

Del. n. 5/2012/PAR



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, nonchè 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 oltreché 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