

**DELIBERAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE****N. DEL**

Il Direttore Generale dell'Azienda U.L.S.S. n. 9 SCALIGERA, dott. Pietro Girardi, nominato con D.P.G.R.V. n. 28 del 26/02/2021, coadiuvato dai Direttori:

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| - dott. Giuseppe Cenci     | Direttore Amministrativo                  |
| - dott. Denise Signorelli  | Direttore Sanitario                       |
| - dott. Maurizio Facincani | Direttore dei Servizi Socio-Sanitari f.f. |

ha adottato in data odierna la presente deliberazione:

**OGGETTO****CESSIONE DI CREDITI DERIVANTI DA CORRISPETTIVO DI CONTRATTI: ADOZIONE REGOLAMENTO.**

**Note per la trasparenza:** Con il presente provvedimento si propone l'adozione di un regolamento che disciplini la cessione di crediti derivanti da corrispettivo di contratti.

Il Direttore di UOC Affari Generali

di concerto con le UU.OO.CC. Contabilità e Bilancio e Provveditorato, Economato e Gestione della Logistica, riferisce quanto segue.

Premesso che:

Nel corso degli ultimi anni, la ULSS 9 Scaligera ha ricevuto e continua a ricevere, da parte di diversi Istituti di credito, la notificazione di atti di cessione di crediti, per lo più futuri, derivanti da contratti sottoscritti da svariati operatori economici con la ULSS 9 Scaligera;

La sostituzione del creditore originario con il cessionario pone un rilevante aggravio per la ULSS 9 Scaligera nella gestione dei contratti, sia di tipo procedurale, sia di costo, ciò con particolare riferimento a tutte quelle fatture la cui liquidazione risulta problematica per le diverse ragioni: errori nella fatturazione, mancanza di documentazione per la liquidazione, contestazioni di varia natura della specifica fornitura, etc.

In tutti questi casi il dialogo con il fornitore per una positiva conclusione del ciclo passivo di pagamento delle fatture risulta difficile poiché, da un lato, il cessionario invita la ULSS a rivolgere tutte le contestazioni al fornitore, dall'altro quest'ultimo è scarsamente interessato a interagire con il debitore su fatture già emesse e già saldate dal cessionario;

Il risultato è che presso l'ufficio competente alla liquidazione rimangono aperte per molto tempo posizioni che, nel corso del tempo aumentano di numero, mentre a bilancio, progressivamente, si accumula un debito commerciale verso fornitori;

Il tutto aggravato dal fatto che, periodicamente, gli istituti di credito cessionari notificano alla ULSS 9 Scaligera delle ingiunzioni di pagamento e/o dei giudizi di merito con i quali viene intimato/chiesto il pagamento di un numero rilevante di fatture (a volte anche migliaia) emesse da diversi soggetti, nell'ambito di svariati contratti.

Il che rende estremamente gravoso, per non dire impossibile, per l'Azienda ULSS 9 un'efficace difesa, soprattutto alla luce di alcune pronunce di merito che tendono ad addossare al debitore, a fronte del mero deposito della fattura da parte del creditore (a volte anche solo a fronte di un prospetto riepilogativo contenente una elenco di fatture emesse da diversi operatori), l'onere di contestare singolarmente l'infondatezza delle singole fatture;

Considerato che il comprensibile interesse del fornitore di avere tempi certi nel pagamento delle proprie forniture è garantito dal fatto che fin dalla sua fondazione la ULSS 9 Scaligera adempie alle proprie obbligazioni nei tempi previsti dalla legge e dai contratti, essendo stati risolti i problemi di cassa che fino ad una decina di anni fa avevano cagionato i forti ritardi nei pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche; e che pertanto appare certamente prevalente l'interesse del debitore a mantenere un dialogo esclusivamente con il soggetto emittente la fattura;

Ritenuto pertanto opportuno adottare, mediante apposito regolamento, una disciplina che preveda che, salve motivate e specifiche eccezioni, preveda l'inserimento nei contratti sottoscritti dalla ULSS 9 Scaligera di clausole che facciano divieto al contraente di cedere il credito a terzi e che preveda altresì, salve, anche in questo caso specifiche e motivate eccezioni, la comunicazione del rifiuto delle eventuali cessioni di credito, notificate alla ULSS 9 Scaligera.

Tutto ciò premesso, propone l'adozione del conseguente provvedimento sottoriportato:

## **II DIRETTORE GENERALE**

Vista l'attestazione del Responsabile dell'avvenuta regolare istruttoria della pratica in relazione sia alla sua compatibilità con la vigente legislazione regionale e nazionale, sia alla sua conformità alle direttive e regolamentazione aziendali.

Acquisito agli atti il parere favorevole del Direttore Sanitario, del Direttore Amministrativo e del Direttore dei Servizi Socio-Sanitari per quanto di rispettiva competenza;

## **DELIBERA**

per le motivazioni di cui alle premesse, parti integranti e sostanziali del presente atto;

1. di approvare l'allegato Regolamento in materia di cessione di crediti derivanti da corrispettivo di contratti;
2. di prevedere la sua pubblicazione nell'apposita Sezione del sito internet aziendale;
3. di dare atto che il presente provvedimento non comporta oneri di spesa.

Il Direttore Sanitario  
dott. Denise Signorelli

Il Direttore Amministrativo  
dott. Giuseppe Cenci

Il Direttore dei Servizi Socio-Sanitari  
dott. Maurizio Facincani f.f.

**IL DIRETTORE GENERALE**  
dott. Pietro Girardi

## **Regolamento in materia di cessione di crediti derivanti da corrispettivo di contratti**

Premessa:

La cessione del credito è il contratto, disciplinato dall'art. 1260 e ss. c.c., con il quale il creditore originario (cedente) trasferisce ad un terzo (cessionario) la titolarità di un diritto di credito, con la conseguenza che quest'ultimo subentra, a titolo particolare e derivato, nel rapporto con il debitore (cd debitore ceduto), il quale è tenuto ad eseguire la prestazione al cessionario.

Salvo che il credito non abbia carattere personale, o salvi i casi in cui il trasferimento non sia vietato per legge, il contratto di cessione è valido anche senza il consenso del debitore ceduto (art. 1264 c.c.) .

Regole speciali sono tuttavia previste, in particolare, quando il debitore è una Pubblica Amministrazione e il credito abbia per oggetto il corrispettivo di contratti d'appalto pubblici.

L'art. 9, all. E, L. 2248 del 1865 e l'art. 70, terzo comma, R.D. 2240 del 18.11.1923 prevedono, per esempio, il divieto di cessione dei crediti derivanti da contratti di somministrazioni, fornitura e appalto di lavori, salvo che l'amministrazione non vi aderisca. Questa disposizione è stata ritenuta applicabile solamente con riferimento ai crediti dello Stato e delle amministrazioni statali, con esclusione quindi delle Aziende sanitarie Locali. Tuttavia la Giurisprudenza (Cfr Cass. n. 29420/2023) ha affermato che è facoltà delle parti (ancorché non amministrazioni statali) di prevedere che la cessione dei crediti in oggetto sia sottoposta alle norme di cui sopra.

L'art. 120 del d.lgs. 36/2023 e l'art. 6, all. II.14, d.lgs. 36/2023, prevedono, inoltre, che le cessioni di credito del corrispettivo di appalti pubblici siano efficaci, qualora esse: siano redatte per atto pubblico o scrittura privata autenticata; notificate all'amministrazione debitrice; non siano da questa rifiutate nel termine di 45 giorni dalla notificazione.

Negli anni, la ULSS 9 Scaligera e, prima di essa, le ex ULSS 20, 21, 22 della Provincia di Verona sono risultate destinatarie della notificazione di numerosi atti di cessione dei crediti relativi al corrispettivo di appalti di somministrazioni, forniture e lavori. Tali cessioni erano giustificate, in origine, dai tempi piuttosto lunghi entro cui all'epoca venivano estinte le obbligazioni pecuniarie (anche oltre i 400 giorni per la ex ULSS 20) .

Tuttavia da diversi anni, i problemi di cassa che erano all'origine di questi ritardi nei pagamenti, sono venuti meno, tanto che oggi i tempi medi di pagamento delle fatture da parte della ULSS 9 Scaligera si attestano in 40 giorni circa.

Dunque, è oggettivamente venuta meno la motivazione principale del ricorso massivo a questa pratica commerciale da parte dei fornitori, la quale comporta, per la ULSS debitrice, un rilevante aggravio di costi del ciclo passivo di liquidazione e pagamento delle fatture, oltre ad ulteriori rilevanti costi connessi a pratiche commerciali degli istituti di credito cessionari, non sempre rispettose dei canoni di correttezza.

Innanzitutto, la cessione del credito determina che l'interesse del fornitore è sempre più spostata all'attività di emissione fattura, perché è a fronte di essa che l'impresa riceve dal cessionario il corrispettivo pattuito con l'atto di cessione.

Una volta incassato il denaro, il fornitore sostanzialmente perde interesse rispetto al pagamento della fattura da parte del debitore ceduto e quindi a mettere quest'ultimo nelle condizioni di poter eseguire correttamente la propria prestazione. Così, ad esempio, il fornitore è scarsamente interessato a riscontrare le eventuali richieste di correzione di errori che impediscono la liquidazione della fattura, o di integrazione

della documentazione inerente la specifica fornitura e che risulta necessaria per il pagamento. Il fornitore, inoltre, è scarsamente interessato all'emissione di note di credito, oppure ancora, abbina la nota di credito a fatture diverse rispetto a quelle emesse per la fornitura contestata.

Da ciò discende che in un numero di casi, basso percentualmente, ma rilevante in senso assoluto, attesi i volumi di fatture periodicamente liquidate dalla ULSS 9 Scaligera, il ciclo di liquidazione delle fatture passive non riesce a chiudersi, con posizioni debitorie che rimangono aperte presso la struttura che aveva ordinato la spesa e che è chiamato ad emettere l'ordine di liquidazione, anche per molto tempo.

Queste posizioni vengono solitamente chiuse a seguito di un'azione massiva da parte dell'istituto di credito cessionario il quale agisce per l'accertamento di pretese creditorie riferite a centinaia, a volte migliaia, di fatture, emesse da diversi fornitori (a volte anche di fatture già pagate), con conseguente impossibilità da parte dell'Azienda di contrastare singolarmente la fondatezza delle singole pretese creditorie, attesi il numero delle stesse, e i tempi di costituzione in giudizio.

Le recenti esperienze processuali hanno mostrato che l'azione del creditore viene accolta, attraverso il ricorso, sempre più frequente alla *factio juris* di ritenere provato un fatto, qualora non specificamente contestato dal convenuto, ai sensi dell'art. 115 c.p.c. , con conseguente e sostanziale inversione dell'onere della prova: il creditore assolve al proprio onere semplicemente depositando la fattura, il convenuto, invece deve per ciascuna depositare la documentazione attestante l'insussistenza della pretesa.

A ciò si aggiunge l'ulteriore contenzioso avente ad oggetto, invece, il pagamento di interessi legali di mora per ritardato pagamento delle fatture. Anche in questi casi, le recenti esperienze processuali hanno mostrato una tendenza a ritenere sufficienti fonti di prova i dati contenuti nei prospetti allegati da parte dell'istituto di credito attore e relativi alle asserite date di scadenza del termine per il pagamento e di ricevimento del pagamento da parte della ULSS 9 Scaligera, con onere addossato a quest'ultima di provare il contrario.

Infine queste azioni risultano spesso gravate anche dalla richiesta di risarcimento del danno ex art. 6, comma 2, d.lgs. 231/2002, pari ad € 40 per ciascuna fattura non pagata o pagata in ritardo, pretese che, anche in questo caso, hanno trovato accoglimento in sentenze di merito.

Da ciò discende l'interesse della ULSS 9 Scaligera a mantenere il rapporto debitorio con il singolo fornitore e non con un istituto di credito la cui strategia è quella di realizzare il proprio profitto sfruttando l'attuale contesto normativo e giurisprudenziale, sempre più sbilanciato a tutelare gli interessi del creditore.

Ciò promesso, di seguito si ritiene di dover regolamentare il comportamento che l'Azienda deve adottare con riferimento alle notifiche delle cessioni di credito derivanti da corrispettivi di contratti di appalto

## **1 Normativa di riferimento**

I riferimenti normativi del presente regolamento sono:

- l'art. 1260 e ss c.c.;
- art. 9 della L. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E;
- l'art. 70, terzo comma, del Regio Decreto n. 2440 del 18.11.1923;
- la legge 21 febbraio 1991, n. 52;

- la legge n. 136 del 13 agosto 2010

- l'art. 120 e art. 6, all. II.14, d.lgs. 36/2023;

- il decreto n. 40 del 18.01.2008 del Ministero dell'Economia e delle Finanze "Modalità di attuazione dell'art. 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973 n. 602, recante disposizioni in materia di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni";

- le circolari n. 22 del 29.07.2008, n. 29 del 08.10.2009 e n. 15 del 13.04.2015, emanate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

## **2. Clausola contrattuale limitativa della possibilità di cessione dei crediti da appalto.**

È fatto obbligo di prevedere nei capitolati speciali d'appalto, nonché in generale nei contratti che l'Azienda sottoscrive per l'acquisto di prestazioni, anche da privati accreditati, una specifica clausola, rubricata "**divieto di cessione di crediti**" ove viene scritto "*E' fatto divieto al contraente di cedere a terzi i crediti derivanti dal presente contratto, siano essi relativi a prestazioni già eseguite, sia a prestazioni ancora da eseguire*";

## **3. Procedimento in caso di notificazione di cessione di credito.**

L'eventuale notificazione della cessione di crediti costituenti il corrispettivo di contratti di cui all'art. 2 va rifiutata, mediante comunicazione via posta elettronica certificata, da parte del Direttore Generale, su proposta del RUP, e indirizzata al cessionario ed ai cedenti.

Il rifiuto è motivato o dall'applicazione della clausola del capitolato speciale e/o del contratto di servizio che vieta la cessione dei crediti in questione, o, in assenza, e con esclusivo riferimento ai contratti di appalto aggiudicati ai sensi del d.lgs. 36/2023, perché l'amministrazione ritiene, per le ragioni espresse in premessa, prevalente il proprio interesse ad intrattenere i rapporti esclusivamente con il fornitore e non con l'istituto di credito cessionario.

## **4. Casi in cui la cessione di credito non può essere rifiutata.**

Le cessioni relative a crediti derivanti da fattispecie non riconducibili alla categoria dei contratti di appalto, ovvero ai contratti per i quali è stata prevista la clausola di cui all'art. 2, sono soggette alla disciplina civilistica, con conseguente opponibilità all'Azienda, successivamente alla notifica della cessione.

