

# Cessione dei crediti verso la Pubblica Amministrazione

## 1. Nozione e modalità della cessione del credito

La cessione del credito è un istituto di diritto privato, disciplinato dagli artt. 1260 e ss. del c.c., che si sostanzia in un contratto con il quale il creditore (cedente) trasferisce il proprio credito ad un altro soggetto (cessionario) con la conseguenza per il debitore (ceduto) di adempiere nei confronti del creditore subentrato in luogo di quello originario.

La cessione può avvenire pro soluto o pro solvendo. Nella cessione **pro soluto** il cedente garantisce l'esistenza del credito al momento della cessione e l'inesistenza di cause di nullità, annullabilità o altri vizi che possano far venir meno il credito. Nella cessione **pro solvendo** il cedente garantisce non solo l'esistenza del credito, ma anche la solvenza del debitore.

## 2. La disciplina speciale per i crediti verso la PA derivanti da contratti pubblici

Tale istituto è stato mutuato dall'ordinamento privatistico e traslato in quello pubblicistico, con una disciplina che ha natura speciale rispetto a quella tratteggiata dal codice civile. Il legislatore ha, infatti, introdotto una serie di norme speciali dirette a garantire maggiormente l'interesse pubblico che l'amministrazione deve necessariamente perseguire.

La prima differenza che si riscontra rispetto all'art. 1260 del c.c.<sup>1</sup>, che sancisce il principio della libera cedibilità del credito, riguarda la **necessità del consenso della PA** affinché la cessione sia ad essa opponibile.

Tale previsione è stata introdotta fin dalla Legge 2248/1865 (ancora in vigore), sul contenzioso amministrativo, e ripresa dall'art. 70 del Regio Decreto n. 2440/1923 recante disposizioni sulla contabilità generale dello Stato<sup>2</sup>.

La deroga al principio civilistico della libera cedibilità del credito sembrerebbe, ad ogni modo, trovare applicazione con riferimento ai contratti di durata, come emerge dal dettato letterale dell'art. 9 della L. 2248/1865 che si riferisce ai "contratti in corso".<sup>3</sup>

L'adesione della Pubblica Amministrazione è, in ogni caso, richiesta fino a quando il contratto è in corso di esecuzione, come precisato dall'art. 9 della L. 2248/1865. Terminata l'esecuzione, invece, la cessione del credito non potrà essere condizionata al preventivo consenso dell'amministrazione e troveranno

---

<sup>1</sup> **Art. 1260 c.c.** "il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge".

**Le parti possono escludere la cedibilità del credito**, ma il patto non è opponibile al cessionario, se non si prova che egli lo conosceva al tempo della cessione.

<sup>2</sup> **L'art. 9 della L. 2248/1865 (all. E)** prevede che "sul prezzo dei contratti in corso non potrà avere effetto alcun sequestro, né convenirsi cessione, se non vi aderisca l'amministrazione interessata".

**L'art. 70 del citato RD**, richiamando la disciplina di cui alla L. 2248/1865, statuisce che "in caso di somme dovute dallo Stato relative a crediti per somministrazioni, forniture ed appalti, questi non possono essere ceduti senza il consenso dell'amministrazione".

<sup>3</sup> Tale interpretazione risulta confermata dall'orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione, la quale ha chiarito che la ratio sottesa alla norma è di evitare che durante l'esecuzione del contratto possano venire a mancare i mezzi finanziari al soggetto obbligato all'esecuzione della prestazione nei confronti della PA. La **Cassazione Civile** Sezione III nella **sentenza n.981/2002** ha affermato che "il divieto di cessione senza l' "adesione" della p.a. si applica solamente ai rapporti di durata come l'appalto e la somministrazione (o fornitura), solo rispetto ai quali il legislatore ha ravvisato, in deroga al principio generale della cedibilità dei crediti anche senza il consenso del debitore (art. 1260 c.c.), l'esigenza di garantire con questo mezzo la regolare esecuzione, evitando che durante la medesima possano venir meno le risorse finanziarie al soggetto obbligato e possa risultare così compromessa la regolare prosecuzione del rapporto".

applicazione le disposizioni del codice civile (art. 1264)<sup>4</sup> e l'art. 69 del RD 2440/1923, che per l'efficacia della cessione nei confronti del debitore ceduto postulano esclusivamente la notificazione a quest'ultimo<sup>5</sup>.

Nel codice dei contratti pubblici (art. 106 com. 13 del D.lgs. 50/2016) si prevede che la cessione dei crediti da corrispettivo di appalto, concessione e concorso di progettazione è efficace ed opponibile alle stazioni appaltanti se queste non la rifiutano, con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario, entro 45 giorni dalla notifica della cessione<sup>6</sup>.

Un secondo elemento che contraddistingue la cessione del credito verso la PA riguarda la **forma richiesta per l'atto di cessione**. In proposito si evidenzia come il codice dei contratti, riprendendo in parte quanto già previsto dall'art. 69 del RD 2440/69<sup>7</sup> per le cessioni relative a somme dovute dallo Stato e ampliandone la portata anche agli Enti pubblici non statali, postuli che, ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti, le cessioni di crediti debbano essere stipulate mediante **atto pubblico o scrittura privata autenticata** e debbano essere notificate alle amministrazioni debtrici (art.106 c. 13)<sup>8</sup>.

### 3. La cessione del credito nell'ambito delle sovvenzioni FSE

Il quadro normativo e giurisprudenziale sopra richiamato fa esplicitamente riferimento ai crediti derivanti da un rapporto con la PA di natura contrattuale. Pertanto, per i crediti derivanti da attività cofinanziate dal FSE, il richiamato quadro può trovare applicazione in via analogica.

Il Ministero del Lavoro, chiamato a pronunciarsi sul tema della **cessione del credito nell'ambito della formazione professionale cofinanziata dal FSE**, si è espresso nella direzione della sua ammissibilità a

---

<sup>4</sup> **Art. 1264 c.c.** "la cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata".

<sup>5</sup> Si veda **Cassazione Civile Sezione I, sentenza 2209/2007**, nella quale il Supremo Collegio ha affermato che *esiste un principio generale di libera cedibilità del credito ex art. 1260 c.c. ma se il soggetto ceduto è una pubblica amministrazione il suddetto principio non troverà applicazione per i contratti in corso, con la conseguenza che sarà necessario il consenso del soggetto ceduto, ex art. 70 RD 2440/1923*.

Nello stesso solco si pone la giurisprudenza della **Corte Costituzionale** la quale ha precisato che in caso di cessione a soggetti non qualificati, ai sensi della L. 52/91, derivanti da contratti relativi a somministrazioni, forniture ed appalti non più in corso di esecuzione la cessione, ai sensi dell'art. 69 del RD 2440/1923 ha efficacia quando redatta in forma solenne **è notificata all'amministrazione**; qualora la cessione (in favore dei soggetti di cui sopra) riguardi invece crediti relativi a contratti di somministrazione, forniture ed appalti ancora in corso di esecuzione, essa ha efficacia nei confronti della Pubblica Amministrazione solo a seguito della sua **accettazione (Corte Costituzionale sentenza 131/2013)**

<sup>6</sup> Si ricorda che, per i crediti derivanti da somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali vantanti nei confronti della PA (maturati al 31.12.2013) il legislatore ha delineato un sistema semplificato di cessione tramite una piattaforma telematica gestita dal MEF (cfr. DL 185/2008 art. 9 c. 3 bis; DL 35/2013; DL 66/2014 art. 37). In riferimento ai crediti (derivanti da contratti di appalto o da prestazioni professionali) certificati tramite la piattaforma elettronica tenuta dal MEF, le cessioni si intendono notificate e sono efficaci ed opponibili nei confronti delle amministrazioni cedute dalla data di comunicazione della cessione attraverso la piattaforma elettronica (che costituisce data certa) qualora queste non le rifiutino entro sette giorni dalla ricezione di tale comunicazione (art. 37 c. 7 bis DL 66/2014). **L'art.37 del D.L. n.66/2014** ha introdotto la garanzia dello Stato per i debiti di parte corrente **certi, liquidi ed esigibili** (per somministrazioni, forniture ed appalti e per prestazioni professionali) delle amministrazioni diverse dallo Stato maturati al 31.12.2013 (quindi, fatturati entro tale data). Requisito obbligatorio per avvalersi della garanzia dello Stato è la presentazione di istanza di certificazione del credito mediante la Piattaforma elettronica entro il termine ultimo del 31 ottobre 2014. Con il rilascio della certificazione, che deve avvenire entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza sulla Piattaforma elettronica da parte dell'impresa creditrice, la pubblica amministrazione accetta preventivamente la possibilità che il credito venga ceduto a banche o intermediari finanziari. Con la cessione *pro soluto* del credito maturato entro il 31 dicembre 2013, certificato e assistito dalla garanzia pubblica, l'impresa creditrice esce definitivamente dal rapporto con la Pubblica Amministrazione e può incassare immediatamente quanto vantato, al netto di una contenuta percentuale di sconto.

<sup>7</sup> **Art 69 c. 3 RD 2440/69:** "le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno e gli atti di revoca, rinuncia o modificazione di vincoli devono risultare da atto pubblico o da scrittura privata, autenticata da notaio".

<sup>8</sup> Al riguardo si evidenzia come la **mancaza della forma scritta** sia ritenuta dalla giurisprudenza **causa di inefficacia**. In proposito la Cassazione ritiene che *ove la cessione (di un credito verso la PA) sia realizzata in forme diverse da quelle prescritte dall'art. 69 del RD 2440/1923, essa, pur valida nei rapporti tra cedente e cessionario, è inefficace nei confronti della P.A. medesima, salva la facoltà di accettazione*" (Cass. Civ.Sez.V, n. 5493/2013).

Il supremo collegio reputa inoltre che *"tale inefficacia possa essere rilevata soltanto dal debitore ceduto, incorrendosi, in caso di rilievo d'ufficio, nel vizio di ultra o extra petizione* (Cass. Civ. Sez. III, n. 12901/2004).

condizione che i beneficiari presentino un'istanza di cessione debitamente **autenticata** da notaio, che la stessa sia **notificata** all'Amministrazione e quest'ultima l'abbia **espressamente accettata**<sup>9</sup>.

Il medesimo indirizzo è stato seguito da alcune Regioni le quali, al fine di ovviare a problemi di indisponibilità di cassa dell'amministrazione (connessi per lo più al rispetto del Patto di Stabilità) che possono rallentare il tempestivo pagamento dei contributi dovuti agli attuatori di interventi cofinanziati dal FSE, hanno **consentito** l'utilizzo della **cessione del credito** anche nei rapporti di natura concessoria e definito le disposizioni operative per la sua realizzazione<sup>10</sup>.

L'applicabilità dell'istituto della cessione del credito anche ad ambiti diversi dagli appalti pubblici sembra, d'altra parte, evincersi anche dall'orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale (sentenza 131/2013), la quale nel sancire che *"alla cessione a soggetti qualificati ai sensi della L. 52/91 (banche/intermediari finanziari), di crediti vantati nei confronti della Pubblica amministrazione non derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori si applica la disciplina di cui all'art. 69 del R.D. 2440/1923"*, ha indirettamente riconosciuto tale possibilità.<sup>11</sup>

#### 4. Conclusioni

Alla luce della combinata operatività delle norme del codice civile e della disciplina speciale prevista per i crediti verso la PA, tenuto conto, inoltre, dell'indirizzo interpretativo espresso dalla Corte Costituzionale, con riferimento agli **interventi cofinanziati dal FSE**, si possono, dunque, trarre le conclusioni di seguito rappresentate.

La cessione del credito **è consentita anche per i crediti derivanti da un rapporto di natura concessoria con la PA**; alla luce delle previsioni di cui all'art. 1260 c. 2 del c.c. le parti (PA e beneficiario) possono tuttavia escludere la cedibilità del credito. Allo scopo potrebbe ad esempio essere inserita nella convenzione/atto di adesione una clausola che preveda espressamente la non ammissibilità di qualsivoglia cessione e la sua inefficacia nei confronti della PA.

<sup>9</sup> Il **Ministero del Lavoro** ha in via preliminare precisato che *"una reale posizione di diritto di credito da parte degli enti beneficiari (di finanziamenti FSE), può essere ravvisata soltanto nel momento in cui l'Amministrazione provvede a riconoscere e liquidare il saldo dovuto, all'esito delle verifiche amministrativo contabili. Prima di tale verifica non si può configurare un diritto di credito certo, liquido ed esigibile in capo ai beneficiari, ma una posizione di aspettativa in tal senso correlata al futuro esatto adempimento degli obblighi a cui gli stessi beneficiari risultano sottoposti nei confronti dell'Amministrazione in virtù del rapporto concessorio. Cionondimeno, prosegue il MLPS, in considerazione del fatto che, comunque, con l'emanazione dell'atto amministrativo di finanziamento si viene ad instaurare un rapporto giuridico da cui potrà scaturire un futuro diritto di credito, si ritiene possibile la presentazione da parte degli enti beneficiari di cessioni di credito relative ai finanziamenti in questione, debitamente autenticate da notaio e quindi notificate alla Divisione competente. In ogni caso dette cessioni, per divenire efficaci nei confronti dell'Amministrazione dovranno essere espressamente accettate dalla stessa"* (Cfr. nota MLPS n° 79860, Divisione VI Ufficio Centrale per l'orientamento e la Formazione Professionale dei lavoratori, del 10 novembre 1999)

<sup>10</sup> Si vedano la **DGR 2649 del 18 dicembre 2012** della **Regione Veneto** che ha individuato gli elementi essenziali del contratto di cessione del credito così come specificati negli allegati (A e B) e la **DGR n. 1960 del 21 Novembre 2016** della **Regione Emilia-Romagna**

Alcune amministrazioni hanno disciplinato la cessione del credito nell'ambito delle Leggi Regionali sull'ordinamento contabile prevedendo che *"le cessioni debbano essere notificate presso la sede legale della Regione e debbano essere accettate con provvedimento del dirigente della struttura competente affinché producano effetti nei confronti dell'amministrazione"* (cfr. art. 45 LR Veneto 29.11.2001, n. 39; art. 46 LR Calabria n. 8 del 2002). Per completezza, si fa presente che la **Corte Costituzionale** ha dichiarato l'illegittimità della richiamata previsione (art. 46 LR 8/2002), la quale introducendo per le cessioni di credito vantate nei confronti della Regione un'apposita disciplina supera il principio (più volte affermato dalla stessa) per cui l'ordinamento di diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, e quindi viola l'art. 117 c. 2 l) della Costituzione (**Corte Costituzionale sentenza 131/2013**)

<sup>11</sup> La **Corte Costituzionale** nella medesima sentenza ha affermato il principio in base al quale la cessione dei crediti è un istituto proprio del diritto civile e trova la sua prima fonte di disciplina nel relativo codice (artt. da 1260 a 1267). Essa rientra nel novero delle modificazioni soggettive del rapporto obbligatorio dal lato attivo e risponde all'esigenza di regolare le fattispecie nelle quali si debba trasferire non una cosa ma un diritto di credito. Con riferimento alla categoria dei **crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione**, si deve sottolineare che **le loro caratteristiche peculiari non giovano a sottrarli alla materia dell'ordinamento civile**. Tali caratteristiche, infatti, attengono alla necessità di particolari requisiti di forma, oppure a talune deroghe alla disciplina stabilita dalle norme del codice civile, ma non incidono sullo schema legale della cessione e, soprattutto, non fanno venir meno la natura negoziale di essa (**Corte Costituzionale sentenza 131/2013**).

Affinché la cessione sia opponibile alla Pubblica Amministrazione essa dovrà essere **redatta** tramite **atto pubblico** o **scrittura privata autenticata e notificata alla PA**.

L'efficacia nei confronti della PA potrà essere, inoltre, subordinata al preventivo **consenso della PA solo qualora riguardi rapporti ancora in corso**.

Prima di procedere all'accettazione/presa d'atto della cessione l'amministrazione dovrà, comunque, verificare la regolarità contributiva del cedente e procedere ai controlli antimafia (D.lgs 159/2011 e s.m.i.); analoga verifica dovrà essere effettuata nei confronti del cessionario anteriormente al pagamento delle somme dovute (da effettuarsi tramite versamento sul conto ad esso intestato, in conformità alla specifica disciplina stabilita per lo svolgimento di attività finanziate dal FSE)<sup>12</sup>.

La cessione del credito, ad ogni modo, non esime il cedente dal rispetto degli obblighi dedotti nella convenzione/atto di adesione e non potrà costituire un limite ad eventuali atti di autotutela da parte dell'Amministrazione, la quale (a seguito delle verifiche amministrativo contabili) potrà procedere alla revoca totale o parziale del finanziamento inizialmente concesso nel caso in cui se ne determinassero le condizioni.

**L'adempimento nei confronti del cessionario**, in luogo del beneficiario originario (cedente), **non determina una violazione del principio di integrità dei pagamenti** al beneficiario previsto ai sensi dell'art. 132 Reg. UE 1303/2013, avendo egli di fatto già ricevuto integralmente il pagamento da parte del medesimo cessionario. **Il pagamento nelle mani del cessionario** costituisce, dunque, una **spesa riconoscibile ai fini FSE**.

---

<sup>12</sup> Nel caso di **cessione di crediti futuri** "le verifiche fiscali e contributive devono essere riferite al momento in cui sorge effettivamente il credito certo, liquido ed esigibile, ancorché l'atto di cessione dei crediti futuri sia stato perfezionato in epoca anteriore all'insorgere della specifica obbligazione per la quale si verifica il subingresso del cessionario. Di conseguenza ai fini dei controlli di regolarità amministrativa e contabile degli atti di cessione dei crediti futuri e dei conseguenti pagamenti a favore del cessionario, **la verifica della regolarità contributiva (DURC) non potrà che essere effettuata nel momento in cui si realizza l'effettivo subingresso del nuovo creditore in un credito attuale, certo, liquido ed esigibile**" (cfr. circolare MEF prot. 32219 del 13.04.2015).