



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 256/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica	LATERZA	Presidente
Dott.	Mario	PISCHEDDA	Consigliere relatore
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra	OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo	VALERO	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 3 luglio 2013;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del **Comune di Gravellona Toce (VB)** in ordine alla possibilità di ricorrere all'istituto del reverse factoring con oneri a carico del comune, per il pagamento dei lavori di completamento del palazzetto dello sport;

Visto l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

Visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, c. 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato questa Sezione di controllo per l'odierna seduta;

Udito il relatore consigliere Mario Pischedda;

**FATTO**

Con nota n. 2050 in data 20 febbraio 2013, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie (nota n. 5368/2013) e pervenuta in data 28 febbraio 2013, il Comune di Gravellona Toce, dopo aver premesso di essere destinatario di un contributo regionale di complessivi € 1.700.000,00 per il completamento dei lavori di costruzione del nuovo palazzetto dello sport e che in via informale i

funzionari regionali hanno manifestato perplessità sui tempi di erogazione a causa delle difficoltà finanziarie dell'amministrazione regionale, chiede se sia possibile attivare la procedura di reverse factoring, per un importo corrispondente all'ammontare del contributo regionale, con il proprio tesoriere o altro istituto di credito, con oneri a carico dell'Ente, per poter pagare tempestivamente gli stati d'avanzamento dei lavori alla ditta appaltatrice.

## **DIRITTO**

### **1. Ammissibilità della richiesta.**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è stata introdotta dall'art. 7, c. 8, della legge n. 131 del 2003 il quale prevede che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Per l'esercizio dell'attività consultiva sono stati elaborati alcuni indispensabili requisiti di ammissibilità, sostanzialmente riconducibili ad un profilo soggettivo consistente nella legittimazione del soggetto che effettua la richiesta, ed all'ambito oggettivo della richiesta. Quest'ultimo comporta la necessità di accertare se la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, necessari per i corretti rapporti con l'azione amministrativa e con le funzioni giurisdizionali, giacché 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.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo stata formulata dal Vice-Sindaco del Comune interessato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie. La richiesta di parere è ammissibile anche sotto l'aspetto oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con delibera n. 54/2010.

### **2. Merito**

Il factoring è un contratto di matrice anglosassone in forza del quale un imprenditore specializzato (factor) si impegna a fornire all'impresa cliente una gamma di servizi relativi alla gestione dei crediti da questa vantata nei confronti della propria clientela, a fronte del pagamento di una commissione variabile a seconda dell'entità degli obblighi assunti.

Normalmente il factor anticipa al cliente una parte del valore nominale dei crediti ceduti (cd funzione di finanziamento) e può anche accollarsi il rischio dell'insolvenza dei debitori ceduti (funzione di garanzia).

Per realizzare siffatta complessa operazione la prassi contrattuale, di regola fa ricorso all'istituto della cessione del credito, nel senso che l'impresa cede al factor in massa tutti i crediti vantati (o che vanterà) nei confronti di uno o di tutti i propri clienti.

La legge 21 febbraio 1991, n. 52, che l'art 117 del codice dei contratti pubblici estende alla cessione di crediti verso le stazioni appaltanti derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori ha apportato alcune deroghe alla disciplina codicistica della cessione del credito, prevedendo in particolare la cessione in massa dei crediti, esistenti e futuri, e che, in deroga all'art 1267 cod. civ. e salvo patto contrario, il cedente garantisce la solvenza del debitore ceduto.

Il reverse factoring, o factoring indiretto o factoring invertito, si differenzia dalle normali operazioni di factoring, perché la proposta del servizio parte dal debitore e non dal creditore.

In particolare il debitore, che è di solito un grande gruppo industriale che ha necessità di razionalizzare i processi di pagamento e di ottenere economie di scala nella propria organizzazione, spuntando prezzi migliori dai propri fornitori grazie all'incremento della propria solvibilità e alla disponibilità di anticipazioni di liquidità a costi ridotti rispetto ai tassi di finanziamento del libero mercato, stipula un accordo quadro con il factor al quale successivamente presenterà le proprie imprese fornitrici. Queste sottoscriveranno il contratto di factoring secondo le condizioni stabilite nell'accordo quadro e, in virtù di esso, cederanno i propri crediti.

Ciò premesso, osserva la Sezione che, il ricorso all'istituto del factoring, analogamente a quanto avviene per la cessione del credito non è vietato, né è elusivo del patto di stabilità: è tuttavia necessario che esso venga preceduto da un'attenta ed approfondita analisi tra i costi dell'operazione ed i benefici che da questa derivano al fine di evitare l'insorgenza di diseconomicità e di conseguente danno erariale.

Diversa è la situazione nel caso del reverse factoring giacché il ricorso a questo istituto si presta facilmente ad operazioni elusive del rispetto del patto di stabilità. Infatti, trattandosi di un'operazione che esternalizza il pagamento del debito, ne viene rinviata l'imputazione al bilancio dell'Ente, con conseguente alterazione dei flussi di cassa.

Infatti, con tale accordo, si realizza, sia pure con modalità diverse (la banca si impegna a rendersi cessionaria di crediti verso l'ente anziché ad accollarsi direttamente un debito di quest'ultimo quindi vi è una successione a titolo particolare nel credito anziché nel debito), lo stesso risultato del differimento del pagamento da parte dell'ente locale, che consegue all'accollo generalizzato dei debiti da parte del terzo, sul quale si sono pronunziate le Sezioni riunite in sede di controllo, nella deliberazione n. 9/CONTR/10 del 15 aprile 2010

Al riguardo le Sezioni Riunite hanno precisato che il pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili da parte di un soggetto esterno *"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 li"*, evidenziando che ciò *"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"*.

Peraltro anche la legislazione di settore dettata per accelerare i pagamenti dei debiti da parte delle pubbliche amministrazioni, esclude qualsiasi possibilità di esternalizzazione del debito, limitando l'intervento dell'amministrazione alla certificazione della sussistenza del credito sotto il profilo della certezza, liquidità ed esigibilità e previa verifica del rispetto delle regole del patto di stabilità. In particolare l'art 13, c. 3, della legge 12 novembre 2011, n. 183 ha modificato l'art. 9 comma 3 bis del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2, e s.m.i., (la norma nel testo attualmente vigente, prevede che *"Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di trenta 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 o pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione*

vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, è nominato un Commissario ad acta, con oneri a carico dell'ente debitore ... 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") e l'articolo 210 del testo unico 267/2000 prevedendo che le convenzioni per il servizio di tesoreria stipulate dopo l'1/1/2012, possono 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".

Da ciò discende che non è possibile per l'amministrazione cedere o delegare a terzi il tempestivo pagamento dei propri debiti, atteso che siffatta operazione, costituisce elusione delle regole relative al rispetto del patto di stabilità. L'eventuale operazione, pertanto, potrebbe determinare l'applicazione della sanzione di nullità prevista dall'art. 1 c. 111-bis della l. 13 dicembre 2010, n. 220, introdotto dall'art. 20 c. 10 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L.15 luglio 2011, n. 111, il quale dispone 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".

Va infine richiamato l'art.9, comma 1, lettera a), numero 2, del D.L.78/2009, convertito in legge 102/2009 in base al quale: "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."

Per completezza si richiamano come precedenti la deliberazione della sezione Puglia n 76/2012 in materia di reverse factoring e la deliberazione n 300/2012 di questa Sezione, in materia di cessione di credito ad iniziativa dell'amministrazione che pervengono ad identica conclusione.

#### **P.Q.M.**

Nelle sopra estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 3 luglio 2013.

IL RELATORE

F.TO (Dott. Mario PISCHEDDA)

IL PRESIDENTE

F.to (Dott.ssa Enrica LATERZA)

Depositata in Segreteria il **11/07/2013**

Il Funzionario preposto

F.to (Dott. Federico SOLA)