

CESSIONE DI CREDITI VANTATI NEI CONFRONTI DI PIÙ PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Si espone la seguente fattispecie:

La società farmaceutica Alfa S.p.a. vanta svariati crediti nei confronti di un gran numero di Aziende Sanitarie Locali sul territorio italiano, tutti relativi a forniture da essa Società già eseguite. Di questi crediti solo alcuni sono certificati.

In dipendenza di un contratto di factoring (ai sensi della legge n. 52/1991), la suddetta società farmaceutica intende ora procedere alla cessione di tutti i crediti da essa vantati nei confronti delle diverse ASL con un unico atto, da stipularsi per scrittura privata autenticata, da notificare poi a ciascuna ASL a cura della cedente.

Si chiede se in tale fattispecie trovino applicazione gli articoli 69 e 70 del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e, in particolare, il secondo comma dell'art. 70 in virtù del quale "con un solo atto non si possono colpire, cedere o delegare crediti verso amministrazioni diverse", con conseguente necessità di stipulare tanti atti di cessione di crediti quante sono le ASL verso cui i crediti sono vantati, e si chiede altresì se la violazione di detta norma possa integrare una violazione dell'art. 28 della legge notarile.

In risposta al presente quesito va preliminarmente affermato che la vigente disciplina della cessione di crediti verso la P.A. è costituita dagli articoli 9 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 All. E, 69 e 70 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 e 117 del D.lgs. n. 163 del 2006 (che ha sostituito l'art. 26 della legge 11 febbraio 1994 n. 109).

Circa la prima delle disposizioni normative ora dette, in considerazione del fatto che nel caso *de quo* le forniture cui si collegano i crediti vantati dalla società farmaceutica nei confronti delle ASL sono già tutte eseguite, non può non riportarsi anzitutto quanto affermato dalla Suprema Corte, secondo cui «L'art. 69 r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, in tema di cessioni relative a somme dovute dallo Stato, non richiede per l'adesione dell'amministrazione, l'adozione di forme particolari, essendo sufficiente che all'amministrazione interessata sia data notizia della cessione in forma idonea a consentirle di disporre le opportune variazioni negli ordini di pagamento. L'adesione dell'amministrazione debitrice è invece richiesta dal successivo art. 70, il cui comma 3 prescrive che «per le somme dovute dallo Stato per somministrazioni, forniture e appalti, devono essere osservate le disposizioni della l. 20 marzo 1865 n. 2248, art. 9, allegato E» a norma del quale «sul prezzo dei contratti in corso non potrà convenirsi cessione, se non vi aderisca l'amministrazione interessata». La necessità dell'adesione dell'amministrazione interessata (la cui mancanza comporta l'inefficacia provvisoria della cessione) sussiste solo sino a quando il contratto è «in corso» e cessa quando questo presupposto viene meno in conseguenza dell'esaurirsi del rapporto contrattuale. Una tale soluzione trova il suo fondamento nella "ratio" della norma, rivolta sia alla conservazione del credito nel patrimonio del soggetto che ha un contratto in corso con

l'amministrazione; sia a garantire la regolare esecuzione del rapporto stesso, garantendo che durante il suo svolgimento non vengano meno alla parte i necessari mezzi finanziari. Nel caso, invece in cui il contratto (di durata) abbia esaurito i suoi effetti perché la prestazione della parte privata sia stata correttamente e integralmente eseguita, non è più invocabile la disciplina speciale dell'art. 70 r.d. n. 2440 dell'1923 e torna ad applicarsi quella generale del ricordato art. 69 del medesimo decreto»⁽¹⁾.

Anche relativamente alle ulteriori norme su richiamate, è possibile e doveroso richiamare quanto sostenuto dalla Corte di legittimità⁽²⁾, secondo la quale per i crediti derivanti da contratto di appalto di lavori pubblici stipulati nel vigore della legge 109/1994 restano valide le norme speciali che regolavano in precedenza la cessione dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione (art. 9, allegato E, artt. 351 e 355, allegato F, della legge 20 marzo 1865, n. 2248; artt. 69 e 70 del r.d. 18 novembre del 1923 n. 2440). Analizzando la fattispecie della cessione dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione, la Corte ha ritenuto opportuno chiarire che tale disciplina ha natura derogatoria rispetto alla comune disciplina della cessione dei crediti prevista dal codice civile, "la cui ratio va individuata nella necessità di evitare che, durante l'esecuzione del contratto, possano venire meno i mezzi finanziari al soggetto obbligato alla prestazione a favore della P.A. A sua volta, la disciplina della cessione dei crediti di impresa di cui alla Legge n. 52 del 1991 costituisce una normativa derogatoria rispetto alla disciplina comune in tema di cessione di crediti quale risultante dal c.c., tanto che l'art 1, comma 2, della Legge citata, prevede espressamente che, in caso di non applicabilità della disciplina di cui al comma 1 per le cessioni prive dei requisiti prescritti dal medesimo comma, "resta salva l'applicazione delle norme del codice civile". Deve quindi ritenersi che la L. n. 109 del 1994, art 26, comma 5, nel rendere applicabile ai contratti di appalto di lavori pubblici la disciplina della L. 52 del 1991, abbia inteso rendere operante la disciplina derogatoria posta da tale legge per i crediti di impresa, ma non anche procedere all'abrogazione delle norme speciali che regolavano in precedenza la cessione dei crediti nei confronti della p.a., rendendo applicabile, per le cessioni non rispondenti alle prescrizioni di cui alla L. 52 del 1991, la disciplina codicistica. Il Collegio chiarisce che nonostante la decisione in oggetto riguardasse i contratti stipulati nella vigenza della legge 109/1994, essa appare di stretta attualità poiché il rinvio alla legge 52/1991 non è venuto meno per effetto dell'abrogazione della legge Merloni da parte del D.lgs. 163/2006. L'art. 117 del detto decreto, infatti, oltre a dettare delle disposizioni ulteriori specifiche, rinvia all'art. 1 della legge 52/1991, in modo analogo al rinvio operato dal comma 5 dell'art. 26 della legge 109/1994. Tale articolo nel confermare la cedibilità dei crediti nei confronti della P.A. derivanti dall'esecuzione di appalti per lavori pubblici, ribadisce la necessità che il cessionario sia una impresa qualificata (comma 1, periodo 2) e, per l'eventualità che il cessionario non sia in possesso dei prescritti requisiti non prevede l'applicabilità delle norme generali del c.c., così come invece disposto dalla L. n. 52 del 1991, art. 1, comma 2, per la cessione dei crediti di impresa in genere⁽³⁾.

Secondo la Cassazione quindi, se al rinvio alla legge n. 52 del 1991 va attribuito il significato di rendere operante la disciplina derogatoria posta da tale normativa per i crediti di impresa, allo stesso rinvio non può attribuirsi anche il significato di aver abrogato le norme speciali costituite dagli articoli 9 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 All. E, e 69 e 70 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440.

La cessione del credito verso la P.A. trova quindi la propria disciplina negli articoli 9 della legge 2248/1865 All. E, e 69 e 70 del R.D. 2440/1923 o nell'art. 117 del D.lgs. n. 163 del 2006, coerentemente con il meccanismo predisposto dal legislatore che – in funzione di protezione delle cessioni in esame – detta un criterio per selezionare le norme a seconda che la fattispecie si ascriva o meno a quella legalmente tipizzata dell'art. 117 del Codice dei contratti pubblici.

Tale articolo riproduce l'estensione della disciplina contenuta nella legge 21 febbraio 1991 n. 52 già sancita dall'art. 26, comma 5, della L. n. 109/1994, ampliandola ai contratti di servizi e forniture ⁽⁴⁾, e in virtù del richiamo alla suddetta l. 52/1991, presuppone: a) che il cedente sia un imprenditore; b) l'inerenza dei crediti oggetto di cessione a contratti stipulati dal cedente nell'esercizio della propria attività di impresa; c) la qualità di banca o di intermediario finanziario disciplinato dal testo unico bancario (D.lgs. n. 385/1993).

Qualora nella fattispecie concreta si ravvisino le caratteristiche e i presupposti menzionati, dovrebbe ritenersi applicabile la disciplina di cui al D.lgs. n. 163/2006, il quale, nella misura in cui rende applicabili le disposizioni della l. n. 52/1991, autorizza la cessione dei crediti anche nei confronti della P.A. con le modalità dalla stessa previste, compresa la cessione di crediti "in massa".

Può allora concludersi con la recente dottrina che, facendo un riepilogo delle formalità in materia di cessioni dei crediti vantati verso la pubblica amministrazione, alla luce dei diversi interventi legislativi succedutisi, sostiene che per i crediti non certificati (o certificati ma ceduti a banche/intermediari non convenzionati) trovano applicazione gli artt. 69-70 del Regio Decreto 2440 ovvero l'art. 117 del Codice Appalti Pubblici. Di conseguenza si deve, in generale, ritenere necessaria la stipula mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e la notifica della cessione alla PA ai fini dell'opponibilità, con le differenze rappresentate dal fatto che, laddove sia applicabile il Codice Appalti, per la efficacia e opponibilità della cessione, opera il silenzio-assenso dopo 45 giorni dalla notifica, salvo accettazione preventiva della cessione stessa, mentre è nel solo caso in cui si applichi il Regio Decreto che occorrerà l'accettazione espressa della cessione da parte della amministrazione interessata (ma solo, come visto, per i contratti in corso, ex art. 9 All. E, l. 2248/1865) e la stipula di un atto distinto per ciascuna PA ⁽⁵⁾.

Quanto al secondo quesito, relativo alla violazione dell'art. 28 della legge notarile in conseguenza di un atto ricevuto in violazione delle norme in questione, emerge piuttosto nettamente l'individuazione della soluzione negativa.

Con riferimento all'art. 117, è possibile rilevare come questa norma non contenga alcuna disposizione da cui possa ricavarsi la sanzione della nullità. Al contrario, proprio il chiaro riferimento all'inopponibilità della cessione al debitore ceduto ivi contenuto, fa ritenere che la cessione compiuta in violazione della norma abbia come unica conseguenza l'inefficacia della cessione del credito nei confronti della P.A. ceduta.

A conclusioni non dissimili è pervenuta la giurisprudenza – che va senz'altro condivisa, non fosse altro per la mancanza di una previsione espressa che ricollegghi la nullità alla mancata osservanza di forma prescritta, cfr. artt 1325 e 1418 cod. civ - anche con riferimento alla violazione della disciplina speciale contenuta nell'art. 69 comma 3 del R.D. 2440/1923 in tema di forma della cessione, in relazione alla quale ha ritenuto che a dispetto della perentorietà del precetto, si è in

presenza non di nullità ma di inefficacia del negozio verso la P.A. (Cass. 20 novembre 1975 n. 3887 in Riv. not., 1977, 103).

In linea con quanto già sostenuto da questo Ufficio Studi ⁽⁶⁾, in definitiva, è allora possibile ritenere che la violazione dell'art. 117 del D.lgs. n. 163 del 2006 e della legislazione speciale originaria (articoli 69 e 70 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440, 9 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 All. E) non integri una violazione dell'art. 28 della legge notarile.

Federica Tresca

1) Cass., 05/02/2008, n. 2665, in Banca Dati DeJure.

2) Cassazione civile, 24/09/2007, n. 19571, in DeJure

3) Art. 117. *Cessione dei crediti derivanti dal contratto*, in www.codiceappalti.it.

4) G. Ruggeri, *Codice dei contratti pubblici: commento al D.lvo. 12 aprile 2006, no 163: codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, Milano, 2007, 1131.

5) Si v., V. Solimeno, *Cessione del credito e profili di segregazione del patrimonio. La cessione del credito verso la P.A. e le novità introdotte dal Decreto IRPEF n. 66/2014*, ne *Il recupero del credito*, a cura di Cirillo Bruno, Ipsoa 2014, 1219 s..

6) Note a quesito nn. 382-2012/C e 678-2009/C, est. Mauro Leo.