



# PROCURA GENERALE della Corte di cassazione

Sezione 1<sup>a</sup> civile

Udienza Pubblica del 12 novembre 2020

Sostituto Procuratore Generale

Giovanni Battista Nardecchia

Causa n. 1 R.G. 27790/2018

*Rel., Cons. Scotti*

Con sentenza del 22/3/2018 la Corte di appello di XXXX ha respinto, con aggravio delle spese del grado, l'appello proposto dal M. e dal C. di X avverso la sentenza del 14/4/2016 del Tribunale di XXX che, giudicando nei giudizi riuniti di opposizione ai decreti ingiuntivi n. 438 e 439 del 2013, richiesti da Q. s.r.l. per il pagamento di spese di noleggio di automezzi, di materiali tecnici di officina e di impianti di distribuzione di carburanti, aveva revocato il primo decreto e rigettato l'opposizione avverso il secondo, condannando le Amministrazioni opponenti al pagamento delle spese di lite;

avverso la predetta sentenza hanno proposto ricorso il M. ed il C. di X, svolgendo unico motivo, al quale ha resistito con controricorso la Q. s.r.l., chiedendone la dichiarazione di inammissibilità o rigetto.

Con il motivo i ricorrenti lamentano violazione degli [artt. 1218,1182 c.c.](#), del [R.D. 23 maggio 1924, n. 827, art. 278](#), lett. d), e art. 287, del R.D. n. 827 del 1924, art. 651, del [D.P.R. n. 367 del 1994, art. 1](#), comma 3, art. [5](#), commi 4 e 5, art. 6, comma 1, e contestano la correttezza dell'assunto della Corte territoriale, secondo cui ai fini di ritenere la liberazione dell'Amministrazione statale dalle obbligazioni pecuniarie non è sufficiente l'emissione dell'ordinativo di pagamento nei confronti della sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato, ma occorre la prova ulteriore che l'operazione di accreditamento sia andata a buon fine con l'effettiva riscossione delle somme da parte del creditore: i ricorrenti sostengono che, così ragionando, la Corte di appello di XXXX aveva ignorato la disciplina pubblicistica in tema di contabilità dello Stato e aveva pertanto illegittimamente equiparato il regime giuridico delle obbligazioni pecuniarie dello Stato a quello delle obbligazioni dei soggetti privati.

In data 7/1/2020 il Consigliere relatore ha proposto ai sensi dell'art. 380-bis c.p.c., la trattazione in camera di consiglio non partecipata, previa delibazione della manifesta fondatezza del motivo di ricorso;

la controricorrente ha ulteriormente illustrato con memoria ex art. 380 bis c.p.c., comma 2, le proprie difese;

La Corte, con ordinanza interlocutoria n. 7778/2020 ha rinviato la causa in pubblica udienza ritenuto che non ricorressero le condizioni previste dall'[art. 375 c.p.c.](#), comma 1, e che la causa presentasse interesse nomofilattico meritevole di trattazione in pubblica udienza perché le pronunce citate da parte delle ricorrenti, secondo cui l'adempimento dell'obbligazione da parte dell'amministrazione statale deve ritenersi eseguito - con conseguente liberazione dalla prestazione dovuta - mediante l'emissione dell'ordinativo di pagamento (la cui esecuzione è poi affidata alla tesoreria), non essendo applicabile la regola del pagamento al domicilio del creditore, stabilita dall'[art. 1182 c.c.](#), (Sez. 5, n. 4235 del 02/03/2004, Rv. 570729 - 01; Sez. 5, n. 2843 del 09/02/2010, Rv. 611490 - 01) si riferiscono alla fattispecie dei rimborsi in materia di imposte dirette considerata dal [D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602](#),

[art. 44 e](#) tale norma individua specificamente quale *dies ad quem* finale della decorrenza degli interessi la data "dell'ordinativo emesso dall'intendente di finanza".

Secondo la Corte si pone quindi il problema di considerare tale norma e la giurisprudenza relativa come espressiva di una regola particolare, nella quale assume rilievo la funzione assegnata all'emissione dell'ordinativo, ovvero quale emersione di un principio generale, scaturente dalla disciplina invocata dalle ricorrenti del [R.D. 23 maggio 1924, n. 827](#), (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato) e dal [D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367](#), secondo cui l'amministrazione statale si libera dell'obbligazione a suo carico con l'emissione dell'ordinativo di pagamento alla tesoreria competente.;

La Corte ricorda infine come la decisione del Consiglio di Stato citata dalla controricorrente (Sez.IV, 9/12/1997 n. 1351) sembra proporre una tesi intermedia, attribuendo rilievo alla data della comunicazione dell'emissione dell'ordinativo di pagamento effettuata dalla Tesoreria di Stato, a cui compete l'incombente, allorché afferma che "La semplice emissione del mandato o dell'ordine di pagamento non è di per sé sufficiente a rendere la somma ivi indicata disponibile per il creditore, in quanto quest'ultimo può esigere il pagamento solo con la presentazione del mandato all'ufficio deputato al pagamento dello stesso, pertanto, perché la somma dovuta dalla pubblica amministrazione non sia più produttiva di interessi, occorre che del mandato di pagamento sia data notizia al creditore perché questi possa riscuoterlo, di talché eventuali ritardi nella riscossione, con conseguente perdita degli interessi, sono solo ad esso imputabili."

La questione all'esame della Corte presenta profili di rilevante novità con specifico riferimento agli interrogativi sollevati con l'ordinanza interlocutoria, a fronte dei quali non si rinvencono precedenti specifici nella giurisprudenza di legittimità e che richiedono pertanto una riflessione ermeneutica.

Il punto di partenza va individuato in due importanti decisioni delle Sezioni Unite: la n. 3451 del 1985, e la n. 3934 del 1985. Secondo Cass. s.u. 3451/1985 "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. Dunque in mancanza di espressa deroga, il comportamento tenuto dalla p.a. in ordine agli obblighi così 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".

Principi ripresi dalla successiva Cass su 3934 1985 secondo cui "Lo Stato e gli altri enti pubblici, con riguardo alle obbligazioni pecuniarie assunte con contratto privatistico (nella specie, di locazione), sono soggetti alla comune disciplina civilistica, con la conseguenza che, ove rimangano inadempienti alla pattuita data di scadenza dei debiti medesimi (la quale ne determina l'esigibilità), sono tenuti alla corresponsione degli interessi ed esposti alle azioni accordate al creditore dall'indicata normativa civilistica. Tale tutela del creditore (mirante, nella specie, alla risoluzione del contratto per inadempimento) non viene meno per il solo fatto che i predetti debitori debbano osservare particolari procedure contabili per l'emissione degli ordini di spesa, in quanto le norme sulla contabilità generale dello Stato, ove non richiamate nel contratto, non incidono sulla scadenza delle obbligazioni pecuniarie assunte dalla p.a., mentre detta necessità può spiegare rilievo ai sensi e nei limiti di cui all'art. 1218 c.c., e, cioè, quale ragione di esonero dalla responsabilità per l'inadempimento che i debitori medesimi ne deducano e dimostrino la non imputabilità, per essersi adeguatamente attivati nel promuovere e gestire le indicate procedure al fine di osservare i termini di pagamento contrattualmente fissati".

Dal combinato disposto di tali decisioni si ricavano alcuni fondamentali principi.

La definitiva affermazione, per quanto riguarda le obbligazioni pecuniarie della p.a. aventi origine contrattuale e precisi termini di scadenza, del diritto del privato al tempestivo ed esatto adempimento, diritto che non può essere sacrificato dall'esigenza, della stessa p.a., di rispettare le procedure prescritte per l'emissione del titolo si spesa.

I debiti dello stato e degli enti pubblici di natura contrattuale divengono liquidi ed esigibili, in conformità alle norme comuni del codice civile, quando ne sia determinato l'ammontare e quando se ne possa ottenere, alla scadenza, il puntuale adempimento, con la conseguenza che lo Stato e gli enti pubblici possono essere condannati al pagamento dei rispettivi debiti prescindendo dalla tempestiva conclusione della procedura contabile e dalla emanazione del titolo di spesa.

La riconduzione di tali fattispecie nell'alveo della disciplina generale comporta altresì che, anche nelle obbligazioni che vedano la pubblica amministrazione debitrice di una somma, di danaro, l'attuazione del rapporto è sottoposta alle regole di cui all'art. 1176 e, soprattutto, 1175 c.c.; entrambi espressione di principi generali non derogati (e non derogabili) nella misura in cui si connettono a principi costituzionali, specie ex art. 2 Cost.) da alcuna disposizione particolare.

Le pronunce delle sezioni unite hanno reso evidente come fosse divenuta sin d'allora insostenibile la tesi della così detta efficacia esterna della normativa in tema di contabilità dello Stato.

E non è un caso che esse giungano dopo pochi anni dalla decisione dei giudici delle leggi che ha statuito che il R.D. n. 827 del 1924, art. 270 non ha forza di legge ma di atto regolamentare (Corte costituzionale n. 71 del 1981, conf. n. 75 del 1987).

In sostanza secondo tali fondamentali arresti le norme sulla contabilità non possono svolgere alcuna conseguenza in ordine allo svolgimento del rapporto obbligatorio, non possono introdurre deroghe alle norme che disciplinano l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie contenute nel codice civile

Detta normativa disciplina formalmente l'attività della PA prodromica all'adempimento: non si sovrappone e/o deroga alle norme del codice civile ma ad esse si aggiunge operando su un diverso piano, non si pone quindi un problema di preminenza ma di collegamento applicativo

Lo Stato sarà quindi tenuto al pari di qualsiasi altro debitore al rispetto delle regole del codice civile dettate in materia di adempimento delle obbligazioni pecuniarie ma in aggiunta dovrà osservare le regole dettate dalla normativa in tema di contabilità generale dello stato

Una prima applicazione dei principi affermati dalle sezioni unite si è avuta in tema di mora della Pubblica Amministrazione, ha permesso di superare un orientamento giurisprudenziale (Cass., 7 marzo 1983, n. 1674; Cass., 29 marzo 1983, n. 2264, ibidem, voce cit., n. 865; Cass., 16 febbraio 1974, n. 442) che riteneva che i debiti dello Stato divenissero esigibili soltanto dopo l'emissione del titolo di spesa, così come stabilito dalle procedure amministrative disciplinate nel regolamento di contabilità di Stato: di conseguenza, la P.A. non poteva considerarsi in mora sino al momento in cui erano stati espletati tutti gli accertamenti ed i controlli prescritti dalla legge sulla contabilità generale dello Stato.

Successivamente, però, si è giustamente obiettato che, in caso di ritardo nella liquidazione di un credito vantato da un soggetto privato, il procedimento stabilito dalle norme di contabilità pubblica non può derogare al generale principio di cui all'art. 1218 c.c. ed a quello posto dal successivo art. 1224, I comma; di conseguenza, la P.A., se inadempiente, deve corrispondere gli interessi moratori (e, se comprovato, il maggior danno), sebbene non sia stato materialmente emesso il relativo titolo di spesa (Cass., 26 novembre 2002, n. 16683; Cass., 4 dicembre 1989, n. 5342; Cons. Stato, 26 maggio 1998, n. 876).

Tale orientamento, 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), ancorchè non risulti materialmente emesso il relativo titolo di spesa, riconosce in tal senso l'applicazione della disciplina generale codicistica.

L'unica significativa deroga, con riferimento alla disciplina dettata dall'art. 1182 c.c. in ordine al luogo dell'adempimento, deriva dalle disposizioni sulla contabilità pubblica a mente delle quali i pagamenti delle pubbliche amministrazioni si effettuano presso gli uffici di tesoreria o simili dell'amministrazione debitrice.

Con la conseguenza che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, 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 c.c., comma 3 (secondo cui l'obbligazione avente per oggetto una somma di danaro deve essere adempiuta al domicilio che il creditore ha al tempo della scadenza) la natura *querabile* dell'obbligazione comporta che il ritardo nel pagamento non determini automaticamente gli effetti della mora ai sensi dell'art. 1219 c.c., comma 2, n. 3, 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 dello stesso art. 1219, comma 1 (cfr. Cass. 16 giugno 2020, n. 11655; Cass. n. 19085 del 2015, n. 5066 del 2009, n. 19320 e n. 10691 del 2005; Cass. n.1925 del 1952; Cass. n. 2450 del 1963; Cass. n. 2256 del 1964; Cass. n. 1227 del 1967).

L'applicazione della disciplina generale codicistica ha però faticato a trovare ulteriore spazio applicativo, pur a fronte dei ricordati fondamentali arresti delle sezioni unite.

Un chiaro esempio di tale affermazione si rinviene nella posizione assunta in tema di interessi corrispettivi.

Nella giurisprudenza della 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 esclusi 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 disposizioni del R.D. n. 827 del 1924, artt. 269 e 270, 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), i debiti pecuniari della p.a. si perfezionano (diventano liquidi ed esigibili) quando sia esaurito il procedimento contabile previsto dal R.D. n. 827 del 1924, art. 270, 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

Orientamento giustamente disatteso da una recente decisione della Corte (Cass. 16 giugno 2020, n. 11655) sulla base di una serie di condivisibili argomentazioni.

“In primo luogo, il principio di automatica decorrenza degli interessi corrispettivi non ammette deroghe se non espresse, prevedendo l'art. 1282 c.c., comma 1, 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 il R.D. n. 827 del 1924, art. 270, 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 dal R.D. n. 2440 del 1923, art. 88; 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" (R.D. n. 827 del 1924, art. 277), che gli "impegni sugli stanziamenti di competenza (hanno ad oggetto) le sole somme dovute dallo Stato a

seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate" (L. 31 dicembre 2009, n. 169, art. 34), che l'impegno di spesa costituisce una fase del 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), ancorchè 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 Secondo tale disciplina, il credito è liquido ed esigibile alla scadenza del termine fissato nell'accordo e non influisce sulla esigibilità, il carattere *querable* o *portable* del credito, rilevante al diverso fine della mora.).

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 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" (Cass. 16 giugno 2020, n. 116559).

Medesime criticità si riscontrano con riferimento allo specifico tema oggetto di causa.

Come ricordato dalla Corte nell'ordinanza interlocutoria n. 7778/2020 due precedenti di legittimità, in tema di IVA e con riguardo alla disciplina dei rimborsi, hanno affermato il principio secondo cui l'adempimento della relativa obbligazione da parte dell'Amministrazione finanziaria deve ritenersi eseguito - con conseguente liberazione dalla prestazione dovuta - mediante l'emissione dell'ordinativo di pagamento (la cui esecuzione è poi affidata alla tesoreria), non essendo applicabile in materia tributaria la regola del pagamento al domicilio del creditore, stabilita dall'[art. 1182 c.c.](#) Ne consegue che - anche alla luce del disposto del [D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 44](#) norma dettata in materia di imposte dirette, ma estensibile all'IVA, attesa l'analogia delle modalità di effettuazione dei rimborsi - il termine finale della decorrenza degli interessi sulle somme da rimborsare va individuato nella data in cui avviene la suddetta emissione del mandato di pagamento, restando irrilevanti, a tal fine, sia la data della comunicazione dell'emissione stessa al contribuente, sia quella dell'effettivo accredito della somma da rimborsare (il cui ritardo può, semmai, essere fonte di responsabilità per il tesoriere) (Cass. 2843/2010).

Sempre secondo tale impostazione "l'art. 1218 Codice Civile prevede il verificarsi della mora qualora il debitore non esegua esattamente la prestazione dovuta. Senza mora, non esistono interessi moratori, come quelli richiesti dalla società, né anatocistici. Nella specie, il debitore - Amministrazione Finanziaria dello Stato - si libera dell'obbligazione emettendo l'ordine di pagamento e non ha possibilità di pagare altrimenti, ad esempio non potrebbe pagare «per cassa». Con l'emissione dell'ordinativo o mandato di rimborso l'Amministrazione ha eseguito la prestazione dovuta; l'eventuale (abnorme) ritardo

nell'esecuzione del detto mandato è fonte di responsabilità per il tesoriere e non per l'Amministrazione Finanziaria dello Stato.” ([Cass. n. 4235 del 2004](#)).

Decisioni che non possono essere applicate al caso di specie riferendosi alla diversa ipotesi di rimborsi in materia di imposte dirette di cui all'art. 44 del d.p.r. 29/9/1973 n. 602, materia che sfugge all'applicazione della disciplina generale, atteggiandosi come microsistema normativo speciale caratterizzato da numerose deroghe alla disciplina civilistica.

La giurisprudenza della Corte, ad esempio, è costante nell'affermare che gli interessi dovuti per il ritardo nel rimborso delle imposte dirette, ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 44, a differenza degli ordinari interessi che, in quanto frutti civili, si acquistano di giorno in giorno, maturano, per ogni semestre intero, escluso il primo, con decorrenza dalla data del versamento e fino a quella dell'ordinativo di pagamento (Cass. 25684/2016).

Inoltre l'art. 44 cit. richiama esplicitamente l'art. 38, quinto comma, del d.P.R. n. 602 del 1973, con la conseguenza che è applicabile, ai versamenti diretti, la disciplina dei rimborsi semestrali; da ciò discende che gli interessi per ritardato rimborso di imposte pagate decorrono, non dalla data della domanda, ma dal secondo semestre successivo alla data del versamento (Cass. n. 15246 del 2012; n. 22217 del 2008).

Una volta esclusa l'applicabilità della normativa speciale di cui all'art. 44 del D.P.R. n. 602 del 1973, quel che appare evidente, anche dalla normativa fiscale, è la stretta ed indissolubile correlazione tra la liberazione dell'obbligazione con l'adempimento, nel caso di specie con l'emissione dell'ordinativo di pagamento, ed il termine di decorrenza finale degli interessi (secondo Cass. 30.3.2001 n. 4760: «L'art. 44 del D.P.R. n. 602/73 deve essere interpretato nel senso che gli interessi sui crediti di imposta decorrono fino alla data di emissione dell'ordinativo di pagamento, in quanto ritualmente e tempestivamente notificato» per medesime considerazioni v. Cass. Civ., Sez. Trib., 2 marzo 2004, n. 4235 che richiama a sua volta Cass. Civ., sez. trib., 30 marzo 2001, n. 4760).

Necessaria ed indissolubile correlazione determinata dal fatto che il debitore si libera dall'obbligazione con l'adempimento, liberandosi altresì dai rischi connessi al ritardo imputabile e dunque dal pagamento degli ulteriori interessi.

Il che è la naturale conseguenza del fatto che in tema di obbligazioni pecuniarie ed in ipotesi di ritardato pagamento, la richiesta degli interessi moratori e quella di risarcimento del maggior danno - di cui, rispettivamente, al [comma 1 e 2 dell'art. 1224 c.c.](#) - trovano comune origine e presupposto nell'inadempimento colposo del debitore (Cfr. Cass. 2853/2005; Cass. 4/03/2003, n.3187; [Cass. S.U. 8/07/1993, n.7478](#); [Cass. 20/04/1991, n.4266](#)), di talchè non sarebbe ipotizzabile una scissione temporale tra adempimento liberatorio e decorso degli interessi.

Una volta affermata questa stretta ed indissolubile correlazione ed una volta ricondotta la fattispecie nell'alveo delle disciplina generale codicistica, ne deriva che nelle obbligazioni pecuniarie della p.a. aventi origine contrattuale e precisi termini di scadenza, una volta che il creditore abbia costituito in mora il debitore mediante intimazione scritta di cui dello stesso art. 1219, comma 1, l'obbligo di corresponsione degli interessi moratori e di risarcimento dell'eventuale maggior danno cessa soltanto o con il pagamento della sorte capitale o, trattandosi di obbligazione *querable*, con la comunicazione dell'emissione del mandato di pagamento effettuata dalla Tesoreria di Stato, a cui compete l'incombente, momento, quest'ultimo che segna altresì l'adempimento dell'obbligazione e la liberazione del debitore, non potendosi ritenere liberato il debitore pubblico con la mera emissione dell'ordinativo di spesa.

Ne consegue che ove la realizzazione del diritto del creditore si attua, come avviene in questi casi, con il concorso dell'attività posta in essere, oltre che dal debitore ente pubblico (attraverso l'emissione dell'ordinativo di spesa), anche dall'Ente tesoriere (il quale una volta realizzata la provvista - è tenuto ad eseguire materialmente il pagamento) l'Amministrazione debitrice non è liberata con la sola emissione dell'ordinativo di spesa e continua, quindi, ad esser debitore del creditore e quest'ultimo che (per effetto dell'emissione di quell'ordinativo di spesa) ha visto affiancarsi all'originario debitore un nuovo debitore senza peraltro che ciò abbia inciso sul precedente rapporto, può legittimamente chiedere, e nel caso di specie ha chiesto (ed il giudice ha accordato), la tutela di tale rapporto nei confronti dell'originario debitore.



La corte d'appello ha fatto corretta applicazione di tali principi non avendo fornito i ricorrenti la prova dell'adempimento dell'obbligazione con la mera emissione dell'ordinativo di spesa, non potendosi ricavare da tale documento alcuna certezza che il pagamento fosse stato esattamente eseguito.

Con la conseguenza che non essendo stato provato da parte delle Amministrazioni opponenti l'adempimento dell'obbligazione, i giudici di merito, hanno condannato le stesse anche al pagamento degli interessi di mora con decorrenza dalla data di notificazione del decreto ingiuntivo. Dovendo correttamente riconoscersi natura di atto idoneo alla costituzione in mora (in assenza di altre intimazioni scritte debitamente notificate che siano state sottoposte all'attenzione della Corte) al decreto ingiuntivo notificato, sicché dalla data della notifica di quest'ultimo, sono stati riconosciuti gli interessi moratori.

**p.q.m.**

**Il P.M. chiede**

**Il rigetto del ricorso**

**Roma, 29 ottobre 2020**

**IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE**  
**Giovanni Battista Nardecchia**