

---

Comitato scientifico:

*Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPA - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato).*

---

**In tema di opposizione a decreto ingiuntivo, la richiesta ulteriore di pagamento degli interessi convenzionali non è domanda nuova.**

*In tema di opposizione a decreto ingiuntivo, la richiesta ulteriore di pagamento degli interessi convenzionali relativi al credito dedotto in sede monitoria formulata dall'opposto in comparsa di risposta non implica modifica della domanda originaria, così come non integra (a maggior ragione) gli estremi di una domanda riconvenzionale, costituendo una mera "emendatio libelli", siccome comportante un mero ampliamento del "petitum" al fine di renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere.*

**Tribunale di Venezia, sezione seconda, sentenza del 11.9.2013, n. 1832**

*...omissis...*

Motivi della decisione

Con il decreto n. 2187/06 RG emesso dal Tribunale di Venezia in data 19/12/2006 e depositato il 28/12/2006 il Tribunale di Venezia ha ingiunto all'ULSS [omissis] il pagamento della somma € 4.123, 46 relativa agli interessi per il ritardato pagamento di alcune fatture emesse degli anni 2004-2005, oltre a € 587, 35 per le spese legali.

L'ULSS [omissis] si opponeva a tale decreto ingiuntivo, con atto di citazione

notificato in data 20.02.2007 e depositato il successivo 26.02.2007, rappresentando che la P. D., vittoriosa all'esito di una procedura di una licitazione privata, ai aggiudicava la fornitura di asciugamani di carta a caduta, lenzuolini di carta per visite mediche e rotoli di carta per pulizie la fornitura per il periodo compreso tra l' 1.01.2004 e il 31.12.2004, assegnazione che veniva riconfermata anche per il successivo periodo compreso tra l'1.01.2005 e il 31.12.2006. L'opponente contestava di nulla dovere, dipendendo il ritardo nel pagamento dalla necessità di previo espletamento della procedura interna di pagamento imposta dalla Legge sulla contabilità dello Stato (R.D. 2240/1923 e R.D. 827/1994 art. 270 e dalla L.R. 18/1980) nonché dalla necessità di effettuare le verifiche di cui all'art. 16 del contratto di fornitura. Inoltre l'opponente evidenziava che in base all'art. 16 del contratto gli eventuali interessi di mora per ritardato pagamento non potessero decorrere automaticamente, ma fosse necessaria una formale costituzione in mora "per iscritto inviata con raccomandata A.R. a decorrere dal 31° giorno successivo alla scadenza". Quindi l'opponente rilevava che nel caso di specie nessuna pretesa di interessi, era mai stata avanzata dalla ditta fornitrice P. D., se non, per la prima volta, con il ricorso per decreto ingiuntivo.

Si costituiva l'opposta contestando la validità dell'art. 16 del contratto anche alla luce delle norme di cui al D. Lgs. 231/2002.

Nel merito la domanda di P. D. è meritevole di accoglimento per le ragioni illustrate nella sentenza del Tribunale di Venezia del 26.10.2010 n. 2207, integralmente condivisibili, seppure con qualche precisazione ulteriore.

E' pur vero che le pubbliche amministrazioni sono tenute all'osservanza delle norme sulla contabilità dello Stato e nel caso di specie di contabilità della Regione Veneto che disegnano un vero e proprio procedimento amministrativo anche per ciò che concerne il pagamento.

Tale procedimento quattro fasi: impegno contabile, registrazione dell'impegno, liquidazione e pagamento tramite mandato al tesoriere ( art. 50 R.D. 2440/1923 ed art. 21-24 L.R. 18/1980).

Si tratta di una procedura interna agli Enti Pubblici che attiene alla regolarità nello svolgimento del rapporto di servizio con il proprio agente, comportante in caso di irregolarità la responsabilità contabile di questi avanti alla Corte dei Conti.

Nessuna efficacia dette norme possono esplicitare nei rapporti privatistici con terzi creditori, che rimangono disciplinati dalle norme del codice civile e dalle leggi complementari anche per ciò che concerne l'inadempimento e le sue conseguenze.

Non ignora questo giudice che la Corte di Cassazione con consolidato orientamento, recentemente ribadito ( Cass. Sez. 1, Sentenza n. 19452 del 2012), e condiviso anche dalla Corte di Appello di Venezia con sentenza n. 702/2012, ha affermato che "la liquidità e l'esigibilità del credito, necessari perché questo produca interessi ai sensi dell'art. 1282 cod. civ., possono essere escluse anche da circostanze e modalità di accertamento dell'obbligazione in ragione della natura pubblicistica del soggetto debitore, così che, qualora ai fini della decorrenza degli interessi corrispettivi sia necessario stabilire il momento in cui il credito pecuniario verso la pubblica amministrazione è divenuto liquido ed esigibile, l'accertamento di tale duplice requisito non può prescindere dal presupposto formale dell'emissione del titolo di spesa che, sia pure alla stregua di una regola di condotta interna della pubblica amministrazione (che da una

norma di legge ripete la sua efficacia vincolante interna), condiziona e realizza il requisito suddetto" (Cass. 23 febbraio 2000, n. 2071; conf. Cass. 25 maggio 2005, n. 11016).

Giova evidenziare che tale orientamento si riferisce agli interessi corrispettivi. Secondo altrettanto consolidato orientamento, riferito agli interessi moratori (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 1759 del 18/03/1982; Cass. Sez. L, Sentenza n. 3533 del 12/06/1985; Cass. Sez. L, Sentenza n. 3324 del 20/05/1981) "l'obbligazione contrattuale di un ente pubblico avente ad oggetto una somma di denaro (nella specie, debito di un ospedale per forniture di apparecchiature) è regolata dall'art. 1224 cod. civ., circa la corresponsione degli interessi dal giorno della costituzione in mora, oltre all'eventuale maggior danno che il creditore dimostri di aver subito, mentre resta a tal fine irrilevante ogni circostanza attinente alle procedure ed ai tempi necessari a che l'ente medesimo possa emettere mandato di pagamento" (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 6597 del 08/11/1983).

Tale orientamento è recepito anche dalla Cassazione a Sezioni Unite, con Sentenza n. 4351 del 26/07/1985 "con riguardo alla domanda proposta nei confronti della pubblica amministrazione per denunciarne l'inadempimento colposo di un debito pecuniario, il diritto del creditore di conseguire gli interessi di mora, dalla data della domanda stessa, non resta escluso dalle disposizioni sulla contabilità dello stato che contemplano la liquidità ed esigibilità dei suoi debiti solo dopo l'emissione del titolo di spesa, trattandosi di norme rilevanti al diverso fine di spostare a detto momento il decorso degli interessi corrispettivi".

Pertanto può ribadirsi che le norme di contabilità interna non incidono sulle conseguenze del ritardo nel pagamento della pubblica amministrazione, la quale non si sottrae alla disciplina comunemente applicata ai privati.

E ciò a maggior ragione alla luce del D.lgs. 231/2002 che disciplina le conseguenze dei ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali applicabile anche e soprattutto agli acquisti effettuati dagli Enti Pubblici, come emerge dalla 22° Considerando della Direttiva 2000/35.

Questo giudice non ignora che esiste un orientamento di giurisprudenza anche di legittimità che afferma che il ritardo nel pagamento non comporti la mora ex re, essendo invece necessario affinché sorga la responsabilità per il tardivo pagamento la costituzione in mora mediante intimazione scritta, si sensi dell'art. 1219 c.c., e ciò in quanto in base alle norme di contabilità pubblica ( art. 420 R.D. 827/1924), il debito della pubblica amministrazione avrebbe natura "querabile" e pertanto il luogo di adempimento dell'obbligo di pagare una somma di danaro è quello ove si trova l'ufficio di tesoreria delegato all'esecuzione del mandato.

Occorre osservare che tale orientamento è stato ribadito in riferimento a fattispecie storicamente verificatesi prima della entrata in vigore della Direttiva CE 35/2000 e del D.lgs. 231/2002 ( si veda tra le tante Cass. Sez. L, Sentenza n. 1944 del 24/03/1984; Cass. Sez. 3, Sentenza n. 19320 del 2005).

Tale orientamento non può ritenersi compatibile con la Direttiva CE 35/2000 e del D.lgs. 231/2002 che ne è attuazione.

Infatti, la necessità di una diffida per la costituzione in mora si pone in contrasto con il principio della decorrenza automatica degli interessi che informa sia Direttiva CE 35/2000 ( articolo 3) e del D.lgs. 231/2002 (articolo 4).

Sia la Direttiva CE 35/2000 ( articolo 3) sia il D.lgs. 231/2002 (articolo 4) prescindono dai requisiti dell'art. 1219, secondo comma, n. 3, c.c., dando luogo ad una ipotesi speciale di mora ex re i cui effetti verranno a prodursi in presenza della semplice scadenza del termine convenzionale, ed a prescindere dalla circostanza che il debito sia portable oppure querabile.

Tale interpretazione oltre che trovare fondamento nella lettura della norma si giustifica sotto il profilo teleologico. Infatti, la finalità della normativa europea è quella di favorire lo svolgimento delle attività economiche nel mercato comunitario attraverso la riduzione dei lunghi termini di pagamento, l'omogeneizzazione degli stessi e, soprattutto, disincentivando/combattendo i ritardi di pagamento, ritardi che risultano notevolmente onerosi in particolare per le imprese di piccole e medie dimensioni.

Nel quadro di queste finalità, la previsione della decorrenza automatica degli interessi ( c.d. mora ex re ) costituisce lo strumento fondamentale per la dissuasione del debitore dal ritardo dei pagamenti, obiettivo altrimenti del tutto vanificato.

Anche la Corte di Cassazione (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 14465 del 2004), statuendo in relazione rileva che la disciplina dettata, in attuazione della direttiva 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (D. Lgs. n. 31 del 9 ottobre 2002) ha stabilito la automatica decorrenza (senza la necessità della costituzione in mora del debitore) alla scadenza del termine legale, variamente individuato, e che tali previsioni normative "illustrano una evoluzione tendenziale della legislazione che mira a incentivare (attraverso sanzioni automatiche, di natura monetaria) il pagamento delle somme dovute nell'ambito delle c.d. transazioni commerciali". La constatazione della Corte Suprema conserva la sua attualità anche alla luce della nuova Direttiva dell'Unione Europea n° 7 del 2011 che non pur non essendo applicabile al caso di specie in quanto il contratto di cui è causa è stato concluso anteriormente al gennaio 2013, tuttavia nel considerando n.16 chiarisce che la normativa europea "non dovrebbe obbligare un creditore ad esigere interessi di mora. In caso di ritardo di pagamento, la presente direttiva dovrebbe consentire al creditore di applicare interessi di mora senza alcun preavviso di inadempimento o altro simile avviso che ricordi al debitore il suo obbligo di pagare".

Atteso che la Direttiva 2000/35 è costitutiva di diritti, sufficientemente dettagliata e quindi immediatamente efficace, si deve ritenere che le norme interne anche di livello regionale, con la stessa contrastanti, debbono essere disapplicate ( Corte Costituzionale sentenza 170/1984 caso Granital).

In particolare deve trovare disapplicazione l'art. 58 della legge regionale 18/1980 laddove impone la costituzione in mora per iscritto della Pubblica Amministratrice debitore, consentendo così la deroga all'automaticità della decorrenza degli interessi moratori in contrasto con il principio cardine e inderogabile della Direttiva 35/2000.

Atteso che la clausola prevista dall'art. 16 del contratto di cui è causa non può trovare legittimo fondamento nell'art. 58 della legge regionale 18/1980, la sua validità deve essere valutata alla luce dei principi della direttiva 35/2000 nonché del D.lgs. 231/2002.

In altri termini si tratta di valutare se la deroga al principio della decorrenza automatica degli interessi è consentito dalla normativa di riferimento indicata.

Al punto 3.3. la menzionata Direttiva prevede la derogabilità sulla data del

pagamento o sulle conseguenze del ritardo di pagamento, sebbene subordinando la deroga alla condizione che essa non risulti gravemente iniqua nei confronti del creditore.

Tra le "conseguenze del ritardo" può includersi anche l'automaticità della decorrenza degli interessi, tenuto conto che l'ampia espressione utilizzata nella norma è peraltro tale da comprendere non soltanto le deroghe alle norme speciali sul termine di adempimento e sul saggio legale d'interessi moratori, ma anche le modifiche convenzionali alle regole generali sulla responsabilità del debitore e sul contenuto dell'obbligazione risarcitoria.

Di analogo tenore l'art. 7 del D.lgs. 231/2002 che recita: " L'accordo sulla data del pagamento, o sulle conseguenze del ritardato pagamento, e' nullo se, avuto riguardo alla corretta prassi commerciale, alla natura della merce o dei servizi oggetto del contratto, alla condizione dei contraenti ed ai rapporti commerciali tra i medesimi, nonche' ad ogni altra circostanza, risulti gravemente iniquo in danno del creditore". Ed in particolare il seconda comma: "si considera, in particolare, gravemente iniquo l'accordo che, senza essere giustificato da ragioni oggettive, abbia come obiettivo principale quello di procurare al debitore liquidita' aggiuntiva a spese del creditore..."

La norma, pur attribuendo rilevanza all'iniquità oggettiva della clausola, esige che la relativa valutazione sia effettuata anche in relazione alla situazione dei soggetti e ai rapporti tra di essi, ponendo altresì a confronto il loro comportamento con le regole di correttezza proprie del commercio.

Del resto la normativa sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali si inserisce all'interno di un panorama legislativo riguardante la tutela del contraente debole.

Sotto il profilo soggettivo, occorre considerare che l'ulss, in quanto pubblica amministrazione, è da un lato un soggetto forte, a prescindere che agisca in modo autoritativo, e che di regola lascia poco margine alle imprese partecipanti alle gare di appalto ovvero aggiudicatarie dell'appalto per intervenire nella formazione delle regole contrattuali; dall'altro essa senz'altro ha esigenze e finalità speciali rispetto ad una impresa privata.

Sotto il profilo oggettivo, la clausola prevede che le fatture saranno esaminate al fine di accertare : "a) la rispondenza delle quantità esposte con quelle effettivamente consegnate; b) la concordanza dei prezzi unitari e delle altre condizioni di fornitura, con quelli indicati nel contratto o nell'ordine; c) l'esattezza dei conteggi e di ogni altra necessaria indicazione anche ai fini fiscali"

La clausola prevede poi che il pagamento venga effettuato entro 90 giorni dalla data di ricevimento della fattura e che gli eventuali interessi di mora per ritardato pagamento possano essere corrisposti solo a seguito di formale richiesta scritta da parte del fornitore (art. 1219 c.c.), inviata con lettera raccomandata A.R. a decorrere dal 31° giorno successivo alla scadenza.

Venendo alla valutazione della clausola, la concessione di un termine derogatorio di 90 giorni dal ricevimento della fattura per il pagamento anziché di 30 giorni come, invece, previsto di regola dall'art. 4 del D.lgs. 231/2002, già tiene ampiamente conto delle esigenze peculiari della Pubblica Amministrazione, costituite dalla necessità di un più stringente controllo sulla merce consegnata ( vedi i controlli indicati nell'art. 16 del contratto) e dalla necessità di dover espletare la procedura interna imposta dalle norme di contabilità al fine di adempiere all'obbligazione.

Il termine ulteriore alla scadenza dell'obbligazione, pari a 30 trenta giorni per la decorrenza degli interessi, subordinato peraltro alla costituzione in mora della Amministrazione, non trova, invece, alcuna giustificazione oggettiva; anzi risulta imposto al fine di poter contare su un maggior periodo di liquidità aggiuntiva a spese del creditore, che è pure onerato di far valere il proprio credito in via stragiudiziale al fine di determinare il sorgere di conseguenze per il ritardo della Pubblica Amministrazione.

Tale termine ulteriore disincentiva peraltro la Pubblica Amministrazione ad una efficiente organizzazione della propria attività e ad una efficace gestione delle proprie risorse, determinando incertezza nelle transazioni con terzi soggetti in ordine alla soddisfazione dei propri crediti.

Né può trovare giustificazione nelle alleghe difficoltà economiche in cui verserebbe, secondo la prospettazione del patrocinio dell'opponente, l'Ulss, in quanto tale condizione non è necessariamente peculiare della Pubblica Amministrazione, ma può riguardare qualsiasi soggetto anche privato.

Per tutti questi motivi la clausola di cui all'art. 16 del contratto risulta iniqua laddove prevede che gli interessi decorrano solo a partire dal 121 giorno (ovvero dal 31 giorno dopo la scadenza convenzionale del termine) e previa costituzione in mora del debitore.

Atteso che si tratta di nullità parziale del contratto, ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. 231/2002, interverrà l'inserzione automatica delle disposizioni legali al posto delle clausole nulle.

Pertanto alla scadenza del termine di novanta giorni dal ricevimento della fattura, termine contrattualmente previsto dall'art. 16, devono decorrere automaticamente gli interessi moratori in relazione alle fatture azionate con il processo monitorio e pagate oltre tale scadenza.

Nel caso di specie atteso che per tutte le fatture azionate col decreto ingiuntivo il pagamento è intervenuto ben oltre il novantesimo giorno successivo alla loro trasmissione all'ULSS omissis da parte della zzzz dovrà essere condannata a pagare gli interessi maturati dalla scadenza contrattuale.

Quanto al saggio di interesse, Pzzz solo nella comparsa di costituzione all'esito dell'opposizione dell'Azienda Ulss [omissis] prospetta la nullità dell'art. 58 della legge regionale 18/1980 laddove prevede un ammontare degli interessi pari al TUS maggiorato di 3 punti a decorrere dal 31 giorno successivo alla scadenza in quanto contrastante con l'art. 5 del D.lgs. 231/2002 che, invece, prevede il saggio degli interessi determinato in base al saggio d'interesse del principale strumento di finanziamento della Banca centrale europea applicato alla sua più recente operazione di finanziamento principale effettuata il primo giorno di calendario del semestre in questione, maggiorato di sette punti percentuali. Pertanto solo nelle conclusioni formulate nella comparsa di costituzione chiede l'applicazione del saggio di interesse così come stabilito dal D.lgs. 231/2002.

In via preliminare la domanda non può ritenersi tardiva; infatti secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 75 del 08/01/2010, Cass. Sez. 3, Sentenza n. 6757 del 17/05/2001) in tema di opposizione a decreto ingiuntivo, la richiesta ulteriore di pagamento degli interessi convenzionali relativi al credito dedotto in sede monitoria formulata dall'opposto in comparsa di risposta non implica modifica della domanda originaria, così come non integra (a maggior ragione) gli estremi di una domanda riconvenzionale, costituendo una mera "emendatio

libelli", siccome comportante un mero ampliamento del "petitum" al fine di renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere.

Nel merito si osserva quanto segue.

Analogamente a quanto detto sopra, deve ritenersi l'incompatibilità con la Direttiva 35/2000 dell'art. 58 della legge regionale 18/1980 che va disapplicato a favore del D.lgs. 231/2002, attuativo della Direttiva 35/2000.

Secondo le menzionate normative di provenienza europea, è ammissibile un accordo sul saggio di interessi anche derogativo di quello individuato dall'art. 5 del D.lgs. 231/2002.

Ancora una volta va richiamato l'art. 7 del D.lgs., in base al quale l'accordo sulla data del pagamento, o sulle conseguenze del ritardato pagamento, e' nullo se, avuto riguardo alla corretta prassi commerciale, alla natura della merce o dei servizi oggetto del contratto, alla condizione dei contraenti ed ai rapporti commerciali tra i medesimi, nonché ad ogni altra circostanza, risulti gravemente iniquo in danno del creditore.

La norma, pur attribuendo rilevanza all'iniquità oggettiva della clausola, esige che la relativa valutazione sia effettuata anche in relazione alla situazione dei soggetti e ai rapporti tra di essi, ponendo altresì a confronto il loro comportamento con le regole di correttezza proprie del commercio.

Ebbene zzzz s.r.l. pur allegando che il saggio di interessi pattuito è quasi la metà rispetto a quello asseritamente dovuto in base al D.lgs. 231/2002, tuttavia non fornisce alcun elemento in ordine alla natura del servizio ovvero alla situazione di mercato al fine di poter valutare l'iniquità dello stesso.

Anzi la natura dell'Ulss, ente strumentale all'espletamento di un servizio pubblico essenziale quale quello sanitario, potrebbe far ritenere giustificato un saggio di interessi inferiore a quello di mercato.

Pertanto la domanda della zzzz s.r.l. di ottenere il saggio di interessi commisurato ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 231/2002, in difetto di più specifiche allegazioni, non può essere meritevole di accoglimento.

Vista le questioni affrontate ancora ampiamente controverse e la reciproca soccombenza, sussistono i presupposti per la compensazione integrale delle spese.

P.q.m.

definitivamente decidendo nella causa civile promossa la n. 1589/2007 R.G. da zzzz[omissis ] nei confronti di zzzz ogni diversa domanda ed eccezione rigettata,

- Rigetta l'opposizione e per l'effetto conferma il decreto nr. 2187/06 emesso dal Tribunale di Venezia in data 19/12/2006 e depositato il 28/12/2006;

- compensa integralmente le spese di lite tra le parti.

Venezia, 9/07/2013

il Giudice

dott. Eugenia Italia