

Civile Sent. Sez. 3 Num. 22157 Anno 2021

Presidente: DE STEFANO FRANCO

Relatore: MOSCARINI ANNA

Data pubblicazione: 03/08/2021

**SENTENZA**

sul ricorso [redacted] proposto da:

[redacted] in

persona del legale rappresentante,

rappresentato e difeso dall'avvocato [redacted]

[redacted] ed elettivamente domiciliato

[redacted] presso lo studio del medesimo in [redacted]

[redacted]

pec: [redacted]

- *ricorrente* -

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

**contro**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in  
persona del presidente e legale  
rappresentante, rappresentato e difeso  
dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, ed  
elettivamente domiciliato presso gli uffici  
della medesima in [REDACTED] n.

[REDACTED]

Pec: [REDACTED];

**- controricorrente -**

avverso la sentenza n. [REDACTED] della CORTE  
D'APPELLO di ROMA, depositata il [REDACTED];  
udita la relazione della causa svolta nella  
pubblica udienza del 11/05/2021 dal  
Consigliere Dott. ANNA MOSCARINI;

### **FATTI DI CAUSA**

1. [REDACTED], con rogito del [REDACTED], concesse alla società [REDACTED] un mutuo per il ripianamento delle passività aziendali e la mutuataria chiese alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la concessione di un contributo in conto interessi di cui alla l. 5/8/1981 n. 416 e l. 25/2/1987 n. 67. La richiesta fu accolta e alla società fu concessa una garanzia dello Stato, primaria, solidale, immediatamente escutibile, sostitutiva di quelle richiedibili dalla stessa società di editoria agli istituti di credito. Tale contributo fu confermato con ulteriori erogazioni.

Dopo reiterate richieste di pagamento di restituzione delle rate alla [REDACTED], il [REDACTED] constatato che le richieste erano rimaste

disattese, rivolse formale istanza di escussione della garanzia ma si vide opporre un diniego in forza dell'avvenuta decadenza del garantito dal termine di cui all'art. 1957 c.c., con ciò dando luogo all'inizio del contenzioso che giunge ora all'attenzione di questa Corte, introdotto da una domanda giudiziale del

La Presidenza del Consiglio dei Ministri oppose l'intervenuta decadenza eccependo di aver avuto contezza dell'inadempimento della società finanziata, a distanza di anni, essendosi il creditore astenuto dall'intraprendere iniziative giudiziarie nei confronti del debitore, ed oppose altresì una portata interpretativa della normativa vigente ai sensi della quale la garanzia primaria dello Stato sarebbe stata escutibile solo a seguito di ripetuta inadempienza da parte del concessionario o a seguito di procedure concorsuali.

**2.** Il Tribunale di Roma, con sentenza n. 21567 del 3/11/2010, accolse l'eccezione della convenuta di intervenuta decadenza dal diritto di escutere la garanzia ai sensi dell'art. 1957 c.c.

**3.** La Corte d'Appello di Roma, adita da [redacted], successore nel credito di [redacted], con sentenza n. [redacted] del 10/7/2018, ha rigettato l'appello, ritenendo, per quanto ancora qui di interesse: a) che la caratteristica della primarietà della garanzia non potesse essere interpretata quale parificazione della posizione del garante a quella del debitore principale ma quale mera sufficienza della garanzia statale ai fini della concessione del finanziamento allo scopo di escludere l'onere per le imprese finanziate di rilasciare una ulteriore forma di garanzia; b) che dovesse applicarsi la disciplina generale della fidejussione, e dunque anche l'art. 1957 c.c., in mancanza di un'espressa deroga contenuta nella disciplina di settore; c) che l'art. 4 l. n. 224 del 1998, secondo il quale la garanzia è escutibile a seguito di accertata e ripetuta inadempienza da parte del concessionario o a seguito di inizio di procedure concorsuali, fosse una norma meramente interpretativa delle precedenti disposizioni speciali regolatrici dei finanziamenti agevolati in materia di editoria e dunque applicabile in via retroattiva, sì da escludere la configurabilità di una immediata escussione della garanzia in assenza di

accertata e ripetuta inadempienza del concessionario del mutuo; d) ha ritenuto non condivisibile la tesi del [REDACTED] secondo la quale l'obbligazione principale non era ancora scaduta al momento dell'escussione della fidejussione.

**4.** Avverso la sentenza la [REDACTED], in qualità di concessionaria del credito vantato da Unicredit, ha proposto ricorso per cassazione sulla base di due motivi, illustrati da memoria. Ha resistito la Presidenza del Consiglio dei Ministri con controricorso.

La causa è stata assegnata alla trattazione nell'Adunanza Camerale del 26 gennaio 2021 ai sensi dell'art. 380*bis*. 1 c.p.c. in vista della quale il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte nel senso dell'accoglimento del ricorso, cui ha replicato la controricorrente con memoria. Il Collegio ha, con ordinanza interlocutoria n. [REDACTED] del 2021, rimesso la trattazione della causa in pubblica udienza ed è stata chiesta la discussione orale.

#### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

**1.** Con il primo motivo di ricorso – violazione e falsa applicazione, ex art. 360 co. 1 n. 3 c.p.c. dell'art. 1957 c.c. erronea qualificazione giuridica della garanzia per cui è causa – la società ricorrente censura la sentenza in ordine alla ritenuta applicabilità dell'art. 1957 c.c. sul presupposto, a suo dire erroneo, della qualificazione della garanzia quale ordinaria fidejussione anziché quale contratto autonomo di garanzia. A sostegno della tesi dell'autonomia del contratto si porrebbe la qualificazione della stessa quale "primaria" "immediatamente escutibile", espressioni che varrebbero ad interrompere il nesso di accessorietà del rapporto garantito rispetto a quello principale e a giustificare l'applicazione, in luogo dell'art. 1957 c.c., del combinato disposto dell'art. 2 L. n. 67/1987, dell'art. 2 L. n. 177/1989 e dell'art. 1 L. n. 278/1991. A sostegno dell'inapplicabilità dell'art. 1957 c.c. si porrebbe la giurisprudenza consolidata di questa Corte che esclude l'applicazione della suddetta disposizione al contratto autonomo di garanzia.

**2.** Con il secondo motivo di ricorso – violazione e falsa applicazione – ex art. 360 n. 3 c.p.c. – dell'art. 1957 c.c.; contrasto con il consolidato orientamento

giurisprudenziale formatosi in materia – il ricorrente censura la sentenza nella parte in cui ha sancito la decadenza del creditore dal diritto ad avvalersi della garanzia ai sensi dell'art. 1957 c.c. ponendosi in contrasto con la consolidata giurisprudenza di questa Corte secondo la quale nelle obbligazioni con pagamento rateale il termine semestrale, di cui all'art. 1957 c.c., inizierebbe a decorrere non dalla scadenza delle singole rate ma dalla scadenza dell'ultima. Ancora, il ricorrente censura l'interpretazione della Corte d'Appello in ordine alla ritenuta interpretazione analogica della norma implicante una decadenza, rappresentando che la disposizione, in quanto di stretta interpretazione, non può essere estesa a casi analoghi.

**3.** Prima di procedere allo scrutinio dei motivi occorre riferire la posizione del Procuratore Generale, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso con particolare riguardo al capo di sentenza che, nel ritenere applicabile l'art. 1957 c.c., ha altresì ritenuto applicabile l'art. 4 l. 224/1998 (secondo cui "la garanzia concessa a carico dello Stato è escutibile a seguito di accertata e ripetuta inadempienza da parte del concessionario ovvero a seguito di iniziative concorsuali") in via retroattiva, in quanto norma di interpretazione autentica, anche alla fattispecie in esame. Ad avviso del P.G. questa interpretazione dovrebbe essere disattesa, in quanto la disposizione sarebbe innovativa e non interpretativa e, come tale, non avrebbe efficacia retroattiva. Dunque, escludendosi la condizionalità imposta dalla legge, dovrebbe ritenersi inapplicabile l'art. 1957 primo co. c.c. là dove prevede un termine di decadenza per l'azione del creditore verso il garante e la preventiva escussione del debitore principale perché inconciliabile con l'obbligo di immediata escutibilità del garante.

**4.** Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile in quanto le due censure della parte, la quale non può giovare della circostanza che sia stato il Pubblico Ministero ad affrontare la questione, non aggrediscono l'autonoma "*ratio decidendi*" dell'applicabilità retroattiva dell'art. 4 della legge n. 224/1998. Si legge infatti nella sentenza (p. 9) "Non colgono, poi nel segno le censure relative alla dedotta inapplicabilità, rispetto al caso di specie, della disciplina prevista dall'art. 4 L. n. 224 del 1998. Infatti, non possono esservi dubbi che tale disposizione abbia natura meramente interpretativa, non avendo stabilito alcuna

innovazione nell'ambito della disciplina di settore ma essendosi limitata a precisare la corretta interpretazione del concetto di garanzia primaria, stabilendo che "la garanzia concessa a carico dello Stato è escutibile a seguito di accertata e ripetuta inadempienza da parte del concessionario ovvero a seguito di inizio di procedure concorsuali".

A fronte di tale chiara *ratio decidendi* il ricorrente non dice nulla né nel primo né nel secondo motivo di ricorso sicché esso deve essere dichiarato inammissibile, per carenza di valida impugnazione di una autonoma ragione del decidere di per sé sola idonea a sorreggere la conclusione raggiunta nella gravata sentenza.

**5.** Tanto consente a questa Corte di affrontare comunque la cospicua questione di diritto affrontata nella qui gravata sentenza, al fine di enunciare il relativo principio nell'interesse della legge: al riguardo essendo pienamente discrezionale l'apprezzamento sull'opportunità di procedervi (sui presupposti dell'istituto, previsto dall'art. 363, comma terzo, cod. proc. civ., per tutte v. Cass. Sez. U. ord. 01/10/2014, n. 20661), anche da parte della sezione semplice, purché all'esito quanto meno di una pubblica udienza (Cass. ord. 09/03/2018, n. 5665).

Al riguardo, deve affermarsi la sicura rilevanza generale della problematica dei principi applicabili alle garanzie prestate dallo Stato per i debiti di categorie ampie ed indifferenziate di soggetti quale forma di intervento a sostegno o autentico sussidio alle attività da quelli svolte: modalità, oltretutto, cui si è fatto sempre più ricorso negli ultimi tempi ed in special modo in occasione dell'ultima emergenza sanitaria.

Va dapprima precisato che, nel caso in cui sia una precisa disposizione di legge a prevedere una garanzia in favore di privati ed a carico di un ente pubblico, non possono trovare applicazione i canoni ermeneutici ordinari per la qualificazione del rapporto negoziale, ma occorre valutare se la previsione sia chiara od univoca in un senso, anziché in altro, soprattutto ai fini della precisa identificazione delle caratteristiche e dei presupposti della garanzia prestata.

La fattispecie in esame riguarda le garanzie concesse dallo Stato alle imprese editrici di quotidiani o periodici che, attraverso esplicita menzione riportata in

testata, risultino essere organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento (ed alle imprese radiofoniche che risultino essere organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento: rispettivamente, ai sensi del comma sesto dell'art. 9 e del comma secondo dell'art. 11 della legge 25 febbraio 1987, n. 67), relative ai mutui agevolati per l'estinzione dei debiti e disciplinate dall'art. 33 della legge 5 agosto 1988 (disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria), che istituiva un Fondo centrale di garanzia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Direzione generale delle informazioni, editoria e proprietà letteraria, artistica e scientifica (per i benefici regolati dal precedente art. 29).

Si tratta quindi di garanzie concesse direttamente dalla legge: ed a questo solo ambito va circoscritto l'approfondimento che segue.

Orbene, l'art. 2, primo comma, secondo periodo, della legge 8 maggio 1989, n. 177, specifica che tali garanzie (che al precedente primo comma sono state estese all'intero ammontare del finanziamento concesso) devono intendersi di natura primaria e interamente sostitutive di quelle richiedibili dagli istituti di credito indicati dalla legge alle imprese in questione.

Tale speciale forma di garanzia, concessa per evidenti fini pubblicistici a carico dell'erario, non può definirsi, in difetto di elementi univoci in tal senso, una garanzia a prima richiesta: infatti, l'indiscutibile maggiore onerosità di tale qualificazione per il garante, se nei rapporti tra privati può essere desunta in base all'ordinaria ermeneutica negoziale e discende dal contenuto concreto dei patti intercorsi ed interpretati dal giudice del merito, nei rapporti istituiti in via diretta ed immediata dalla legge deve potersi dedurre con chiara immediatezza dal tenore testuale delle disposizioni che disciplinano la specifica provvidenza e, in difetto di tale possibilità, tali rapporti vanno regolati in applicazione dei principi generali in materia per la figura negoziale tipica di riferimento.

Nel caso di specie, gli indici normativi testuali pure richiamati dalla ricorrente (art. 12 della L. n. 67/1987, art. 2 della L. n. 177/1989 ed art. 1 della L. n. 278/1991), pur costituendo un *corpus* normativo speciale, non possono però interpretarsi nel senso da quella invocato, in quanto non sono tali da qualificare

la garanzia come a prima richiesta: in primo luogo, la definizione di legge equipara la garanzia a quella di norma richiedibile dai mutuanti per la concessione dei finanziamenti, in modo da renderla del tutto sufficiente a tale scopo, ma proprio per questo non opera alcuna qualificazione sulle condizioni di attivazione; in secondo luogo, la qualificazione di primarietà della garanzia non implica in modo automatico la parificazione del garante al debitore, poiché l'uno assume un'obbligazione che resta pur sempre accessoria rispetto a quella dell'altro; in terzo luogo, la solidarietà non esclude, come appunto accade nell'archetipo dei contratti di garanzia e cioè nella fideiussione, un onere di tempestiva attivazione del creditore, ai sensi dell'art. 1957 cod. civ. (norma reputata applicabile anche in caso di pattuizione di solidarietà tra fideiussore e debitore principale, la quale non può essere interpretata come implicita deroga alla disciplina di quella norma, poiché l'esplicita esclusione del *beneficium excussionis* non è incompatibile con la liberazione del fideiussore per il caso in cui il creditore non agisca contro il debitore principale nel termine di sei mesi dalla scadenza dell'obbligazione: Cass. ord. 26/05/2020, n. 9862).

Risponde pertanto ad un corretto e generale criterio interpretativo che, in difetto di specifiche diverse esplicite disposizioni di legge, la garanzia concessa dallo Stato o comunque a carico del pubblico Erario (complessivamente ed indistintamente inteso) non possa qualificarsi come garanzia a prima richiesta e richieda invece, per la sua operatività, quanto meno la tempestiva attivazione del creditore garantito nei confronti del debitore principale (o, a tutto concedere, l'evidenza della non proficuità di tale attivazione per univoci sintomi di una sua insolvenza): tempestività che, sempre in difetto di analitiche diverse disposizioni di legge, bene può modularsi sul termine semestrale disegnato in via generale dall'art. 1957 cod. civ. e che corrisponde ad un del tutto tollerabile onere di diligenza del creditore nei confronti del garante, il quale resta pur sempre titolare di un'obbligazione accessoria rispetto a quella del debitore principale.

La prima delle *rationes decidendi* della corte territoriale si rivela quindi corretta anche a prescindere dalla seconda, che è divenuta dirimente per non essere stata resa oggetto di idonea impugnazione dalla ricorrente (e non giovandole la presa di posizione sul punto da parte del Procuratore Generale) e che anzi è la

riprova del carattere generale della conclusione (avendo l'art. 4 della legge 224/98 anche sancito che presupposto di escutibilità della garanzia concessa dallo Stato è una particolare forma di previa attivazione del creditore, consistente nell'accertamento di una ripetuta inadempienza o dell'avvio di una procedura concorsuale).

**6.** Può quindi enunciarsi, nell'interesse della legge ed ai sensi del terzo comma dell'art. 363 cod. proc. civ., il seguente principio di diritto:

*Nel caso di garanzie concesse dallo Stato o poste comunque a carico del pubblico Erario da specifiche disposizioni di legge in relazione a debiti di particolari categorie di soggetti, esse, in difetto di elementi testuali in tal senso nella disciplina istitutiva della specifica provvidenza, non possono intendersi quale garanzia escutibile a prima richiesta ed in via autonoma; pertanto, trovano applicazione, in difetto di specifiche diverse espresse disposizioni, i principi generali in tema di garanzia quale prestazione accessoria, quali desunti dalla disciplina della fideiussione, sicché va ammessa l'attivazione della garanzia pubblica almeno previa una vana tempestiva diligente attivazione, ad opera del creditore, degli ordinari strumenti di tutela del credito a sua disposizione.*

**7.** Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30/01/2013 ed è dichiarato inammissibile, le spese vanno poste a carico della ricorrente ed in favore della controricorrente Presidenza; e sussistono i presupposti processuali (a tanto limitandosi la declaratoria di questa Corte: Cass. Sez. U. 20/02/2020, n. 4315) per dare atto di quanto in dispositivo sul c.d. raddoppio del contributo unificato, ove dovuto.

#### **P. Q. M.**

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e condanna la ricorrente alle spese del giudizio di legittimità in favore della controricorrente, liquidate in € [REDACTED] oltre spese <sup>eventualmente</sup> prenotate a debito ed accessori di legge.

Enuncia il principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi del comma terzo dell'art. 363 cod. proc. civ., nei termini di cui al capo 6 della motivazione.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale