

Osservatorio della giurisprudenza in materia di *factoring*

N. 4/2020

INDICE:

Introduzione: La cessione dei crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione: profili giurisprudenziali.....	3
1. Cassazione Civile Sez. VI - 15/10/2020, n. 22315.....	10
2. Consiglio di Stato Sez. III - 24/09/2020, n. 5561.....	12
3. Cassazione Civile Sez. Lav. - 24/08/2020, n. 17606.....	18
4. Tribunale di Milano, Sez. VI – 29/10/2020, n. 6789.....	20

Direttore responsabile: *Alessandro Munari*
Caporedattori: *Raffaele Cavani*
Bruna Alessandra Fossati

La presente pubblicazione è stata predisposta a solo scopo di studio e ricerca, nel pieno rispetto delle previsioni del Codice Deontologico Forense. Le informazioni contenute e le opinioni espresse nella presente pubblicazione non possono essere considerate come pareri legali, né essere utilizzate come fondamento di casi concreti che richiedano un'analisi specifica della fattispecie. Munari Cavani Studio Legale e Assifact non potranno essere considerati responsabili per azioni od omissioni poste in essere per aver fatto uso delle informazioni contenute nella presente pubblicazione senza che sia stato chiesto loro uno specifico parere in merito.

*La pubblicazione è realizzata da Munari Cavani Studio Legale ed edita da Munari Cavani Publishing S.r.l.
Gli articoli pubblicati non possono costituire oggetto di riproduzione, neppure parziale.*

Munari Cavani

Studio Legale
Corso Monforte 16
20122 Milano
Tel. +39.02.36642500
Fax +39.02.36579090
email: studio@munaricavani.it



Introduzione: La cessione dei crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione: profili giurisprudenziali

Il tema dei rapporti con la Pubblica Amministrazione è da sempre argomento centrale in materia di factoring. È divenuto di particolare attualità in questo momento storico, caratterizzato da una duplice emergenza: le conseguenze della crisi finanziaria e gli effetti della pandemia C19, purtroppo tuttora in corso.

Muovendo da questa premessa, abbiamo ritenuto opportuno dedicare questo numero interamente ai casi in cui il debitore ceduto sia la Pubblica Amministrazione. La riflessione che segue è volta a comprendere, anche alla luce di recenti arresti giurisprudenziali, la portata applicativa delle norme derogatorie rispetto alla disciplina generale.

Una brevissima ricostruzione della normativa che ha introdotto nel nostro ordinamento una serie di eccezioni e deroghe, allorché il ceduto sia una Pubblica Amministrazione, è probabilmente opportuna per meglio orientare il lettore.

Il primo testo di riferimento è senz'altro la legge n. 2248/1865, Allegato E ("Legge sul contezioso amministrativo"), con la quale il legislatore ha previsto alcune deroghe a favore della P.A. nella posizione di debitrice ceduta, con ciò mirando a delineare un sistema idoneo a garantire maggiore certezza e trasparenza nei rapporti tra i soggetti coinvolti. In specie, l'art. 9 recita "Sul prezzo dei contratti in corso non potrà avere effetto alcun sequestro, né convenirsi cessione, se non vi aderisca l'amministrazione interessata". Questo principio – del necessario consenso o comunque dell'accettazione dell'Amministrazione – è stato in seguito ribadito dall'art. 70 del R.D. n. 2440/1923 ("Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato"), secondo il quale "Per le somme dovute dallo Stato per somministrazioni, forniture ed appalti, devono essere osservate le disposizioni dell'art. 9, allegato E, della legge 20 marzo 1865, n. 2248, e degli articoli 351 e 355, allegato F, della legge medesima".

Il Legislatore del 1923 ha inoltre introdotto una ulteriore formalità (art. 69): "Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno, i pignoramenti, i sequestri e le opposizioni relative a somme dovute dallo Stato, nei casi in cui sono ammesse dalle leggi, debbono essere notificate all'amministrazione centrale ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento" le quali dovranno risultare "da atto pubblico o da scrittura privata, autenticata da notaio".

In estrema sintesi, pertanto, è corretto concludere che il quadro normativo generale riposa su due principi cardine a tutela della trasparenza e della certezza dei rapporti giuridici: il necessario consenso della Pubblica Amministrazione alla cessione di credito; e la particolare formalità a pena di nullità della manifestazione del consenso.

L'analisi e il commento della giurisprudenza citata in questo numero monografico dell'Osservatorio vuole quindi essere un contributo a fare il punto sullo stato dell'arte di questa complessa materia, peraltro di grande attualità anche per i propri immediati risvolti pratici. Non deve quindi sorprendere che la Suprema Corte, con la recentissima sentenza 15 ottobre 2020, n. 22315 (cfr. sentenza in calce pag. 10), abbia ritenuto di dover ulteriormente tratteggiare il perimetro delle disposizioni contenute nella risalente normativa del 1923.

La fattispecie esaminata dai Giudici della Cassazione è un classico: una cessione del credito da appalto vantata nei confronti di un ente locale. Il principio di diritto enunciato dalla Cassazione si allinea con i dicta della giurisprudenza di legittimità, nel ribadire come la cessione del credito nei confronti di un ente locale non debba essere soggetta alle formalità previste dall'art. 69, comma 3, del R.D. n. 2440/1923, in quanto tale norma è da riferirsi solamente alle pubbliche amministrazioni statali¹ e non può essere applicata analogicamente, o estensivamente, ad altre pubbliche amministrazioni.

¹ La Corte, pur non fornendo una definizione di amministrazione statale, esclude dal computo di essa gli enti locali. Lo stesso art. 69 comma 7, R.D. n. 2240/1923 specifica inoltre che "Tra le amministrazioni dello Stato devono intendersi le Agenzie da esso istituite, anche quando dotate di personalità giuridica. Alle predette amministrazioni devono intendersi equiparate l'Agenzia del demanio e l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, in considerazione sia della natura delle funzioni svolte, di rilevanza statale e riferibili direttamente allo Stato, sia della qualità, relativamente all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, di rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea ai sensi del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, e successive modificazioni". Per una più completa definizione di amministrazione statale si può fare riferimento a quanto previsto dal Dossier n.162, Legislatura 17^a - Dossier del Servizio Studi

I fatti possono essere riassunti in poche battute: una società privata si era resa cessionaria, tramite scrittura privata, di un credito nei confronti di un'altra società; questo credito sorgeva da un contratto di appalto stipulato con altra società (cedente). La cessionaria era intenzionata ad ottenere la condanna della ceduta al pagamento del credito in suo favore, dopo che una sentenza della Corte di Appello di Roma aveva rigettato le sue richieste. La sentenza di appello venne impugnata in Cassazione, sul rilievo che - essendo il contratto di appalto stato stipulato in data anteriore al D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, art. 115² - la cessione del relativo credito doveva ritenersi disciplinata alla stregua del diritto vivente formatosi in margine al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 69. Non applicandosi le formalità ivi previste alla fattispecie in esame, essa si doveva ritenere soggetta alla disciplina ordinaria e con ciò la cessione del credito opponibile alla ceduta.

Il ragionamento della Cassazione è interessante sotto numerosi profili.

In primo luogo, come anche sostenuto dalla Corte territoriale, non si può ritenere applicabile alla fattispecie in esame la disciplina prevista dal D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, art. 115, in quanto si tratta di normativa sorta successivamente alla data della stipulazione del contratto di appalto. Una corretta conclusione sulla scorta del principio tempus regit actum, espressamente ribadito dall'art. 232 dello stesso D.P.R. n. 554/1999, secondo il quale "le disposizioni del regolamento che riguardano il modo o il contenuto delle obbligazioni del contratto si applicano ai contratti stipulati successivamente alla loro entrata in vigore", escludendo con ciò l'applicabilità della normativa in parola al contratto di appalto stipulato in data 28 luglio 1993.

Inoltre, la cessione del credito "ordinaria" "costituisce un atto a forma libera che, come tale, può concretarsi in qualsivoglia atto idoneo a porre il debitore nella consapevolezza della mutata titolarità attiva del rapporto obbligatorio". Quando tuttavia il soggetto ceduto è una P.A., sarà necessario distinguere, da un lato, l'efficacia della cessione inter partes, la quale conseguirà dal semplice consenso e, dall'altra, l'efficacia nei confronti del debitore ceduto⁴, che a norma dell'art. 1264 c.c., esplica i suoi effetti nel momento in cui viene da esso accettata o quando gli è notificata, discostandosi così dalle ulteriori formalità previste invece dall'art. 69 del R.D. n. 2440/1923⁵.

Il tema dell'effettiva applicabilità della disciplina del R.D. 2440/23 è stato oggetto di recente scrutinio anche da parte del Tribunale di Milano, con la sentenza 29 ottobre 2020 n. 6789 (cfr. sentenza in calce pag. 20). È noto l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale l'adesione della Pubblica Amministrazione può essere richiesta solo fintanto che il contratto risulti in fase esecutiva, come precisato dall'art 9 della Legge n. 2248/1865, che si riferisce ai "contratti in corso", e dall'articolo 70 del R.D. n. 2440/1923. Una volta completata l'esecuzione dello stesso, infatti, non sarà più applicabile il potere di veto della Pubblica Amministrazione⁶. Ne consegue che in questi casi si applicherà invece la disciplina generale del Codice e quanto stabilito dall'art. 69 del R.D. 2440/23 in relazione alle forma del contratto.

sull'A.S. n. 1577 "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", la "Presidenza del Consiglio dei ministri, le amministrazioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dell'Avvocatura dello Stato, i Ministeri, le agenzie fiscali, le altre agenzie governative nazionali, ivi comprese quelle istituite ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, escluse le amministrazioni di cui alla lettera d".

² L'articolo citato è stato abrogato e trasfuso nella più ampia previsione del D. Lgs. n. 163 del 2006, art. 117, comma 2, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, successivamente ripreso all'art. 106 del D. Lgs. 50/2016 (D. Lgs. che ha interamente abrogato il precedente D. Lgs. 163/2006).

³ Ex multis Cass. Civ. sez. III, 28 gennaio 2014, n. 1770 in Banca dati *Dejure*.

⁴ MANCINI T. *La cessione dei crediti futuri a scopo di garanzia*, 1968, p. 31, in ASTONE A, BUSNELLI F.D., *Il trasferimento del credito – Il Codice Civile – Commentario*, 2014, p. 212.

⁵ "Nei confronti del debitore ceduto, invece, l'efficacia della cessione – che comporta l'esclusione della liberatorietà del pagamento effettuato dal ceduto nei confronti del cedente – consegue alla notifica o all'accettazione della cessione da parte del debitore ceduto (art. 1264, comma 1 c.c.), ovvero la precede qualora si provi che il debitore ceduto abbia avuto conoscenza della cessione (art. 1264, comma 2 c.c.)" in *Rivista del Notariato*. Rassegna di diritto e pratica notarile, diretta da ATLANTE M., vol. LXXIII – Maggio, Giugno 2019, p. 515.

⁶ Cass. civ. sez. III, 11 gennaio 2006, n. 268 in Banca dati *Dejure*. "il divieto di cui all'art. 9 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E richiamato dall'art. 70 del r.d. n. 2440 del 1923, a norma del quale, sul prezzo dei contratti in corso non può convenirsi cessione se non aderisca l'amministrazione interessata, resta valido finché la fornitura non sia completamente eseguita, giacché, una volta ultimata, non sussiste alcuna ragione per procrastinare, in deroga al principio di cui all'art. 1260 cod. civ. della generale cedibilità dei crediti indipendentemente dal consenso del debitore, la "inefficacia provvisoria" della cessione dei crediti residui sui quali l'amministrazione non possa vantare ulteriori diritti." Conseguentemente, la giurisprudenza di legittimità è giunta ad affermare che allorché il contratto di appalto all'origine del credito ceduto, alla data della comunicazione della cessione, risulti completamente esaurito (nella fattispecie in esame infatti i lavori erano stati completati da circa due anni) non vi è necessità di accettazione del credito da parte dell'ente pubblico.

Con riferimento ai già citati articoli 69 e 70 di cui al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, si segnala un'ulteriore deroga con riferimento alle attività di cartolarizzazione operate sui crediti ceduti ad opera di cessionari qualificati, e segnatamente coloro che rientrano nell'elenco delle società veicolo tenuto dalla Banca d'Italia ai sensi del provvedimento Bankit del 7 giugno 2017. In questi casi non troverà più applicazione quanto sancito dal R.D. 2240/1923, né, conseguentemente, quanto disposto dall'art. 106 del D. Lgs. 50/2016 (il quale ha sostanzialmente esteso i requisiti formali previsti dal R.D. 2240/1923 anche alle cessioni dei crediti nascenti da contratti pubblici. Si renderà necessario fare riferimento alle disposizioni di cui alla L. n. 130/1999, il cui art. 4, comma 4-bis, introdotto dal D.L. n. 145/2013, conv. in L. n. 9/2014, il quale afferma che "Alle cessioni effettuate nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione non si applicano gli artt. 69 e 70 del R.D. 18/11/1923 n. 2440, nonché le altre disposizioni che richiedono formalità diverse o ulteriori rispetto a quelle di cui alla presente legge. Dell'affidamento o trasferimento delle funzioni di cui all'articolo 2, comma 3, lettera c), a soggetti diversi dal cedente è dato avviso mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale nonché comunicazione mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento alle pubbliche amministrazioni debentrici").

Sul punto si è recentemente pronunciato il Consiglio di Stato con la pronuncia 24 settembre 2020, n. 5561 (cfr. sentenza in calce pag. 12).

Nel caso concreto, l'azione era stata promossa da alcune società fornitrici di una ASL, in qualità di soggetti cedenti il credito, e la cessionaria (società avente quale oggetto sociale la cartolarizzazione dei crediti ai sensi della L. 130/1999), entrambe nei confronti della Pubblica Amministrazione. Le ricorrenti hanno impugnato avanti al Tar Campania le "note" della Pubblica Amministrazione con le quali, in applicazione di una delibera amministrativa, aveva deciso di non accettare più alcuna cessione del credito e proposta di cartolarizzazione ai sensi della L. n. 130/1999, ritenendole pertanto inefficaci nei suoi confronti, al fine ultimo di ridurre i tempi di pagamento nei confronti dei fornitori.

Il Tar Campania si è pronunciato a favore delle ricorrenti e, conseguentemente, l'ente pubblico ha adito il Consiglio di Stato per sentire riformata la sentenza oggetto di impugnazione, richiamando in diritto il contenuto della disposizione di cui all'art. 106, comma 13 del D.Lgs. n. 50/2016, ai sensi della quale "Ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti, le cessioni di crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere notificate alle amministrazioni debentrici" le quali possono rifiutarle entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione dandone comunicazione al cedente ed al cessionario.

Il Consiglio di Stato ha concluso affermando che la disposizione di cui all'art. 106, comma 13 del D. Lgs. 50/2016 non può ritenersi aver abrogato implicitamente l'art. 4, comma 4-bis della L. 130/1999 in quanto meramente riproduttiva della norma contenuta nell'art. 117 del D. Lgs. 163/06, ed ancora, poiché la norma contenuta nel Codice dei Contratti Pubblici (nell'attuale formulazione di cui al D. Lgs. 50/2016) costituisce norma speciale rispetto alla sola disciplina codicistica, mentre l'art. 4, comma 4-bis della L. 130/1999 funge da disposizione speciale rispetto a tutte le altre riguardanti le formalità per la cessione dei crediti, avendo, invero, quale scopo unico quello di regolare la disciplina della cessione del credito con riferimento ad un cessionario che pratici "cartolarizzazione" del credito ceduto.

Nel momento in cui l'art. 106, comma 13 del D. Lgs. 50/2016 fa riferimento alle "cessioni di credito", appare difficile sostenere che la nozione ricomprenda anche le stesse cartolarizzazioni, dovendosi all'uopo interpretare le norme derogatorie in senso restrittivo, come affermato già da Cass. Civ. sez. I, 1 settembre 1999, n.9205, che in punto riconosceva come "L'interpretazione estensiva di disposizioni "eccezionali" o "derogatorie", rispetto ad una avente natura di "regola", se pure in astratto non preclusa, deve ritenersi comunque circoscritta alle ipotesi in cui il plus di significato, che si intenda attribuire alla norma interpretata, non riduca la portata della norma costituente la regola con l'introduzione di nuove eccezioni, bensì si limiti ad individuare nel contenuto implicito della norma eccezionale o derogatoria già codificata altra fattispecie avente identità di "ratio" con quella espressamente contemplata".

⁷ Cfr. Applicazione del principio anche in materia fiscale in Cass. Civ. sez. VI, 21 giugno 2017 n.15407 in Banca dati *Dejure*; Cass. Civ., sez. trib., 04 marzo 2016, n.4333 in Banca dati *Dejure*; Cass. Civ., sez. trib., 7 febbraio 2013, n.2925 in Banca dati *Dejure*.

Occorre a questo punto comprendere la ratio della norma di cui all'art. 4 della L. 130/1999, avendo a mente che tale ultima disposizione appare in grado di porre il debitore ceduto (*rectius*, la Pubblica Amministrazione) in una posizione ben più sfavorevole rispetto a quanto vorrebbe il Codice dei Contratti Pubblici.

È lo stesso Consiglio di Stato a delineare il contorno delle ragioni che giustificerebbero la “riduzione” dei poteri della P.A. con riferimento alla necessità (o meno) del consenso rispetto alla cessione del credito quando si abbia quale cessionario un soggetto iscritto all'elenco delle società veicolo tenuto dalla Banca d'Italia ai sensi del provvedimento Bankit del 7 giugno 2017. La L. 130/1999, secondo quanto prospettato dall'organo giudicante, mira a “favorire la competitività delle imprese, consentendo alle imprese cedenti di conseguire il pagamento delle proprie fatture in termini rapidissimi, assicurando una regolarità di cash flow indispensabile per il finanziamento dell'attività” e per tale ragione non potrebbe ammettersi quanto sostenuto dalla Pubblica Amministrazione, ovvero un'implicita abrogazione della normativa in parola ad opera del Codice dei Contratti Pubblici.

Quanto statuito potrebbe apparire anche condivisibile da un punto di vista pratico, tuttavia alcune perplessità sorgono proprio con riferimento all'attuale periodo emergenziale derivante dal Covid-19 con l'introduzione del comma 4-bis, confluito all'interno dell'art. 117 del D.L. n. 34 del 19 maggio 2020 in sede di conversione nella L. 17 luglio 2020, n. 77⁸.

La novella sancisce che i crediti certi, liquidi ed esigibili vantati nei confronti del Servizio Sanitario nazionale in conseguenza degli accordi stipulati ai sensi dell'art. 8-quinquies del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (in altre parole, la cessione dei crediti derivanti da tutti quei rapporti contrattuali conseguenti all'accreditamento istituzionale di cui all'art. 8-quater del medesimo D.Lgs n. 502/1992 e, dunque, rapporti contrattuali estranei all'ambito di applicazione del D.Lgs n. 50/2016) “possono essere ceduti, anche ai sensi della legge 30 aprile 1999, n. 130, solo a seguito di notificazione della cessione all'ente debitore e di espressa accettazione da parte di esso”. All'evidenza si comprende come il legislatore abbia inteso accordare maggiore tutela alla P.A. in questa sede, indicando come pur potendosi qualificare i cessionari come professionisti di cui alla L. 130/1999, la P.A. detenga ancora la possibilità di “scegliere” se ritenere efficace la cessione nei suoi confronti in qualità di debitrice ceduta. A suo favore è stata addirittura introdotta una forma di silenzio-rigetto qualora decorrano 45 giorni senza che la stessa abbia comunicato l'accettazione.

Le perplessità non possono che conseguire quale corollario logico a queste premesse, poiché, avendo a mente quanto appena visto, si intuirà come la maggiore o minore tutela accordata alla P.A. da parte del legislatore (ed invero anche la stessa applicabilità della *lex specialis* di cui alla L. 130/1999) dipenderà esclusivamente dalla qualità dello stesso soggetto cedente. Qualora quest'ultimo vantasse un rapporto contrattuale con il Servizio Sanitario nazionale conseguente ad accreditamento istituzionale si applicherà la disposizione in favor della P.A. ed il meccanismo di silenzio-rigetto. Viceversa, se il cedente il credito fosse un fornitore privato, soggetto alla disciplina del Codice dei Contratti Pubblici, prevarrebbe la L. 130/1999 e la disciplina a tutela dei cessionari abilitati ad operare con cartolarizzazione dei crediti.

Ci si auspica nel prossimo futuro una riorganizzazione sistematica della materia che possa soddisfare l'esigenza di una maggior chiarezza con riferimento alle diverse fattispecie ipotizzabili. Una simile prospettiva si rende necessaria anche al fine di evitare gravi disparità di trattamento in sede giudiziale tra soggetti potenzialmente definibili tutti alla stregua di cessionario o cedente, ma nei cui confronti ad oggi sembrano darsi differenti forme di tutela. Il divario sembra delinearsi esclusivamente a seconda del fatto che il cessionario o cedente del caso concreto abbiano inteso ora svolgere la propria attività in forma di cartolarizzazione (si allude come intuibile al cessionario), ora vantino contratti con il Servizio Sanitario nazionale conseguenti ad accreditamento istituzionale ex art. 8-quinquies D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (evidentemente per ciò che riguarda la posizione dei soggetti cedenti).

⁸ Il comma 4-bis del D.L. n. 34 del 19 maggio 2020, convertito nella L. 17 luglio 2020, n. 77 recita: “I crediti commerciali certi, liquidi ed esigibili, vantati nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale in conseguenza di accordi contrattuali stipulati ai sensi dell'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ove non certificati mediante la piattaforma elettronica di cui all'articolo 7 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, possono essere ceduti, anche ai sensi della legge 30 aprile 1999, n. 130, solo a seguito di notificazione della cessione all'ente debitore e di espressa accettazione da parte di esso. L'ente debitore, effettuate le occorrenti verifiche, comunica al cedente e al cessionario l'accettazione o il rifiuto della cessione del credito entro quarantacinque giorni dalla data della notificazione, decorsi inutilmente i quali la cessione si intende rifiutata. In ogni caso la cessione dei crediti, anche se certificati mediante la citata piattaforma elettronica, deve essere notificata all'ente debitore con l'indicazione puntuale degli estremi delle singole partite creditorie cedute. L'ente debitore non risponde dei pagamenti effettuati al cedente prima della notificazione dell'atto di cessione”

Un'ulteriore forma in deroga alla disciplina ordinaria della cessione del credito è rinvenibile con riferimento ad i particolari requisiti formali necessari affinché possa essere ritenuta efficace la cessione del credito a scopo di estinzione per compensazione di un'obbligazione contributiva nei confronti dell'I.N.P.S..

Di recente la Suprema Corte, con sentenza 24 agosto 2020 n. 17606 (cfr. sentenza in calce pag. 18) ha avuto occasione di pronunciarsi su tale aspetto evidenziando i presupposti essenziali ai fini del perfezionamento della cessione ai suddetti fini, e così consolidando ulteriormente un orientamento di durata ultraventennale.

Innanzitutto, è utile operare una premessa sull'origine dell'istituto sopra richiamato per meglio comprenderne gli sviluppi giurisprudenziali.

Il predetto istituto è stato oggetto di una complessa evoluzione normativa. Fu originariamente introdotto mediante l'art. 1, comma 9, del D.L. 688/85, convertito con modificazioni nella L. 11/86, il quale stabiliva che "I datori di lavoro che vantano crediti maturati in base alla legge, a contratto o ad altro titolo valido, nei confronti dello Stato, di altre pubbliche amministrazioni o di enti pubblici economici, sono ammessi alla regolarizzazione del pagamento dei contributi e dei premi e dei relativi oneri accessori mediante cessione dei predetti crediti." Successivamente, con l'art. 6, comma 26, del D.L. 536/87, convertito con modificazioni nella L. 48/88, sarebbe stato specificato che, a tali fini, "Entro novanta giorni dalla notificazione della cessione del credito, l'amministrazione debitrice deve comunicare se intende contestare il credito o se lo riconosce." In seguito abrogato per mezzo dell'art. 2, comma 6, della L. 262/89, l'istituto è tornato a parziale reviviscenza con l'art. 4, comma 12, della L. 412/91, il quale ha precisato che i suddetti effetti abrogativi non si sarebbero applicati "...nei confronti delle istituzioni ed enti, non aventi fini di lucro, che erogano prestazioni di natura sanitaria direttamente o convenzionalmente sovvenzionate dallo Stato, dalle regioni o dalle unità sanitarie locali."

La Suprema Corte ha avuto modo, di pronunciarsi su tale tematica in numerose occasioni¹⁰. Si è sviluppata così una costante giurisprudenza la quale, raccogliendo i diversi spunti offerti dal diritto vigente, ha tracciato una summa dei presupposti necessari affinché la cessione possa ritenersi perfezionata e possa dunque conseguirsi l'estinzione dell'obbligazione contributiva mediante compensazione.

Tali presupposti delineano all'atto pratico una procedura e delle formalità dall'origine composita, e soprattutto di struttura particolarmente complessa, in ragione dei soggetti coinvolti, la quale dunque si deve ritenere differenziata, come sarà meglio argomentato infra, dalla cessione di credito ordinaria, avente fonte normativa negli artt. 1260 e ss. c.c.¹¹

Ai fini dell'estinzione per compensazione di un'obbligazione contributiva, la validità ed efficacia della cessione di un credito vantato da un privato nei confronti di una pubblica amministrazione dipende dalla concorrente integrazione di particolari requisiti sia di natura formale che sostanziale, di seguito approfonditi.

Innanzitutto, quanto alla forma dell'atto di cessione, la Corte sottolinea la necessità di osservare gli "...specifici requisiti formali dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata...". La fonte normativa di tali prerequisites è esplicitata dalla giurisprudenza antecedente, che la individua nell'art. 69 del R.D. 2440/23¹². In tal senso, questa

⁹ Nel contempo, è stata prevista l'esclusione dal novero dei crediti indicati al precedente art. 1, comma 9, d.l. 688/85, dei crediti "...vantati nei confronti dell'Amministrazione finanziaria dello Stato per rimborsi di imposte, tasse od altri oneri fiscali.", nonché l'ammissione a cessione dei soli crediti riferiti "...a titolo originario al datore di lavoro cedente..."

¹⁰ Cfr. *ex multis*, Cass. civ., 5 febbraio 2016, n. 2334, in Banca dati *Dejure*; Cass. civ., 6 ottobre 2014, n. 21004, in Banca dati *Dejure*; Cass. civ., 20 febbraio 2012, n. 2414, in Banca dati *Dejure*.

¹¹ Di questa opinione Cass. civ., 14 giugno 1995, n. 6711, in Banca dati *Dejure*, secondo cui "La facoltà dei datori di lavoro di provvedere al pagamento dei contributi previdenziali ed accessori mediante cessione di crediti maturati nei confronti dello Stato, di altre pubbliche amministrazioni o di enti pubblici economici [...] si esercita [...] ai fini della piena efficacia della cessione, mediante una complessa procedura, disancorata, attesa la particolarità della fattispecie ed in considerazione del rigore che assiste le operazioni contabili dei predetti Enti, dalle disposizioni del codice civile concernenti la cessione ordinaria (art. 1260 segg. C.C.)." In senso conforme Cass. civ., 13 gennaio 2009, n. 489, in Banca dati *Dejure*.

¹² In questi termini, ad esempio, Cass. civ., 20 febbraio 2012, n. 2414 cit., Cass. civ., 16 ottobre 2003, n. 15519, in *Giust. civ. Mass.* 2003, 10 e Cass. civ., 14 giugno 1995, n. 6711, in *Giust. civ. Mass.* 1995, fasc. 6. In senso contrario si è espressa però Cass. civ., 2 settembre 1996, n. 8025, in Banca dati *Dejure*, secondo la quale "...non assume rilievo il disposto dell'art. 69 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440...secondo il quale le cessioni relative a somme dovute dallo Stato, notificate agli organi competenti a ordinare il pagamento, devono risultare da atto pubblico o, da scrittura privata autenticata da notaio. Infatti...la citata norma si limita a stabilire le condizioni di efficacia della cessione nei confronti dell'amministrazione pubblica debitrice ceduta, senza incidere sulla validità e sugli effetti dell'atto di cessione nei rapporti fra cedente e cessionario." Per un approfondimento sistematico della recente giurisprudenza di legittimità in merito alla forma imposta all'atto di cessione di credito vantato nei confronti dell'Amministrazione, in senso parzialmente difforme in merito

particolare forma di cessione del credito si distanzia fortemente dalla disciplina di fonte codicistica, la quale, come confermato da costante giurisprudenza¹³, non prevede per l'atto di cessione alcun requisito di carattere formale, se non nell'ipotesi in cui ciò sia richiesto dalla particolare forma imposta al negozio che costituisca la causa della cessione del credito. Secondariamente, è richiesto che "...il credito ceduto sia certo, liquido ed esigibile...", caratteristiche la cui obbligatorietà si ricava dal dettato dello stesso art. 1, comma 9, del D.L. 688/85, che prevede la cessione dei soli "crediti maturati" nei confronti di un'amministrazione pubblica¹⁴, nonché invero dalla stessa disciplina prevista nel codice civile in tema di compensazione. Ancora, è dalla Corte ritenuto necessario che "... il cedente notifici l'atto di cessione all'istituto previdenziale e all'amministrazione debitrice...", previsione che in parte ricalca ed in parte si distanzia dalla disciplina "ordinaria" della cessione di credito di fonte codicistica. L'art. 1264, comma 1, c.c. prevede infatti che la cessione possa produrre i propri effetti avverso il debitore ceduto solo a seguito di notifica al medesimo o sua accettazione, nonché, ai sensi del comma 2, ove sia comunque possibile dimostrare che questi sia venuto a conoscenza dell'avvenuta cessione. In questo caso, invece, la notifica (e non anche la semplice accettazione o conoscenza) della cessione è considerata non mera condizione sufficiente all'opponibilità della stessa al debitore ceduto, quanto vera e propria condizione per il perfezionamento della cessione. Infatti, in carenza di alcune "...fasi o condizioni...", ad opinione della Corte, "...non si verifica il perfezionamento della cessione e non può conseguirsi l'estinzione dell'obbligazione contributiva." Questa scelta è comprensibile anticipando l'ultimo dei requisiti ivi riportati, in quanto la notifica è volta ad assicurare che il debitore ceduto sia posto a debita conoscenza dell'avvenuta cessione, così da potersi esprimere in merito al riconoscimento (o meno) della propria posizione debitoria. In secondo luogo, la richiesta notifica all'istituto previdenziale, ivi cessionario, pone importanti dubbi in merito alla natura del particolare istituto, del quale la passata giurisprudenza è giunta ad escludere la natura contrattuale, qualificando in capo al creditore cedente un mero "...diritto potestativo di estinguere il debito manifestando nei confronti dell'ente previdenziale la volontà di cedere il credito 'maturato' nei confronti di enti pubblici..."¹⁵.

Infine, il perfezionamento della cessione è altresì subordinato al fatto che l'amministrazione debitrice "...entro 90 giorni dalla notifica, comunichi il riconoscimento della propria posizione debitoria...". In quest'ultimo caso, la giurisprudenza richiede inoltre che siano indicati all'atto del riconoscimento, ad opera dell'amministrazione/debitrice ceduta "...gli estremi dell'impegno, del capitolo di bilancio al quale la spesa è imputata e del visto dell'organo di controllo..."¹⁶. Tale circostanza, di fatto conferisce al debitore ceduto un ruolo prominente nel determinare la validità ed

all'ampiezza applicativa degli obblighi formali imposti dal R.D. 2440/23, si veda Cass. civ., 15 ottobre 2020, n. 22315, commentata nel medesimo numero del presente Osservatorio.

¹³ Recentemente Cass. civ. 9 luglio 2018, n. 18016, in *Giust. civ. Mass.* 2018, secondo la quale "...la cessione di crediti è un negozio giuridico a causa variabile, sottratto di per sé ad ogni esigenza di forma se non richiesta dal negozio costituente la causa del trasferimento dei crediti (Cass. n. 1396/1974)." In questo senso si è espressa anche autorevole dottrina, cfr. BIANCA, *Diritto civile, IV, L'obbligazione*, Milano 1997, 587 e DOLMETTA, PORTALE, *Cessione del credito e cessione in garanzia nell'ordinamento italiano*, in *Banca, borsa e tit. di cred.* 1985, 259. Ancora in Cass. civ., 19 maggio 2017, n. 12616, in *Rass. Giurispr. Legitt.* 2017, I, 89, tale differenza è evidente, laddove si sottolinea che "...la cessione del credito è normalmente un contratto a forma libera...", e si menziona altresì, pur *incidenter tantum*, la "...forma, eccezionalmente solenne, delle cessioni dei crediti - o almeno di alcuni di essi - verso la pubblica amministrazione..."

¹⁴ In questo senso Cass. civ., 14 giugno 1995, n. 6711, in Banca dati *Dejure*, che valorizza il dettato normativo riferendosi al "...requisito di 'crediti maturati', la cui nozione, ove rettamente intesa, si risolve nella possibilità di cessione, ai fini della regolarizzazione delle posizioni contributive previdenziali, di situazioni attive che abbiano inequivocabilmente tali caratteristiche, ed equivale a quella di crediti certi, liquidi ed esigibili, in quanto tali suscettibili di compensazione legale..." In senso parzialmente difforme, con riferimento alla ritenuta non obbligatorietà della liquidità del credito ceduto, si è espressa però Cass. civ., 2 settembre 1996, n. 8025 cit., la quale sottolinea che "Per credito 'maturato' (cfr., ad esempio, il terzo comma dell'art. 429 c.p.c.; l'art. 22, comma 36, della l. 23 dicembre 1994 n. 724, e altre disposizioni simili) deve intendersi il diritto di obbligazione del quale si può pretendere l'adempimento in quanto non soggetto a termine o condizione. In altri termini, si deve trattare di un credito non solo (ovviamente) esistente, ma anche 'esigibile', ancorché non liquido (potendo la liquidazione essere effettuata dal giudice)."

¹⁵ Cfr. Cass. civ., 2 settembre 1996, n. 8025 cit.: "...nessun dubbio può esservi - stante la lettera e la ratio della norma - sul fatto che ai datori di lavoro è stato attribuito il diritto potestativo di estinguere il debito manifestando nei confronti dell'ente previdenziale la volontà di cedere il credito 'maturato' nei confronti di enti pubblici, sicché risulta evidentemente introdotta nell'ordinamento una particolare fattispecie di datio in solutum la cui struttura non è contrattuale...Ne segue che...la cessione del credito non richiede l'accettazione del cessionario (in deroga alla necessaria contrattualità della cessione dei crediti, ai sensi degli art. 1260 ss. c.c.)...", in senso conforme Cass. civ., 2 settembre 1995, n. 9279, in *Giust. civ. Mass.* 1995, 1597.

¹⁶ Cfr. Cass. civ., 5 febbraio 2016, n. 2334 cit., in conformità a Cass. civ., 28 ottobre 2003, n. 16212, in *Giust. civ. Mass.* 2003, 10, della medesima opinione anche Cass. civ., 14 giugno 1995, n. 6711, in *Giust. civ. Mass.* 1995, fasc. 6.

efficacia della cessione, in deroga alla disciplina della cessione di credito di fonte codicistica, la quale, invece, da un lato esclude che la sua accettazione sia condizione necessaria al perfezionamento del negozio di cessione, e dall'altro ritiene sufficiente (peraltro ai soli fini della opponibilità al medesimo) che questi sia messo a conoscenza dell'avvenuta cessione secondo le modalità indicate dall'art. 1264 c.c.

Preme sottolineare infatti che, ai sensi del comma 1 dell'art. 1264 c.c., la mancata notifica non può arrivare ad inficiare l'efficacia stessa della cessione del credito, incidendo al più quale elemento dirimente ai fini dell'opponibilità o meno dell'avvenuta cessione da parte del cessionario verso il debitore ceduto.

L'assunto ha trovato nuova recente conferma nelle motivazioni del Tribunale di Milano, 29 ottobre 2020 n. 6789, precedentemente richiamato, così potendosi dichiarare ormai consolidato l'indirizzo giurisprudenziale¹⁷.

Da questa sintetica panoramica, emergono le peculiarità della disciplina applicabile alla cessione di un credito vantato nei confronti di un'Amministrazione Pubblica rispetto al modello di cessione ordinaria di fonte codicistica. Tali peculiarità si palesano anzitutto a partire dal particolare plafond normativo che soggiace a simili operazioni, il quale, in ragione delle specifiche esigenze emergenti dalla qualifica pubblica del debitore ceduto, si costituisce come corpus normativo assolutamente sui generis. L'adozione di maggiori cautele formali e procedurali richieste da tale disciplina, se pur ispirate all'unitario intento di disciplinare ipotesi soggettivamente riconducibili alla cessione di un credito vantato nei confronti della P.A., si distribuiscono in una costellazione eterogenea. Ciò è confermato dalla recente giurisprudenza in materia, la quale, occupandosi di definire in modo maggiormente chiaro i confini applicativi di questa disciplina, ne ribadisce da un lato le specificità, giungendo dall'altro a rimodularne in senso restrittivo l'applicazione e sottolineando in tal modo la specialità e la funzione puramente derogatoria della medesima.

* * *

¹⁷ Dello stesso parere anche: Trib. Grosseto, 27 marzo 2020, n.277 in Banca dati *Dejure*; Tribunale Cosenza sez. II, 13 gennaio 2020, n.78 in Banca dati *Dejure*; Cass. Civ. sez. III, 19 febbraio 2019, n.4713 in *Giustizia Civile Massimario 2019*; Cassazione Civ. sez. III, 13 luglio 2011, n.15364 in *Giust. civ. Mass.* 2011, 9, 1200.

1. Cassazione Civile Sez. VI - 15/10/2020, n. 22315

Obbligazioni e contratti - Cessione del credito - Efficacia della cessione riguardo al debitore ceduto - Crediti da appalto vantati nei confronti di enti pubblici non statali - Cessione effettuata prima dell'entrata in vigore del d.p.r. n. 554 del 1999 - Forma dell'atto - Art. 69, comma 3, del r.d. n. 2440 del 1923 - Esclusione - Fondamento.

(Art. 69 R.D 2440/1923; Art. 115 e 232 D.P.R 554/1999; Art. 1260)

In tema di cessione dei crediti da appalto vantati nei confronti degli enti locali, effettuata prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 554 del 1999, non trova applicazione l'art. 69, comma 3, del r.d. n. 2440 del 1923, che richiede la forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata e la notificazione alla debitrice della cessione del credito, in quanto tale norma riguarda solo le amministrazioni statali ed è insuscettibile di trovare applicazione analogica o estensiva con riguardo alle altre pubbliche amministrazioni.

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SESTA CIVILE
SOTTOSEZIONE I**

Cassazione civile sez. VI, 15 ottobre 2020, n. 22315

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

DOTT. SCALDAFERRI Andrea

- Presidente -

DOTT. SCOTTI Umberto Luigi Cesare Giuseppe

- Consigliere -

DOTT. PARISE Clotilde

- Consigliere -

DOTT. MARULLI Marco

- rel. Consigliere -

DOTT. NAZZICONE Loredana

- Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso (*omissis*) proposto da:

[*Alfa*] in persona del presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in (*omissis*), presso lo studio dell'avvocato (*omissis*), che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati (*omissis*), (*omissis*);

- ricorrente -

contro

[*Beta*], in persona del Procuratore pro tempore, elettivamente domiciliata in (*omissis*), presso lo studio dell'avvocato (*omissis*), che la rappresenta e difende; avverso la sentenza n. (*omissis*) della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 07/06/2018; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 15/09/2020 dal Consigliere Relatore Dott. MARCO MARULLI.

- intimata -

RITENUTO IN FATTO

1. Con il ricorso in atti la [*Alfa*] impugna l'epigrafata sentenza con la quale la Corte d'Appello di Roma, rigettandone il gravame, ha confermato la decisione che in primo grado aveva respinto la domanda di essa ricorrente intesa a conseguire la condanna di [*Beta*] al pagamento in suo favore del credito derivante

da un pregresso contratto di appalto in data 28.7.1993 e di cui [Alfa] si era resa cessionaria con scrittura privata in data 27.7.2001; ne chiede la cassazione sul rilievo, tra l'altro, che essendosi perfezionato il contratto di appalto in epoca antecedente all'entrata in vigore del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, la cessione del relativo credito doveva ritenersi disciplinata alla stregua del diritto vivente formatosi in margine al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 69, di modo che, non applicandosi nella specie le formalità ivi previste (stipulazione risultante da atto pubblico o da scrittura privata, autenticata da notaio), l'avvenuta cessione stipulata a mezzo di scrittura privata restava soggetta alle forme ordinarie e risultava perciò opponibile alla ceduta.

Al proposto ricorso resiste l'intimata con controricorso.

Memorie di entrambe le parti ex art. 380-bis c.p.c.

CONSIDERATO IN DIRITTO

2. Il motivo è fondato.

3. La Corte d'Appello richiamati i principi regolatori della materia e, tra essi, in particolare il principio secondo cui il R.D. n. 2440 del 1923, art. 69 - il quale richiede, per l'efficacia della cessione del credito vantato nei confronti della P.A., che detta cessione risulti da atto pubblico o da scrittura privata autenticata da notaio e che il relativo atto sia notificato nelle forme di legge - è norma eccezionale e riguarda la sola amministrazione statale e, pertanto, è insuscettibile di applicazione analogica o estensiva con riguardo ad amministrazioni diverse (Cass., Sez. I, 14/10/2015, n. 20739), ha ritenuto che esso non potesse applicarsi al caso al suo esame in quanto "d'applicazione delle regole codicistiche (art. 1260 e ss. c.c.) non comporta alcuna deroga alla previsione di cui al R.D. 2440 del 1923, art. 69".

Così ragionando la Corte d'Appello è chiaramente incorsa nella violazione denunciata, giacché alla stregua del diritto vivente da essa stessa richiamato l'applicabilità del R.D. n. 2440 del 1923, art. 69, ai crediti della P.A. che non sono contratti dall'amministrazione statale va esclusa in toto ed in particolare con riferimento alla necessaria documentazione della loro cessione in forma solenne.

4. Né per vero diversa conclusione si impone alla luce del D.P.R. n. 554 del 1999, art. 115, che ha esteso le formalità ritenute rilevanti dal decidente a tutti i crediti insorgenti a seguito di un appalto pubblico qualunque sia il soggetto pubblico contraente.

La norma transitoria contenuta nel D.P.R. n. 554 del 1999, art. 232, ("le disposizioni del regolamento che riguardano il modo o il contenuto delle obbligazioni del contratto si applicano ai contratti stipulati successivamente alla loro entrata in vigore) ne esclude infatti l'applicabilità, come si è già notato (Cass., Sez. III, 12/02/2015, n. 2760) ai contratti conclusi antecedentemente, sicché essa non è applicabile al contratto d'appalto di che trattasi essendo stato questo concluso il 28.7.1993.

5. Non coglie, per vero, nel segno il contrario opinamento espresso altrove (Cass., Sez. III, 13/12/2019, n. 32788, incidentalmente dell'avviso che ai fini dell'applicabilità del D.P.R. n. 554 del 1999, art. 115, occorra guardare alla data di cessione del credito), poiché, in disparte dalla considerazione che la norma si applica alle cessioni in favore di banche o intermediari finanziari disciplinati dalle leggi in materia bancaria e creditizia il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa (Cass., Sez. III, 12/02/2015, n. 2760), essa postula ai fini della sua applicazione che il credito oggetto di cessione sia sorto in esecuzione di un contratto d'appalto a cui sia applicabile il D.P.R. n. 554 del 1999, art. 115, e, poiché il contratto di che trattasi è stato stipulato in epoca antecedente, essa non è applicabile alla specie.

6. Il ricorso va dunque accolto e la causa, cassata l'impugnata decisione, va rinviata al giudice a quo per un nuovo giudizio.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso, cassa l'impugnata sentenza nei limiti del motivo accolto e rinvia la causa avanti alla Corte d'Appello di Roma che, in altra composizione, provvederà pure alla liquidazione delle spese del presente giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della VI-I sezione civile il giorno, il 15 settembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 15 ottobre 2020.

* * *

2. Consiglio di Stato Sez. III - 24/09/2020, n. 5561**Cessione del credito – L. 130/1999 – Cartolarizzazione dei crediti - Inapplicabilità del R.D. 2440/1923.**

(Art. 4, comma 4-bis L. 130/1999; Art. 69 c.1 e 3 e 70 R.D. 2440/1923; Art. 117 d.lgs. 163/2006; Art. 106 d.lgs. 50/2016)

In tema di cessione del credito, qualora il cessionario sia un soggetto iscritto all'elenco delle società veicolo tenuto da Banca d'Italia ai sensi del provvedimento Bankit del 7.06.2017, ed operi pertanto cartolarizzazione del credito ceduto, prevale la L. n. 130/1999 e non troveranno applicazione le formalità di cui agli artt. 69 e 70 del R.D. 2440/1923.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale *[omissis]* del 2019, proposto da Azienda Sanitaria Locale *[Gamma]*, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato *[omissis]*, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto come in atti;

contro

[Alfa e Beta] in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato *[omissis]*, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, *[omissis]*;

Per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Prima) n. *[omissis]*, resa tra le parti, concernente il rifiuto delle cessioni di credito;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di *[Alfa e Beta]*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica, tenutasi da remoto, del giorno 18 giugno 2020 il Cons. Stefania Santoleri e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, d.l. n. 18/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso di primo grado, notificato in data 8 ottobre 2018, proposto dinanzi al TAR per la Campania, la società *[Alfa e Beta]* in qualità di cedenti [n.d.r. e cessionarie] hanno impugnato le noti della ASL *[Gamma]* del 31 luglio 2018 - aventi tutte il medesimo tenore - con le quali sono state rifiutate le cessioni di credito in esecuzione della delibera n. 554/2018, con la quale la stessa ASL aveva reso noto che non le avrebbe più accettate.

Nel dettaglio, è opportuno precisare che la società [Beta] (cessionaria) ha quale oggetto sociale la cartolarizzazione dei crediti ai sensi della L. n. 130/1999 ed è iscritta all'elenco delle società veicolo tenuto dalla Banca d'Italia ai sensi del provvedimento Bankit del 7/06/2017; le altre società (cedenti) sono fornitrici della stessa ASL avendo stipulato con essa contratti di appalto; queste ultime hanno comunicato alla ASL [Gamma] l'intervenuta cessione dei crediti da esse vantati nei confronti dell'Azienda Sanitaria alla società [Beta] a fini di cartolarizzazione.

I contratti di cessione sono del tipo cd. "revolving" in quanto la cessione comprende non solo i crediti esistenti ed esigibili alla data del contratto, ma anche quelli destinati a maturare nel periodo di efficacia del contratto e nell'ambito dell'ammontare massimo del portafoglio cedibile.

2. - Con le note impugnate (indicate nell'epigrafe del ricorso di primo grado) la ASL ha comunicato che:

- ai sensi degli artt. 69 c. 1 e 3 del R.D. n. 2440/1923, dell'art. 117 del d.lgs. 163/2006 e dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016 nonché per costante giurisprudenza, le cessioni di credito devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autentica e notificate all'Amministrazione;
- nei 45 giorni dalla notifica l'Amministrazione riscontra la comunicazione ed ha facoltà di prendere atto della cessione o di rifiutarla;
- con delibera del 12 luglio 2018 n. 554 la ASL [Gamma] ha stabilito, per le motivazioni in essa riportate, di non dare assenso e, quindi, di rigettare le cessioni di credito e le proposte di cartolarizzazione ai sensi della L. 130/1999.

Con tali note ha pertanto rifiutato la cessione e/o la cartolarizzazione dei crediti relativi alle comunicazione in oggetto ritenendole inefficaci nei propri confronti; ha quindi precisato che il pagamento sarebbe stato effettuato nei confronti del cedente, creditore originario.

2.1 - Unitamente a tali note i ricorrenti hanno impugnato anche la deliberazione della ASL [Gamma] del 12 luglio 2018 n. 554, nella quale la stessa ASL ha chiarito che:

- la cessione dei crediti nei confronti di un ente pubblico è subordinata alla preventiva adesione della P.A.;
- il pagamento richiede innumerevoli adempimenti propedeutici e l'Amministrazione sta attuando ogni possibile accorgimento per ridurre i tempi medi di pagamento che di media è pari a circa 40 giorni;
- la riduzione di tali termini non giustifica il ricorso a plurime cessione dei crediti da parte di aziende affidatarie di appalti per forniture di beni, servizi, lavori e prestazioni sanitarie;
- l'assenso alle cessioni e alle cartolarizzazioni comporta un rallentamento nei pagamenti;
- l'art. 106, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016 nel testo modificato dalla legge 27/12/2017 n. 205 dispone che, fatto salvo il rispetto degli obblighi di tracciabilità, le cessioni dei crediti da corrispettivo di appalto sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro 45 giorni dalla notifica della cessione;
- il rifiuto delle cessione garantirà l'accelerazione di processi di accertamento, liquidazione del fatturato incidendo positivamente sui tempi di pagamento e sul contenimento del contenzioso che comporta oneri di notevole esposizione finanziaria per la ASL.

Sulla base di tali presupposti la ASL ha deliberato "di rifiutare il consenso a tutte le cessioni di credito e/o cartolarizzazioni notificate alla ASL [Gamma], fatti salvi i casi espressamente previsti da norme che dovessero renderne obbligatoria l'accettazione".

3. - Nel ricorso di primo grado le società ricorrenti hanno dedotto che le cessioni di credito a fini di cartolarizzazione seguirebbero una disciplina speciale dettata dall'art. 4, comma 4-bis della L. n. 130/1999, in base alla quale sono escluse tutte le formalità previste per la cessione dei crediti verso la P.A. con la conseguenza che quest'ultima non potrebbe negare l'adesione.

Hanno altresì rilevato che la difficoltà di gestione delle numerose cessioni del credito non potrebbe giustificare il rifiuto, tenuto conto che la normativa invocata - prevista nel codice degli appalti - sarebbe diretta a garantire la corretta esecuzione del contratto, evitando che nelle more della sua esecuzione possano venir meno le risorse finanziarie del soggetto obbligato.

Pertanto la determinazione n. 554/2018 sarebbe viziata anche per sviamento dalla causa tipica.

3.1 - Nel costituirsi in giudizio la ASL [Gamma] ha eccepito, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e l'inammissibilità del ricorso per tardività, chiedendone anche il rigetto per infondatezza.

4. - Con la sentenza appellata il TAR ha accolto il ricorso.

5. - Avverso tale decisione la ASL [Gamma] ha proposto appello chiedendone la riforma.

5.1 - Si sono costituite le parti appellate che con memoria hanno replicato alle doglianze proposte.

5.2 - Alla camera di consiglio del 23 gennaio 2020, fissata per la decisione sull'istanza cautelare, la causa è stata rinviata al merito.

5.3 - Con memoria del 17 maggio 2020 l'appellante ha insistito nelle proprie doglianze chiedendone l'accoglimento.

6. - All'udienza pubblica del 18 giugno 2020, tenutasi da remoto, l'appello è stato trattenuto in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5 d.l. n. 18/2020 convertito con modificazioni con legge n. 27/2020.

7. - L'appello è infondato e va, dunque, respinto.

8. - Ritiene il Collegio di dover richiamare, in estrema sintesi, i presupposti sui quali si fonda la sentenza appellata.

Il TAR ha così disposto:

- ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione, sostenendo la controversia non riguarderebbe l'esercizio di un potere privato della P.A. connesso al rapporto obbligatorio/contrattuale tra creditore e debitore, in quanto la delibera 554 del 2018 costituirebbe un atto di auto-organizzazione dei processi gestionali in capo alla ASL: tale atto sarebbe espressione di un potere pubblicistico/autoritativo finalizzato alla realizzazione di un interesse di natura pubblica (risparmiare tempo per effettuare i pagamenti in modo da velocizzare le procedure amministrative di pagamento della ASL);

- ha negato, quindi, che le determinazioni impugnate potessero qualificarsi come espressione del potere privato connesso al rapporto obbligatorio/contrattuale intercorrente tra creditore e debitore;

- ha respinto l'eccezione di tardività dell'impugnazione della delibera 554/2018, sostenendo che il termine per l'impugnazione non sarebbe decorso, in quanto la pubblicazione sul sito della ASL non avrebbe potuto ritenersi sufficiente occorrendo, invece, la notifica, tenuto conto della natura recettizia dell'atto; ha anche sostenuto che, ove la delibera fosse stata considerata una direttiva interna, l'impugnazione congiunta con l'atto applicativo avrebbe dovuto ritenersi corretta e l'impugnazione sarebbe stata tempestiva;

- nel merito ha ritenuto che l'art. 4, comma 4-bis, della L. 130/1999, nel prevedere l'inapplicabilità degli artt. 69 e 70 del RD 2440/1923, nonché delle altre disposizioni che richiedano formalità diverse o ulteriori rispetto a quelle di cui alla presente legge", comportava l'impossibilità per la ASL di opporsi alla cartolarizzazione del credito;

- tenuto conto della specialità della disciplina sulla cartolarizzazione che non prevede la possibilità per il debitore ceduto di opporsi alla cessione del credito, la ASL non avrebbe potuto rifiutare di prestare il consenso alla cartolarizzazione.

9. - Con il primo motivo di appello la ASL [Gamma] ha censurato il capo di sentenza che ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione del G.A. sostenendo, in sintesi che:

- sussisterebbe in materia un diritto soggettivo in capo alle ricorrenti a procedere alla cartolarizzazione in presenza dei requisiti di legge che escluderebbe ogni discrezionalità dell'Amministrazione;

- il potere di negare la cessione del credito derivante dall'art. 106, comma 13, del codice dei contratti inciderebbe sulla fase esecutiva del contratto di fornitura e, quindi, si riferirebbe al rapporto privatistico tra P.A. ed appaltatore; solo incidentalmente la società [Beta], in qualità di cessionaria, avrebbe subito la decisione della P.A.;

- le controversie relative al pagamento dei corrispettivi relativi a forniture di prodotti in favore dell'ente pubblico (nella fattispecie della ASL) rientrano nella giurisdizione ordinaria; solo le controversie inerenti

alle convenzioni tra le aziende sanitarie locali ed i soggetti privati che erogano prestazioni in regime di accreditamento ricadono nella giurisdizione amministrativa e, comunque, quelle relative al solo pagamento delle somme spettano al giudice ordinario;

- la controversia riguarderebbe, quindi, atti di natura privatistica adottati nell'ambito di un rapporto paritetico tra P.A. e privati.

9.1 - Tale doglianza non può essere condivisa.

Ai fini dell'individuazione del giudice munito di giurisdizione, non occorre tener conto né della natura formale dell'atto oggetto di impugnazione né delle censure proposte in sede giurisdizionale, in quanto l'unico criterio rilevante è quello del *petitum* sostanziale, che va identificato soprattutto in funzione della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (*ex plurimis*: Cass. civ. sez. unite 28 maggio 2013, n. 13178; Cass. civ. sez. unite ord. 11 ottobre 2011 n. 20902; Cass. civ. sez. unite 25 giugno 2010 n. 15323; Cass., sez. un., ord. 16 maggio 2008 n. 12378; id., ord. 25 giugno 2010 n. 15323; Consiglio di Stato, sez. III, 23/11/2017, n. 5468).

Pertanto, sussiste la giurisdizione amministrativa quando viene in rilievo l'esercizio del potere autoritativo dell'Amministrazione, che si estrinseca attraverso l'adozione di un provvedimento amministrativo lesivo della posizione giuridica di interesse legittimo del destinatario.

Sulla base di tali principi va analizzata la fondatezza o meno del primo motivo di appello relativa alla asserita carenza di giurisdizione del giudice amministrativo.

9.2 - Occorre preventivamente rilevare che la controversia non investe i soli atti con i quali la ASL ha negato il consenso alla cessione del credito, bensì riguarda essenzialmente la delibera n. 554/2018 che ha "disciplinato la materia"; le note impugnate unitamente ad essa, costituiscono atti meramente applicativi di tale delibera.

La controversia, quindi, riguarda la legittimità di tale determinazione n. 554/2018 che ha valore "regolamentare", costituendo una direttiva interna vincolante per gli uffici in caso di notifica della cessione e/o cartolarizzazione del credito.

Correttamente, quindi, le appellate hanno rilevato che la delibera n. 554/2018 non incide esclusivamente sui rapporti contrattuali intercorrenti con i fornitori, ma contiene una disciplina generale avente efficacia *erga omnes* (peraltro a tempo indeterminato), essendo destinata anche alle società di cartolarizzazione nei confronti delle quali non sussiste un rapporto di tipo contrattuale con la ASL nel quale si innesta il rifiuto di prestare il consenso alla cessione del credito: le società di cartolarizzazione, infatti, sono soggetti terzi, estranei al rapporto paritetico derivante dalla stipulazione del contratto tra la stazione appaltante ed il fornitore.

Ne consegue che la controversia non riguarda il rapporto di credito ed relativo pagamento all'interno di un rapporto obbligatorio nascente dal contratto, bensì si configura come l'impugnazione di un atto (la delibera n. 554 del 2018, a cui hanno fatto seguito gli atti applicativi) che presenta natura di atto di organizzazione finalizzato all'esigenza di velocizzare e semplificare le procedure amministrative relative ai pagamenti dei fornitori.

Tale atto ha chiara natura discrezionale e portata vincolante per gli uffici amministrativi destinatari della notifica della cessione i quali, dopo la delibera in questione, sono tenuti a rifiutare la cessione e/o cartolarizzazione del credito; è stata emessa nell'esercizio di un potere autoritativo che incide sulla posizione di una serie indeterminata di soggetti (fornitori e società cessionarie e/o di cartolarizzazione); fuoriesce quindi dal semplice rapporto privatistico intercorrente tra la ASL in qualità di stazione appaltante con i fornitori con i quali ha stipulato il contratto, estendendo il suo ambito applicativo anche nei confronti di soggetti terzi.

Tale atto, quindi, di natura auto-organizzativa, come correttamente ritenuto dal TAR, è stato emesso nell'esercizio di un potere autoritativo da parte della ASL ed è finalizzato a perseguire l'interesse pubblico

alla semplificazione e velocizzazione delle procedure di pagamento, indicato nella stessa delibera oggetto di impugnazione.

Trattandosi di atto autoritativo nei confronti del quale sono configurabili posizioni di interesse legittimo, la giurisdizione compete al giudice amministrativo.

La doglianza va quindi respinta.

10. - Con il secondo motivo l'appellante ha censurato il capo di sentenza che ha respinto l'eccezione di tardività dell'impugnazione di primo grado, sostenendo che qualora fosse assegnata alla delibera n. 554/2018 del Direttore Generale della ASL efficacia immediatamente ostativa alla cessione dei crediti, la mera pubblicazione sul sito internet della ASL non sarebbe stata sufficiente trattandosi di atto recettizio; qualora, invece, fosse stata considerata una mera delibera interna, prodromica alle comunicazioni di rifiuto delle operazioni di cessione del credito, sarebbe stata correttamente e tempestivamente impugnata unitamente agli atti applicativi.

Nell'appello l'appellante insiste sull'efficacia della pubblicazione degli atti in forma telematica al fine di confutare la decisione di primo grado.

10.1 - Nella memoria, però, le parti appellate hanno dedotto l'irrilevanza di tale problematica, tenuto conto che la pubblicazione della deliberazione (alla quale fa riferimento l'appellante) è intervenuta il 14 luglio 2018 (come può agevolmente evincersi dalla stessa delibera e dall'estratto del sito internet della ASL) ed il ricorso di primo grado è stato notificato tempestivamente (tenuto conto della sospensione feriale del mese di agosto 2018) in data 8 ottobre 2018.

10.2 - Tale circostanza è sufficiente a respingere la doglianza; in ogni caso ritiene il Collegio che la delibera avesse natura di direttiva interna, impugnabile unitamente agli atti applicativi, come correttamente avvenuto.

11. - Con il terzo motivo l'appellante ha dedotto l'inapplicabilità, sotto differenti profili, dell'art. 4, comma 4-bis, della L. n. 130/1999 alle cessioni dei crediti nei confronti della P.A.

Con tale doglianza l'appellante ha innanzitutto rilevato che i crediti oggetto di cessione derivano da rapporti contrattuali relativi a lavori, forniture, servizi, concessioni, assoggettati alla disciplina dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016); ha quindi aggiunto che nei documenti di gara era previsto il divieto di cessione dei crediti ex art. 106, comma 13, d.lgs. 50/2016 che autorizzava la stazione appaltante a rifiutare la cessione.

Pertanto, sarebbe stata legittima la mancata accettazione della cessione.

11.1 - Tale prospettazione non può essere condivisa: innanzitutto, come ha correttamente rilevato la parte appellata, non è stata fornita la prova di tale circostanza in primo grado e sussiste il divieto di introdurre nuovi elementi di prova in appello; inoltre, la deliberazione impugnata si appalesa come atto generale (una sorta di direttiva) che non richiama specifiche clausole contenute nei contratti di appalto relative alla cessione dei crediti, oggi invocate in giudizio, sicché la pretesa dell'appellante di fondare il rifiuto della cartolarizzazione sulla base di tali clausole è del tutto estranea agli atti impugnati; infine, le clausole invocate dall'appellante si riferiscono alle ordinarie cessioni dei crediti, e non alle cartolarizzazioni che vengono in rilievo nella presente controversia.

Per tali ragioni tale profilo di censura non può essere condiviso.

11.2 - Con il successivo profilo dello stesso terzo motivo l'appellante ha contestato la statuizione del TAR che ha accolto il ricorso applicando la disposizione recata dall'art. 4, comma 4-bis, della L. 130/99, introdotto dal D.L. n. 145/2013, conv. in L. n. 9/2014, secondo cui: "Alle cessioni effettuate nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione non si applicano gli artt. 69 e 70 del R.D. 18/11/1923 n. 2440, nonché le altre disposizioni che richiedono formalità diverse o ulteriori rispetto a quelle di cui alla presente legge. Dell'affidamento o trasferimento delle funzioni di cui all'articolo 2, comma 3, lettera c), a soggetti diversi dal cedente è dato avviso mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale nonché comunicazione mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento alle pubbliche amministrazioni debentrici": l'appellante ha sostenuto, infatti, la tesi della specialità dell'art. 106, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016

ritenendo inapplicabile al caso di specie l'art. 4, comma 4-bis, della L. 130/1999; ha anche prospettato la tesi dell'effetto abrogativo derivante dall'art. 106, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto entrato in vigore in data successiva rispetto all'art. 4, comma 4-bis della L. 130/1999, introdotto dall'art. 12 del D.L. 145/2013, conv. in legge n. 145/2014.

Entrambe le prospettazioni non sono condivisibili.

11.3 - Correttamente il TAR ha ritenuto che "le operazioni di cessione di credito tra le società ricorrenti rientrano tra quelle c.d. di "cartolarizzazione" soggette alla disciplina speciale dettata dall'art. 4, co. 4-bis L. 130/1999 (introdotto dall'art. 12 D.L. 145/2013 conv. in L. 9/2014) in base alla quale sono escluse tutte le formalità previste per la cessione dei crediti verso la P.A. e a questa non è consentito negare l'adesione"; il TAR dopo aver sottolineato che [Beta] è abilitata al compimento di attività di cartolarizzazione, che i contratti rientrano in tale categoria, che sono state effettuate le formalità previste dalla L. 130/1999 (pubblicazione sulla G.U. delle informazioni finalizzate alla opponibilità delle operazioni), ha ritenuto che si era prodotto "l'effetto di inapplicabilità degli articoli 69 e 70 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nonché le altre disposizioni che richiedono formalità diverse o ulteriori rispetto a quelle di cui alla presente legge" secondo quanto previsto dalla norma recata dal comma 4-bis dell'art. 4 della L. 130/1999.ed

In sostanza, quindi, secondo il TAR l'unica disciplina applicabile, in base al criterio di specialità, sarebbe stata quella recata dalla L. 130/1999, in quanto facente eccezione alla comune disciplina relativa alle cessioni del credito, come è agevole rilevare dalla semplice lettura della citata disposizione.

11.4 - Non può condividersi la tesi secondo cui la norma del nuovo codice degli appalti (art. 106 comma 13 del d.lgs. 50/2016) avrebbe abrogato implicitamente la norma recata dal comma 4-bis dell'art. 4 della L. 130/1999 in quanto successiva, poiché la norma in questione è meramente riproduttiva della precedente disposizione recata dall'art. 117 del d.lgs. n. 163/06 che era ad essa antecedente.

Neppure risulta convincente la tesi secondo cui la norma del codice degli appalti prevarrebbe, in base al principio di specialità, sulla disposizione recata dall'art. 4, comma 4 bis, della L. 130/1999, in quanto tale disposizione si appalesa speciale rispetto alla disciplina codicistica, mentre la norma recata dal comma 4-bis dell'art. 4 cit. è norma speciale rispetto a tutte le disposizioni che disciplinano le formalità per la cessione dei crediti, con la conseguenza che l'art. 106, comma 13, del d.lgs. 50/2016, che richiama le sole "cessione dei crediti" e non contiene un espresso riferimento alla "cartolarizzazione" è inapplicabile, essendo prevalente la disciplina speciale recata dall'art. 4, comma 4-bis, della L. 130/1999.

11.5 - Neppure è possibile ricorrere ad un'interpretazione estensiva dell'art. 106, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016, facendo rientrare le "cartolarizzazioni" nell'ambito delle "cessione dei crediti", in quanto, essendo tale disposizione derogatoria rispetto alla disciplina comune, deve essere interpretata restrittivamente.

Peraltro, l'omesso espresso riferimento a tale strumento da parte del legislatore può ragionevolmente spiegarsi in considerazione della ratio della norma relativa alle cartolarizzazioni, richiamata nella propria memoria dalle parti appellate, che è quella di favorire la competitività delle imprese, consentendo alle imprese cedenti di conseguire il pagamento delle proprie fatture in termini rapidissimi, assicurando una regolarità di cash flow indispensabile per il finanziamento dell'attività.

12. - In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza appellata che ha accolto il ricorso di primo grado.

13. - Quanto alle spese del grado di appello la novità delle questioni esaminate consente di disporre la compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata che ha accolto il ricorso di primo grado.

Spese del grado di appello compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2020 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Giovanni Pescatore, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

Depositata in segreteria il 24 set. 2020.

* * *

3. Cassazione Civile Sez. Lav. - 24/08/2020, n. 17606

Previdenza ed assistenza (assicurazioni sociali) - Contributi assicurativi - Versamento - Cessione dei crediti maturati nei confronti dello stato, di altre pubbliche amministrazioni o di enti pubblici economici - Validità ed efficacia - Condizioni - Mancanza - Conseguenze.

(L. 662/1996, Art. 1, comma 221; Art. 1260 c.c.)

La validità e l'efficacia della cessione, da parte dei datori di lavoro, dei crediti maturati nei confronti dello Stato, di altre pubbliche amministrazioni o di enti pubblici economici, al fine del pagamento dei contributi previdenziali, oltre all'osservanza di specifici requisiti formali (atto pubblico o scrittura privata autenticata, in base all'art. 69 del r.d. n. 2440 del 1923 sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato), presuppongono che il credito ceduto sia certo, liquido ed esigibile, che il cedente notifichi l'atto di cessione all'istituto previdenziale e all'amministrazione debitrice, e che quest'ultima, entro 90 giorni dalla notifica, comunichi il riconoscimento della propria posizione debitoria, con la conseguenza che, ove risulti carente taluna delle indicate fasi o condizioni, non si verifica il perfezionamento della cessione e non può conseguirsi l'estinzione dell'obbligazione contributiva.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONE LAVORO

Cassazione civile sez. lav., 24 agosto 2020, n. 17606

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

DOTT. MANNA Antonio

- Presidente -

DOTT. D'ANTONIO Enrica

- Consigliere -

DOTT. GHINOY Paola

- Consigliere -

DOTT. CAVALLARO Luigi

- rel. Consigliere -

DOTT. BUFFA Francesco

- Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso (*omissis*) proposto da:

I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale C.F. (*omissis*), in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in (*omissis*), Via (*omissis*), presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto rappresentato e difeso dagli avvocati (*omissis*), (*omissis*), (*omissis*), (*omissis*);

- **ricorrente principale - controricorrente incidentale** -

CONTRO

[Alfa], in persona del legale rappresentante pro tempore elettivamente domiciliato in (omissis), Via (omissis), presso lo studio dell'avvocato (omissis), rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis);

- **controricorrente - ricorrente incidentale** -

E CONTRO

Regione Campania;

- **intimata** -

avverso la sentenza n. 80/2013 della Corte d'Appello di Perugia, depositata il 02/07/2013 R.G.N. 271/2011.

RILEVATO IN FATTO

che, con sentenza depositata il 2.7.2013, la Corte d'appello di Perugia, in parziale riforma della pronuncia di primo grado, ha condannato [Alfa] al pagamento delle sanzioni sui contributi omessi nella misura ridotta di cui alla L. n. 48 del 1988, art. 4, comma 5;

che avverso tale pronuncia ha proposto ricorso per cassazione l'INPS, deducendo un motivo di censura;

che [Alfa] ha resistito con controricorso contenente ricorso incidentale fondato su tre motivi;

che l'INPS ha resistito con controricorso al ricorso incidentale;

che [Alfa] ha depositato memoria;

che la Regione Campania, n. q. di successore delle Unità Sanitarie Locali n. 46 di Napoli e n. 14 di Capua, non ha svolto in questa sede attività difensiva.

CONSIDERATO IN DIRITTO

che, con l'unico motivo del ricorso principale, l'INPS denuncia violazione e falsa applicazione della L. n. 662 del 1996, art. 1, comma 221, per avere la Corte di merito ritenuto che il mancato pagamento delle prestazioni sanitarie erogate dall'[Alfa] controricorrente (e ricorrente incidentale) da parte delle unità sanitarie locali potesse legittimare il pagamento delle sanzioni in misura ridotta;

che il motivo è fondato, essendosi chiarito che le somme percepite da un ente di diritto privato per le prestazioni sanitarie somministrate in convenzione nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale non rientrano nella nozione di "*contributi e finanziamenti pubblici previsti per e o convenzione*", di cui alla L. n. 662 del 1996, art. 1, comma 221, la cui ritardata erogazione giustifica la riduzione al tasso di interesse legale delle sanzioni civili dovute (Cass. n. 8079 del 2014);

che, con il primo e il secondo motivo del ricorso incidentale, [Alfa] lamenta violazione e falsa applicazione della L. n. 11 del 1986 e succ. mod. e integraz., nonché degli artt. 1260 c.c. e ss. e art. 12 preleggi, per avere la Corte territoriale ritenuto che, non avendo le unità sanitarie locali debentrici confermato entro i 90 giorni previsti *ex lege* la cessione dei crediti in favore dell'INPS che esso aveva comunicato, il debito contributivo non poteva considerarsi estinto per intervenuta compensazione;

che, con il terzo motivo del ricorso incidentale, [Alfa] si duole di violazione degli artt. 1362 c.c. e ss. e art. 113 c.p.c. per avere la Corte di merito ritenuto che le ragioni poste a fondamento del gravame fossero differenti rispetto alla *causa petendi* fatta valere in primo grado, concretandosi in un'azione risarcitoria da fatto illecito a fronte della domanda di garanzia svolta nell'atto introduttivo del giudizio;

che il primo e il secondo motivo del ricorso incidentale possono essere esaminati congiuntamente, in considerazione dell'intima connessione delle censure rivolte alla sentenza impugnata, e sono infondati, essendosi consolidato il principio di diritto secondo cui la validità e l'efficacia della cessione, da parte dei

datori di lavoro, dei crediti maturati nei confronti dello Stato, di altre pubbliche amministrazioni o di enti pubblici economici, al fine del pagamento dei contributi previdenziali, oltre all'osservanza degli specifici requisiti formali dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, presuppongono che il credito ceduto sia certo, liquido ed esigibile, che il cedente notifichi l'atto di cessione all'istituto previdenziale e all'amministrazione debitrice e che quest'ultima, entro 90 giorni dalla notifica, comunichi il riconoscimento della propria posizione debitoria, con la conseguenza che, ove risulti carente taluna delle indicate fasi o condizioni, non si verifica il perfezionamento della cessione e non può conseguirsi l'estinzione dell'obbligazione contributiva (Cass. nn. 2414 del 2012, 21004 del 2014, 2334 del 2016); che il terzo motivo del ricorso incidentale è invece inammissibile per carenza di specificità, dal momento che non risultano trascritti nel corpo del ricorso per cassazione nè il contenuto del ricorso di primo grado nè l'atto di appello, nemmeno nella misura necessaria a dare alla censura un non opinabile fondamento fattuale, nè si dice in quale luogo del fascicolo di ufficio o di parte essi si troverebbero, in spregio alle disposizioni di cui all'art. 366 c.p.c., nn. 4 e 6; che, pertanto, la sentenza impugnata va cassata in relazione al ricorso accolto e la causa rinviata per nuovo esame alla Corte d'appello di Roma, che provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso principale, rigettando il ricorso incidentale. Cassa la sentenza impugnata in relazione al ricorso accolto e rinvia la causa alla Corte d'appello di Roma, che provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella adunanza camerale, il 22 gennaio 2020.

Depositato in Cancelleria il 24 agosto 2020.

* * *

4. Tribunale Milano, Sez. VI, 29 ottobre 2020, n. 6789

Cessione del credito – Notificazione o accettazione del cessionario – Efficacia della cessione riguardo al debitore ceduto.

(Art. 1264 c.c.; Art. 9 L. 2248/1865; Art. 70 R.D. 2440/1923)

La notifica prevista dal primo comma dell'art 1264 c.c. non è requisito di validità della cessione né elemento essenziale per poter determinare la sussistenza della legittimazione processuale in capo alla cessionaria. Tale istituto è infatti previsto dalla normativa vigente a mera tutela dell'esigenza di certezza circa la liberazione del debitore dall'obbligazione stessa come previsto dal disposto del secondo comma dell'articolo citato il debitore che paga al cedente non è liberato, se il cessionario prova che il debitore medesimo era a conoscenza dell'avvenuta cessione. Tale conoscenza in virtù del principio di libertà delle forme, implicitamente fatto proprio dalla disposizione in commento, può ritenersi avvenuta anche senza notificazione o accettazione.

**Tribunale di Milano
SESTA**

**Il Tribunale, nella persona del giudice unico Dott. Adriana Cassano
Cicuto ha pronunciato la seguente**

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al N. [omissis] R.G. promossa

da:

[Alfa] C.F. --omissis--assistito e difeso dall'avv. [omissis] e dall'avv. [omissis] elettivamente domiciliato in [omissis], [omissis] 20122 MILANO presso avv. [omissis]

ATTRICE

contro:

MINISTERO DELLA DIFESA C.F. --[omissis]--, assistito e difeso dall'avv. AVVOCATURA STATO MILANO e dall'avv. [omissis] elettivamente domiciliato in [omissis], 1 20122 MILANO presso avv. AVVOCATURA STATO MILANO.

CONVENUTO

CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come da fogli allegati al verbale d'udienza del 7 luglio 2020 che qui si intendono richiamate.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione ritualmente notificato, [Alfa], riassumeva innanzi al Tribunale di Milano il giudizio precedentemente instaurato innanzi al Tribunale di Roma dichiaratosi territorialmente incompetente con sent. N. [omissis] del 9.11.2018 e conveniva in giudizio il Ministero della Difesa chiedendo la condanna al pagamento dei debiti maturati pari ad E 9.803,17 oltre interessi pari a E 2.439,01 in virtù del contratto di somministrazione di energia elettrica stipulato tra l'utente [Beta] e la società fornitrice del servizio [Gamma] poi ceduto all'odierna attrice.

Assumeva l'attrice il mancato pagamento da parte dell'utente di alcune fatture emesse dalla società somministrante nonostante la regolare erogazione del servizio ed instava per il pagamento delle fatture oltre interessi.

Si costituiva la convenuta eccependo in via preliminare l'incompetenza del Tribunale di Milano, l'inammissibilità della domanda per errata indicazione delle parti ed il difetto di legittimazione di [Alfa], nel merito l'infondatezza delle pretese avversarie per mancato assolvimento dell'onere probatorio circa il diritto azionato.

All'udienza fissata per gli incumbenti di cui all'art. 183 c.p.c. il Giudice concedeva i termini di cui all'art. 183 comma 6 numeri 1, 2 e 3 c.p.c. e fissava l'udienza per la discussione e per l'eventuale adozione di provvedimenti sui mezzi di prova.

A tale udienza il Giudice, ritenuta la causa documentalmente istruita, la rinviava per la precisazione delle conclusioni al 19 maggio 2020.

Con provvedimento del 12 maggio 2020, la causa veniva poi rinviata al 7 luglio 2020 in conseguenza delle disposizioni del D.P.C.M. 8 marzo 2020 e fissata ai sensi dell'art. 83 comma 7 lett. h) del d.l. n.18 del 2020 mediante trattazione scritta.

Alla suddetta udienza il Giudice tratteneva la causa in decisione ed assegnava alle parti i termini di legge per il deposito delle conclusionali e delle memorie di replica.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La domanda di parte attrice è fondata e va accolta.

Va preliminarmente respinta l'eccezione di incompetenza sollevata da parte convenuta con conseguente istanza di regolamento di competenza.

Invero si rileva che proprio l'odierno convenuto Ministero (opponente nel precedente giudizio instaurato innanzi al Tribunale di Roma) eccependo l'incompetenza del suddetto Tribunale aveva indicato, alternativamente tra gli altri, il Tribunale di Milano quale foro competente ravvisandosi pertanto una carenza di interesse ad eccepire nuovamente l'incompetenza del Tribunale di Milano.

In ogni caso deve ritenersi che il Tribunale di Milano sia territorialmente competente in base al criterio del forum *destinatae solutionis*.

Nello specifico "La competenza per territorio, in ipotesi di domanda di pagamento di somma di danaro proposta nei confronti di una pubblica amministrazione, è attribuita in virtù del combinato disposto degli art. 1182, comma 4 c.c., 54 R.D. n. 2440 del 1923, 278 lett. d, 287 e 407 R.D. n. 827 del 1924 all'autorità giudiziaria del luogo, in cui ha sede la sezione di Tesoreria della provincia in cui il creditore è domiciliato" (Cass. Civ. sez. III, sent. 15601/2007).

Pertanto, considerato che la Tesoreria della Provincia ha sede in Milano, questo Tribunale va ritenuto competente.

L'eccezione di incompetenza sollevata dal Ministero della Difesa è pertanto infondata e va respinta ed il Tribunale di Milano va dichiarato territorialmente competente a decidere della presente controversia.

Parimenti infondata è l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per mancata/errata indicazione delle parti. Nello specifico, parte convenuta sulla base dell'asserita estraneità del Ministero della Difesa al rapporto dedotto in giudizio, sostiene che [Alfa] non avrebbe dovuto citare in giudizio lo stesso Ministero, quanto piuttosto il Centro [Beta] quale unica controparte contrattuale in quanto autonomo centro di imputazione degli interessi.

La tesi non può essere condivisa ritenendosi che il Ministero della Difesa sia stato correttamente evocato in giudizio in ragione del vincolo di immedesimazione organica che lo lega - secondo un rapporto di sovraordinazione - al Centro [Beta].

L'eccezione è infondata e quindi va respinta.

La convenuta eccepisce infine il difetto di legittimazione attiva in capo [Alfa] per mancata notificazione della cessione alla odierna convenuta.

L'eccezione è infondata e va respinta.

Invero la notifica prevista dal primo comma dell'art 1264 c.c. non è requisito di validità della cessione né elemento essenziale per poter determinare la sussistenza della legittimazione processuale in capo alla cessionaria.

Tale istituto è infatti previsto dalla normativa vigente a mera tutela dell'esigenza di certezza circa la liberazione del debitore dall'obbligazione stessa come previsto dal disposto del secondo comma del citato articolo "il debitore che paga al cedente non è liberato, se il cessionario prova che il debitore medesimo era a conoscenza dell'avvenuta cessione".

Tale conoscenza in virtù del principio di libertà delle forme, implicitamente fatto proprio dalla disposizione in commento, può ritenersi avvenuta anche senza notificazione o accettazione.

Nel caso di specie peraltro l'attrice ha regolarmente notificato l'avvenuta cessione all'originaria parte ceduta ossia Centro [Beta], né a rendere inefficace la suddetta notifica può sostenersi la necessità della notifica anche al Ministero della Difesa.

Tale adempimento non può ritenersi necessario tenuto conto che la conoscenza della cessione da parte del Ministero deve ritenersi sussistente già prima dell'instaurazione del presente giudizio.

Invero in ossequio al richiamato principio della libertà delle forme, il perfezionamento della cessione è inequivocabilmente emerso nel corso del precedente giudizio incardinato innanzi al Tribunale di Roma in cui il Ministero della Difesa era opponente del decreto ingiuntivo n. 19053/17 (rg. 54592/17) azionato dall'odierna attrice.

L'eccezione è pertanto infondata e va respinta.

Quanto al merito si ritiene che l'attrice abbia provato la propria pretesa creditoria documentando il rapporto intercorso tra [Gamma] con la produzione delle condizioni generali di contratto in regime di salvaguardia e le relative fatture che non risultano neppure contestate (docc. 4 e 5 monitorio), oltre alla cessione ed all'estratto autentico delle scritture contabili.

Il credito per la fornitura ammonta ad E 9.803,17 (docc 6 e 7) e non risulta contestato.

In conclusione in accoglimento della domanda attrice il convenuto Ministero della Difesa va condannato al pagamento della suddetta somma maggiorata di interessi al tasso convenzionale dalla scadenza delle fatture al saldo.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale definitivamente pronunciando, disattesa ogni altra domanda ed eccezione, così provvede:
Accoglie la domanda di *[Alfa]* e per l'effetto condanna il Ministero della Difesa al pagamento della somma di E 9.803,17 oltre accessori come da motivazione;

Condanna il convenuto a rifondere l'attrice delle spese di lite liquidate in complessivi E 2.700,00 oltre accessori di legge, Iva e Cpa;

Milano, 29 ottobre 2020.

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2020.