, in relazione a tali debiti pecuniari, per i quali le norme sulla contabilità pubblica stabiliscono, in deroga al principio di cui all'art. 1182, c. 3, cod. civ., che i pagamenti si effettuano presso gli uffici di tesoreria dell'amministrazione debitrice, la natura *querable* dell'obbligazione comporta che il ritardo nei pagamenti non determina automaticamente gli effetti della costituzione in mora *ex re*, ai sensi dell'art. 1219, secondo comma, n. 3 – cfr. Cass., n. 5066/2009; Cass. n. 19320/2005; Cass. n. 19084/2015; Cass.29776/2020-.

Rispetto alla ulteriore questione degli interessi corrispettivi dovuti dalla p.a. per debiti liquidi ed esigibili che pure viene in rilievo nel presente giudizio non si ravvisa la stessa uniformità di orientamenti all'interno della giurisprudenza di legittimità.

Ed invero, la questione è stata di recente affrontata da questa sezione giungendosi a soluzioni non omogenee.

Per un verso, Cass.n.11655/2020, superando il tradizionale orientamento favorevole a condizionare la liquidità ed esigibilità del debito della p.a. alla emissione del titolo di spesa secondo la disciplina del Regio Decreto n. 827 del 1924, articoli 269 ha ritenuto che 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., 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, trattandosi di una regola di condotta interna della P.A., costituisce operazione esterna alla fattispecie costitutiva dell'obbligazione logicamente posteriore al suo perfezionamento-cfr.Cass.n.11655/2020-.

Tale indirizzo ha preso le mosse da precedenti approdi interpretativi delle Sezioni unite. Queste ultime, pur occupandosi di obbligazioni pecuniarie assunte con contratto privatistico, avevano avuto modo di affermare 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. Conclusione alla quale si era giunti rilevando che la normativa di diritto comune circa le obbligazioni pecuniarie, il loro adempimento e le relative conseguenze (artt. 1224 c.c. e segg., art. 1282 c.c.) si estende anche ai debiti contratti con negozi di diritto privato, dallo Stato e dagli altri enti pubblici in assenza di espressa deroga, non potendo il diritto del privato all'esatto e tempestivo adempimento essere sacrificato dall'esigenza, per l'ente pubblico, di rispettare determinate procedure prescritte per l'emissione del titolo di spesa. Principi pure ribaditi da Cass., S.U. n.3934/1985.

Ora, secondo Cass.n.11655/2020 gli argomenti spesi a sostegno della necessità del titolo di spesa non appaiono persuasivi ed anzi

risultano contraddittori, in ragione della natura soltanto regolamentare della disciplina in tema di contabilità pubblica, della particolare collocazione della procedura contabile, a valle dell'obbligazione civilistica soggetta quanto alla sua insorgenza alla disciplina del codice civile e per di più incoerente rispetto alla ritenuta possibilità di riconoscere interessi moratori in assenza di emissione del titolo contabile.

Tale indirizzo, poi richiamato incidentalmente da Cass. civ. I sez. sent. n.29776/2020 -che tuttavia non ha affrontato specificamente la questione qui rilevante- non è stato condiviso da altra ordinanza di questa sezione.

Ed infatti, in diverso avviso rispetto alla questione qui rilevante si è affermato che in tema di crediti vantati nei confronti dello Stato e degli enti pubblici, ai fini della decorrenza gli interessi corrispettivi presuppongono che il debito sia divenuto liquido all'esito del procedimento amministrativo culminato nel mandato di pagamento, dall'emissione del quale, viceversa, prescindono, ai medesimi fini, gli interessi moratori in ipotesi di colpevole ritardo nell'espletamento della procedura di liquidazione-cfr.Cass.n.118/2023-. In tale circostanza si è ritenuto che il credito pecuniario vantato nei confronti della P.A. non può ritenersi liquido ed esigibile, e quindi non può produrre interessi corrispettivi, fino a quando la stessa amministrazione non abbia emesso il titolo di spesa, in conformità a quanto previsto dall'art. 270 del r.d. n. 827 del 1924. E si è pure aggiunto di non condividere il diverso orientamento espresso da Cass. n. 11655/2020, "rimanendo più convincente e appropriato l'orientamento maggioritario attestato sulla differenza, per gli effetti che ne conseguono a proposito del debito da interessi, dei fini del debitore pubblico rispetto a quello privato; differenza alla quale sono funzionali le più complesse procedure di verifica della inerenza e della effettiva corrispondenza della prestazione alle previsioni di spesa alle quali è funzionale il

procedimento afferente". Sulla base di tali premesse, Cass.n.118/2023 ha quindi concluso affermando che "ove venga in questione il rapporto con la pubblica amministrazione, la nozione di "liquidità" del credito va intesa in un'accezione peculiare, essendo effetto del completamento del procedimento amministrativo di liquidazione, lontana, dunque, dalla nozione comune desumibile dall'art. 1282 cod. civ."

In ragione del rilevato contrasto interno a questa Sezione, idoneo a refluire sul presente giudizio, nel quale pure è in discussione la questione della rilevanza della legislazione interna in tema di pagamenti della pubblica amministrazione rispetto all'obbligazione derivante sulla stessa in dipendenza di rapporti disciplinati fonti comunitarie, ritiene il Collegio doverosa la decisione della presente causa in pubblica udienza

PQM

Previa riconvocazione del Collegio, visto l'art.375 c.p.c.

Rimette la decisione della causa alla pubblica udienza.

Così deciso all'udienza del 22 maggio 2023 nella camera di