

**CIRCOLARE INFORMATIVA 17/12**

Milano, 6 aprile 2012

**OGGETTO: Pareri Corte dei Conti Regione Toscana – Accordi sottoscritti da Comuni per cessione pro soluto dei crediti vantati dai fornitori**  
 Del. n. 37/2012/PAR e Del. n. 5/2012/PAR

Si trasmettono agli Associati, per opportuna informazione, le Delibere n. 37/2012/PAR e n. 5/2012/PAR della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Toscana.

Cordiali saluti

Il Segretario Generale  
 Prof. Alessandro Carretta

<b>DISTRIBUZIONE</b>			
<b>ASSOCIATI ORDINARI E CORRISPONDENTI</b>		<b>ASSOCIATI SOSTENITORI</b>	
<b>AOSTA FACTOR</b>	Marziano BOSIO	<b>FS2A</b>	Francesco SACCHI
<b>BANCA CARIGE</b>	Anna LANFRANCO	<b>SCIUME' &amp; ASSOCIATI</b>	Marco CUPIDO
<b>BANCA IFIS</b>	Alberto STACCIONE	<b>SEFIN</b>	Claudia NEGRI
<b>BANCO di DESIO e della BRIANZA</b>	Direzione Generale	<b>STUDIO LEG. F.D'ANIELLO &amp; ASSOCIATI</b>	Lina LONGOBARDI
<b>BARCLAYS BANK</b>	Francesco MAZZITELLI	<b>STUDIO LEG. AVV. FRANCO PILATO</b>	Paolo VERRECCHIA
<b>BCC FACTORING</b>	Oliviero SABATO	<b>STUDIO LEG. GIOVANARDI FATTORI</b>	Segreteria Generale
<b>BETA SKYE</b>	Direzione Generale	<b>STUDIO LEG. LUPI E ASSOCIATI</b>	Massimo LUPI
<b>BURGO FACTOR</b>	Ugo BERTINI	<b>STUDIO LEGALE POLLINA</b>	Pippo POLLINA
<b>CENTRO FACTORING</b>	Servizio Affari generali	<b>VISANT ARCAES</b>	Simona DI VARA
<b>CLARIS FACTOR</b>	Antonio BIANCHIN		
<b>CREDEMACTOR</b>	Direzione Generale		
<b>EMIL-RO FACTOR</b>	Paolo LICCIARDELLO		
<b>ENEL.FACTOR</b>	Direzione Generale		
<b>EUROFACTOR ITALIA</b>	Ivan TOMASSI		
<b>FACTORCOOP</b>	Direzione Generale		
<b>FACTORIT</b>	Direzione Generale		
<b>FARMAFACTORING</b>	Direzione Generale		
<b>FERCREDIT</b>	Giuliana PETROZZI		
<b>FIDIS</b>	Luigi MATTA		
<b>FORTIS COMMERCIAL FINANCE</b>	Direzione Generale		
<b>GE CAPITAL FINANCE</b>	Direzione Generale		
<b>GE CAPITAL FUNDING SERVICES</b>	Giuseppe FARAGO' Luca PIGHI		
<b>GENERALFINANCE</b>	Direzione Generale		
<b>IBM ITALIA SERV. FINANZ.</b>	Gianfranco LANZA		
<b>IFITALIA</b>	Direzione Generale		
<b>MEDIOFACTORING</b>	Sandra MALANCA		
<b>MPS Leasing &amp; Factoring</b>	Direzione Generale		
<b>SACE FCT</b>	Federico MONGELLI Vittorio GIUSTINIANI		
<b>SERFACTORING</b>	Direzione Generale		
<b>SG FACTORING</b>	Carlo MESCIERI		
<b>SIS.PA.</b>	Gianluigi RIVA		
<b>SVI FINANCE</b>	Direzione Generale		
<b>UBI FACTOR</b>	Gianpiero BERTOLI		
<b>UNICREDIT FACTORING</b>	Ferdinando BRANDI		

# **CORTE DEI CONTI**

## **Sezione Regionale di Controllo per la Toscana**

***Del. n. 37/PAR del 13 marzo 2012***

**ADESIONE DA PARTE DEL COMUNE AD UNO O PIÙ ACCORDI CON ISTITUTI BANCARI AL FINE DELLA CESSIONE PRO SOLUTO O PRO SOLVENDO, CON ONERI A CARICO DEL CREDITORE E CON DURATA NON SUPERIORE A 12 MESI – CONFIGURABILITA' DI FORMA ELUSIVA DELLE REGOLE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO – VA VALUTATA IN RELAZIONE AL CASO SPECIFICO.**

**ISTITUTO DELLA CESSIONE PRO-SOLUTO IN ACCORDO CON ISTITUTI DI CREDITO – NON RISULTA VIETATO IN PRESENZA DEL PIANO DEI PAGAMENTI, DI UNA CORRETTA IMPUTAZIONE DELLE SPESE RELATIVE IN TERMINI DI SALDI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO DI STABILITÀ E DELL'INESISTENZA DI ONERI DIRETTI O INDIRETTI, ANCHE IN RIFERIMENTO A VINCOLI CONTRATTUALI NON RISPETTATI.**

- *va rilevato che tra i casi potenzialmente idonei ad integrare la fattispecie elusiva del patto di stabilità interno rientrano senz'altro le operazioni finanziarie volte ad esternalizzare a vario titolo, a soggetti terzi (istituti finanziari, società in house, etc...), la procedura di pagamento, rinviando così l'imputazione a bilancio del medesimo. Le stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti (deliberazione n. 9/2010 resa in funzione nomofilattica), in riferimento ad altro istituto che genera analoghe conseguenze in termini contabili (accollo interno) hanno tenuto a precisare che il ricorso allo stesso "potrebbe determinare un'elusione dei parametri inerenti alla consistenza della cassa, atteso che la stessa non sarebbe rappresentativa delle condizioni dell'ente locale, in ragione dell'esistenza di un negozio diretto a differire il momento del pagamento pur a fronte di debiti certi, liquidi ed esigibili", con ciò avvalorando il principio per cui il ricorso ad un istituto del genere "integrerebbe un'elusione dei parametri su cui valutare il rispetto del Patto di stabilità, atteso che la consistenza della cassa dell'ente locale non sarebbe più rappresentativa dei flussi finanziari dell'ente, in ragione dell'automatica delega ad un terzo (...) dei pagamenti".*
- *Pertanto, ancorché la norma al momento (decreto legislativo n. 149/2011) affidi ad un apposito tavolo tecnico il compito di "valutare la definizione di nuove modalità ed agevolazioni per la cessione pro soluto dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", la Sezione - nel confermare quanto già espresso con delibera n. 5/2012 - osserva che non si rinviene nell'attuale ordinamento un espresso divieto di ricorso ad accordi con istituti di credito, finalizzati a favorire le suddette operazioni, in presenza delle condizioni sopracitate ed, in particolare, che non siano mancanti i presupposti richiamati in relazione alla programmazione del piano dei pagamenti, alla corretta imputazione delle spese relative in termini di saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno e all'inesistenza di oneri diretti o indiretti, anche in riferimento ai vincoli contrattuali non rispettati.*

composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Relatore
- Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
- 1° Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente
- 1° Ref. Marco BONCOMPAGNI	Componente

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio del 13 marzo 2012, il relatore Cons. Graziella De Castelli;

#### PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 13 febbraio 2012 prot. n. 2614/1.13.9, richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Orbetello, in cui si chiede se l'adesione da parte del comune ad uno o più accordi tra il comune e più istituti bancari che preveda una forma di cessione pro soluto o pro solvendo, con oneri a carico del creditore e con durata non superiore a 12 mesi, possa configurare una forma elusiva delle regole del patto di stabilità interno (ai sensi art. 20, comma 10 del D.L. 98/2011, convertito in L. 111/2011 che modifica l'art. 1, comma 111 ter della L. 220/2010).

## CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo. Nella valutazione dei requisiti di ammissibilità, inoltre, questa Sezione tiene anche conto della possibilità legislativamente prevista di concordare, con le autonomie locali, ulteriori forme di collaborazione e, conseguentemente, di quanto previsto nella Convenzione del 16 giugno 2006, citata in premesse.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Presidente della Provincia interessata, tramite il Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, senza necessità di investire le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, per adottare una pronuncia di orientamento generale, secondo quanto stabilito, in funzione di nomofilachia, con delibera n.8/CONTR/2010 delle SSRR adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010.

Nel merito, l'art. 20, comma 10, del D.L. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, nell'introdurre il comma 111 bis all'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, stabilisce che: *"I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli."* Il tenore di tale disposizione viene successivamente ribadito dal legislatore con la previsione di cui all'art.31, comma 30, della legge di stabilità n.183 del 12/11/2011.

La cessione del credito (art.1260 cod. civ.) è un contratto mediante il quale il creditore trasferisce ad un altro il proprio diritto di credito, determinandosi, così, una successione a titolo particolare. Infatti, il credito viene trasferito dal creditore originario (cedente) ad altra persona fisica o giuridica (cessionario) con la conseguenza che il debitore ceduto viene a trovarsi obbligato verso il cessionario. La cessione del credito, determinando una modificazione nel lato

attivo del rapporto obbligatorio (sia che si tratti di cessione solutoria o a titolo oneroso) può essere pro solvendo, che libera il cedente solo in caso di effettivo pagamento, oppure pro soluto, che libera il cedente dall'obbligo gravante nei confronti del cessionario al quale viene accollato per intero il rischio derivante dall'eventuale insolvenza del debitore ceduto (artt. 1266-1267 cod. civ.).

All'ente locale, al fine di evitare che si ponga in essere una manovra elusiva diretta ad aggirare divieti imposti dalla legge, il legislatore ammette il ricorso alla sola cessione del credito pro soluto, ricadendo sul cessionario ogni rischio - anche d'insolvenza - in ordine alla riscossione del credito originario.

La normativa di settore, finalizzata ad assicurare la liquidità alle imprese erogatrici di beni o servizi nei confronti degli enti locali, risulta da ultimo modificata a seguito della sostituzione del comma 3-bis dell'art. 9 del D.L. 29-11-2008 n. 185, convertito dalla legge n. 2 del 28/1/2009 (già modificato dall'art. 1, comma 16, del D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25 e, successivamente, dall'art. 31, comma 1-ter, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) ad opera dell'art.13, comma 1, della legge n.183 del 12/11/2011 con i seguenti commi: *«3-bis. Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, che, ove necessario, nomina un commissario ad acta con oneri a carico dell'ente territoriale. La cessione dei crediti oggetto di certificazione avviene nel rispetto dell'articolo 117 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Ferma restando l'efficacia liberatoria dei pagamenti eseguiti dal debitore ceduto, si applicano gli articoli 5, comma 1, e 7, comma 1, della legge 21 febbraio 1991, n. 52.*

*3-ter. La certificazione di cui al comma 3-bis non può essere rilasciata, a pena di nullità:*

*a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale;*

*b) dalle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari».*

Il medesimo art.13 della legge n.183 del 12/11/2011, al comma 2, prevede, altresì, che *“Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinate, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, le modalità di attuazione delle disposizioni recate*

*dai commi 3-bis e 3-ter dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, come modificato dal comma 1 del presente articolo. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente restano valide le certificazioni prodotte in applicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 maggio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 157 del 9 luglio 2009".*

Occorre, inoltre, far presente che la legge di stabilità per l'anno 2012 (L. 183/2011), all'art.13, comma 3, ha modificato l'articolo 210 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, aggiungendo, dopo il comma 2, il seguente: «2-bis. La convenzione di cui al comma 2 (Convenzione per l'affidamento del servizio di tesoreria) può prevedere l'obbligo per il tesoriere di accettare, su apposita istanza del creditore, crediti pro soluto certificati dall'ente ai sensi del comma 3-bis dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2», disponendo, infine, al comma 4, che "L'obbligo di cui al comma 2-bis dell'articolo 210 del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come introdotto dal comma 3 del presente articolo, trova applicazione con riferimento alle convenzioni stipulate successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge".

Per completezza, il decreto legislativo n. 149/2011 stabilisce, all'art. 16, che: "Il Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante delle regioni e un rappresentante delle autonomie locali designati, rispettivamente, dalla Conferenza dei presidenti delle regioni, dall'ANCI e dall'UPI, e l'Associazione bancaria italiana, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, istituiscono un tavolo tecnico per il perseguimento dei seguenti obiettivi, da realizzare anche attraverso apposita convenzione, aperta all'adesione delle banche e degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385:

a) formulare soluzioni finalizzate a sopperire alla mancanza di liquidità delle imprese determinata dai ritardi dei pagamenti degli enti territoriali;

b) valutare forme di compensazione all'interno del patto di stabilità a livello regionale previsto dalla normativa vigente, anche in considerazione delle diverse fasce dimensionali degli enti territoriali;

c) valutare la definizione di nuove modalità ed agevolazioni per la cessione pro soluto dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

d) stabilire criteri per la certificazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni, secondo le modalità definite dall'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 maggio 2009, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 157 del 9 luglio 2009;

*e) definire i casi in cui la stipulazione, da parte degli enti locali, di un contratto di locazione finanziaria avente ad oggetto la realizzazione e la successiva concessione in locazione finanziaria di un bene immobile non costituisce forma elusiva delle regole del patto di stabilità interno, in considerazione della convenienza economica per l'amministrazione contraente."*

La ratio di tali disposizioni è volta a favorire, in un contesto di difficoltà economica globale, quegli interventi che consentano di accelerare la riscossione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti degli enti territoriali, per somministrazioni, forniture e appalti, e sempre nel rispetto dei vincoli recati in materia di contenimento della spesa pubblica e dello stesso patto di stabilità interno.

Questa Sezione si è già espressa su analogo quesito, con deliberazione n. 5 del 17 gennaio 2012, in cui, dopo aver chiarito che il ricorso alla cessione del credito pro soluto da parte del creditore non è di per sé elusivo del patto di stabilità, ha sottolineato che le norme sull'argomento disciplinano l'iter procedimentale nel caso in cui sussista la volontà espressa da parte del creditore di procedere alla cessione del proprio credito a favore di un istituto bancario. L'attività dell'ente locale consiste, perciò, *"nel certificare la sussistenza del credito sotto il profilo della certezza, liquidità ed esigibilità entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza prodotta dal creditore, previa verifica del rispetto delle regole del patto di stabilità"* come imposto dal comma 3bis citato.

A tale riguardo va rilevato che l'ente locale, in caso di spesa corrente, deve accertarsi che sussista il pertinente impegno di spesa sul capitolo di competenza e, quindi, che sia imputato ai fini della determinazione del saldo rilevante per il rispetto del patto di stabilità. Ove trattasi invece, di spesa in conto capitale, va tenuto presente l'art.9, comma 1, lettera a), numero 2, del D.L.78/2009, convertito in legge 102/2009 che statuisce che: *"Nelle amministrazioni di cui al numero 1, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi."*

In tale ottica va rilevato che tra i casi potenzialmente idonei ad integrare la fattispecie elusiva del patto di stabilità interno rientrano senz'altro le operazioni finanziarie volte ad esternalizzare a vario titolo, a soggetti terzi (istituti finanziari, società in house, etc...), la procedura di pagamento, rinviando così l'imputazione a bilancio del medesimo. Le stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti (deliberazione n. 9/2010 resa in funzione nomofilattica), in riferimento ad altro istituto che genera analoghe conseguenze in termini contabili (accollo

interno) hanno tenuto a precisare che il ricorso allo stesso *"potrebbe determinare un'elusione dei parametri inerenti alla consistenza della cassa, atteso che la stessa non sarebbe rappresentativa delle condizioni dell'ente locale, in ragione dell'esistenza di un negozio diretto a differire il momento del pagamento pur a fronte di debiti certi, liquidi ed esigibili"*, con ciò avvalorando il principio per cui il ricorso ad un istituto del genere *"integrerebbe un'elusione dei parametri su cui valutare il rispetto del Patto di stabilità, atteso che la consistenza della cassa dell'ente locale non sarebbe più rappresentativa dei flussi finanziari dell'ente, in ragione dell'automatica delega ad un terzo (...) dei pagamenti"*.

Pertanto, ancorché la norma al momento (decreto legislativo n. 149/2011) affidi ad un apposito tavolo tecnico il compito di *"valutare la definizione di nuove modalità ed agevolazioni per la cessione pro soluto dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*, la Sezione - nel confermare quanto già espresso con delibera n. 5/2012 - osserva che non si rinviene nell'attuale ordinamento un espresso divieto di ricorso ad accordi con istituti di credito, finalizzati a favorire le suddette operazioni, in presenza delle condizioni sopracitate ed, in particolare, che non siano mancanti i presupposti richiamati in relazione alla programmazione del piano dei pagamenti, alla corretta imputazione delle spese relative in termini di saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno e all'inesistenza di oneri diretti o indiretti, anche in riferimento ai vincoli contrattuali non rispettati.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 2614/1.13.9 del 13 febbraio 2012.

#### DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Orbetello e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 13 marzo 2012

Il Presidente  
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore  
f.to Cons. Graziella DE CASTELLI

Depositata in Segreteria il 13 marzo 2012

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
f.to Fabio CULTRERA



Del. n. 5/2012/PAR



*Corte dei Conti*

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana  
composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
- 1° Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente
- 1° Ref. Marco BONCOMPAGNI	Relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio del 17 gennaio 2012, il relatore 1° Ref. Marco Boncompagni;

#### PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 18991/1.13.9 dell'11 novembre 2011, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cascina, in cui si chiede se un accordo tra il comune e gli istituti bancari, finalizzato ad assicurare la liquidità alle imprese che vantano crediti nei confronti dell'ente stesso,

attraverso la cessione pro soluto di questi, si configuri o meno elusivo delle regole del patto di stabilità interno ai sensi dell'art. 20, comma 10, del D.L. n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011.

#### CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

Nel caso in esame, la richiesta di parere si appalesa ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie.

In relazione al requisito oggettivo, la Sezione deve preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati. Inoltre occorre verificare se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

Nel caso de quo, la Sezione ritiene che la richiesta sia ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, in quanto il quesito posto all'attenzione si pone nell'alveo della contabilità pubblica.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, così da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, senza necessità di investire le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, al fine dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale, secondo quanto statuito, in funzione di nomofilachia, con la delibera n.8/CONTR/2010 delle SSRR adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010.

L'ente richiedente pone all'attenzione della Sezione il quesito relativo alla possibilità di accedere ad un'operazione che si estrinsecerebbe in un accordo con gli istituti bancari che preveda la cessione pro-soluto dei crediti vantati, nei confronti del comune, da soggetti esercenti l'attività d'impresa, e se tale atto convenzionale si ponga o meno in contrasto con le disposizioni di presidio del patto di stabilità interno, configurando, così, un'ipotesi di elusione dello stesso.

Si premette che l'art. 20, comma 10, del D.L. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, nell'introdurre il comma 111 bis all'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, stabilisce

che: "I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli." Il tenore di tale disposizione viene successivamente ribadito dal legislatore con la previsione di cui all'art.31, comma 30, della legge di stabilità n.183 del 12/11/2011.

La cessione del credito(art.1260 cod.civ.) è un contratto mediante il quale il creditore trasferisce ad un altro il proprio diritto di credito, determinandosi, così, una successione a titolo particolare nel credito. Infatti, il credito viene trasferito dal creditore originario, detto cedente, ad altra persona fisica o giuridica, definita cessionario, e conseguentemente il debitore ceduto viene a trovarsi obbligato verso il cessionario in luogo del creditore cedente. La cessione del credito, determinando una modificazione nel lato attivo del rapporto obbligatorio, sia che si tratti di cessione solutoria o a titolo oneroso, comporta la veritas nominis e, cioè, la garanzia di esistenza del credito, ma non anche la solvenza del debitore salvo patto contrario e, dunque, può essere pro solvendo, ovvero verificandosi la liberazione del cedente solo qualora il cessionario ottenga il pagamento da parte del debitore ceduto, oppure pro soluto, risultando il cedente liberato dall'obbligo gravante nei confronti del cessionario che, pertanto, si vede accollato per intero il rischio derivante dall'eventuale insolvenza del debitore ceduto(artt. 1266-1267 cod. civ.).

Per l'ente locale, al fine di evitare che si tratti di una manovra elusiva diretta ad aggirare divieti imposti dalla legge, il legislatore ammette il ricorso solo alla cessione del credito pro soluto ricadendo sul cessionario ogni rischio, anche d'insolvenza, in ordine alla riscossione del credito originario.

La normativa di settore, finalizzata ad assicurare la liquidità alle imprese erogatrici di beni o servizi nei confronti degli enti locali, risulta da ultimo modificata a seguito della sostituzione del comma 3-bis dell'art. 9 del D.L. 29-11-2008 n. 185, convertito dalla legge n. 2 del 28/1/2009 (già modificato dall'art. 1, comma 16, del D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25 e, successivamente, dall'art. 31, comma 1-ter, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) ad opera dell'art.13, comma 1, della legge n.183 del 12/11/2011 con i seguenti commi: «3-bis. Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali certificano, **nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno**, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, che, ove necessario, nomina un commissario ad acta con oneri a carico dell'ente territoriale. La cessione dei crediti oggetto di certificazione avviene nel rispetto dell'articolo 117 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Ferma restando l'efficacia liberatoria dei pagamenti

*eseguiti dal debitore ceduto, si applicano gli articoli 5, comma 1, e 7, comma 1, della legge 21 febbraio 1991, n. 52.*

*3-ter. La certificazione di cui al comma 3-bis non può essere rilasciata, a pena di nullità:*

*a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale;*

*b) dalle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari».*

*Il medesimo art.13 della legge n.183 del 12/11/2011, al comma 2, prevede, altresì, che "Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinate, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, le modalità di attuazione delle disposizioni recate dai commi 3-bis e 3-ter dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, come modificato dal comma 1 del presente articolo. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente restano valide le certificazioni prodotte in applicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 maggio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 157 del 9 luglio 2009".*

*Occorre, inoltre, far presente che la legge di stabilità per l'anno 2012, all'art.13, comma 3, ha modificato l'articolo 210 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, aggiungendo, dopo il comma 2, il seguente:«2-bis. La convenzione di cui al comma 2 può prevedere l'obbligo per il tesoriere di accettare, su apposita istanza del creditore, crediti pro soluto certificati dall'ente ai sensi del comma 3-bis dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2», disponendo, in fine, al comma 4, che "L'obbligo di cui al comma 2-bis dell'articolo 210 del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come introdotto dal comma 3 del presente articolo, trova applicazione con riferimento alle convenzioni stipulate successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge".*

*Per completezza, il decreto legislativo n. 149/2011 stabilisce, all'art. 16, che: "Il Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante delle regioni e un rappresentante delle autonomie locali designati, rispettivamente, dalla Conferenza dei presidenti delle regioni, dall'ANCI e dall'UPI, e l'Associazione bancaria italiana, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, istituiscono un tavolo tecnico per il perseguimento dei seguenti obiettivi, da realizzare anche attraverso apposita convenzione, aperta all'adesione delle banche e degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385:*

a) formulare soluzioni finalizzate a sopperire alla mancanza di liquidità delle imprese determinata dai ritardi dei pagamenti degli enti territoriali;

b) valutare forme di compensazione all'interno del patto di stabilità a livello regionale previsto dalla normativa vigente, anche in considerazione delle diverse fasce dimensionali degli enti territoriali;

c) valutare la definizione di nuove modalità ed agevolazioni per la cessione pro soluto dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

d) stabilire criteri per la certificazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni, secondo le modalità definite dall'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 maggio 2009, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 157 del 9 luglio 2009;

e) definire i casi in cui la stipulazione, da parte degli enti locali, di un contratto di locazione finanziaria avente ad oggetto la realizzazione e la successiva concessione in locazione finanziaria di un bene immobile non costituisce forma elusiva delle regole del patto di stabilità interno, in considerazione della convenienza economica per l'amministrazione contraente."

Si consideri come la ratio di tali disposizioni sia ravvisabile nel favorire, in un contesto di difficoltà economica globale, quegli interventi che consentano di accelerare la riscossione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti degli enti territoriali per somministrazioni, forniture e appalti, e sempre nel rispetto dei vincoli recati in materia di contenimento della spesa pubblica e dello stesso patto di stabilità interno.

Cosicché, il ricorso alla cessione del credito pro soluto da parte del creditore, non è di per sé elusivo del patto di stabilità, essendo, contra, l'attività di certificazione del credito stesso da parte dell'ente locale soggetta al rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno. Pertanto, le norme summenzionate disciplinano l'iter procedimentale in materia de qua nel caso in cui sussista la volontà espressa da parte del creditore di procedere alla cessione del proprio credito a favore di un istituto bancario. L'attività dell'ente locale consiste, perciò, nel certificare la sussistenza del credito sotto il profilo della certezza, liquidità ed esigibilità entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza prodotta dal creditore, previa verifica del rispetto delle regole del patto di stabilità.

Ne consegue che esula dalla competenza dell'ente locale la sottoscrizione di accordi in detta materia con istituti di credito od intermediari finanziari, anche nella considerazione dei possibili oneri che tali accordi potrebbero determinare per il bilancio dell'ente che, in ogni caso, non possono considerarsi ammissibili oltretutto nulli qualora si configurino elusivi delle regole del patto di stabilità interno, salvo quanto previsto dalla novella, precedentemente riportata,

recata dall'art.13, comma 3, della legge n.183 del 12/11/2011, che ha modificato l'articolo 210 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Così, solo in sede di regolazione del rapporto tra l'ente locale e il tesoriere, mediante la stipula di una convenzione deliberata dall'organo consiliare, a seguito dell'affidamento del servizio di tesoreria attraverso le procedure ad evidenza pubblica, è consentito dall'ordinamento di prevedere l'obbligo per il tesoriere di accettare, su apposita istanza del creditore, crediti pro soluto certificati dall'ente ai sensi del comma 3-bis dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, potendo l'accordo legittimamente intercorrere esclusivamente con la banca tesoriere dell'ente locale.

In conclusione, la Sezione non ritiene ammissibile la sottoscrizione generalizzata di accordi con istituti bancari, finalizzati ad assicurare la liquidità alle imprese che vantano crediti nei confronti dell'ente stesso attraverso la cessione pro soluto di questi, fatto salvo quanto previsto dalla novella recata dall'art.13, comma 3, della legge n.183 del 12/11/2011, di modifica dell'articolo 210 del TUEL.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 18991/1.13.9.

#### DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Cascina e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso, in Firenze, nella Camera di consiglio del 17 gennaio 2012.

Il Presidente  
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore  
f.to 1° Ref. Marco BONCOMPAGNI

Depositata in Segreteria il 17 gennaio 2012

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
f.to Fabio CULTRERA