



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 4263 / del 26 FEB. 2018 / Pos. Coll. e Coord. 5

OGGETTO: Assessorato regionale dell'Istruzione e della Formazione professionale. Quesito su certificazione dei crediti degli enti di formazione professionale ai sensi dell'art. 9, comma 3 *bis*, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2.

Ecc.mo Consiglio di Giustizia Amministrativa
per la Regione Siciliana – Sezione consultiva
PALERMO

e, p. c. Assessorato reg.le Istruzione e Formazione
professionale
PALERMO

Con nota prot. n. 4069/GAB del 5 luglio 2016, l'Assessore regionale per l'Istruzione e la Formazione professionale *pro-tempore* ha posto a Codesto Ecc.mo Consesso un quesito concernente la certificazione dei crediti di cui all'art. 9, comma 3 *bis*, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2, che - a seguito delle successive modifiche ed integrazioni - così recita:

“Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, le pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 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.(...)”

La questione viene posta a seguito della presentazione, da parte di diversi enti di formazione professionale, di istanze per il rilascio della predetta certificazione, afferente ad asseriti crediti in dipendenza di finanziamenti riconosciuti da quel ramo dell'Amministrazione regionale, a valere su fondi regionali e/o comunitari, per l'erogazione di attività formative in favore di terzi.

L'Assessore richiedente riferisce che il Dipartimento dell'Istruzione e Formazione professionale, con direttiva interna di cui alla nota prot. n. 35172 del 17 giugno 2016, ha fornito le prime indicazioni operative alle proprie Strutture competenti, “pur nutrendo perplessità in merito alla riconducibilità dei menzionati crediti nel novero di quelli indicati dalla normativa di riferimento”.

Codesto C.G.A., con parere interlocutorio n. 1025/2016 reso nell'adunanza del 6 settembre 2016 (Affare n. 220/2016), ha chiesto all'Amministrazione richiedente approfondimenti istruttori, consistenti in una serie di chiarimenti e relativa documentazione, ivi indicati; inoltre, ha ritenuto “necessario che sulla originaria richiesta di parere corredata del presente parere e degli adempimenti

istruttori, sia trasmessa relazione dell'Ufficio legislativo e legale della Regione", rinviando per la trattazione all'adunanza del 18 ottobre 2016.

Tuttavia, a causa di un disguido nella ricezione di tale parere presso l'Assessorato richiedente, tali richieste non hanno avuto riscontro, e pertanto, nella successiva adunanza del 17 ottobre 2017 (parere n. 875/2017), Codesto Consesso si è determinato a chiedere all'Assessorato richiedente se permane ancora l'interesse all'acquisizione del parere *de quo*, restando in attesa dell'incombente istruttorio, da effettuare entro il 28 febbraio 2018 e rinviando l'espressione del parere definitivo all'adunanza che sarà fissata per il mese di marzo 2018.

Con nota prot. n. 5612/GAB del 6 novembre 2017, trasmessa "per conoscenza" anche a questo Ufficio - messo a parte in tal modo della consultazione in corso -, l'Assessore per l'Istruzione e la Formazione professionale, nel confermare il proprio interesse all'acquisizione del parere di cui trattasi, ha fornito riscontro agli incompetenti istruttori richiestigli, trasmettendo altresì la documentazione di interesse.

In ordine ai chiarimenti circa la natura dei crediti ed alla fase dei progetti finanziati (progetto completato ovvero diverse fasi di avanzamento dello stesso), ha riferito che nella quasi totalità dei casi trattasi di somme relative alla erogazione di finanziamenti pubblici comunitari e/o regionali, i cui progetti si trovano in diverse fasi di avanzamento (anticipazioni e/o presunti saldi), non suffragati da decreti di chiusura e liquidazione a seguito di rendicontazione.

Ha, inoltre, rappresentato che le sette istanze di certificazione finora presentate sono state tutte rigettate con la medesima, seguente motivazione: "*Il credito oggetto dell'istanza non è assimilabile a quelli derivanti dall'esecuzione di rapporti contrattuali tra Amministrazione e creditore istante, aventi ad oggetto somministrazione, fornitura, appalto e prestazione professionale, secondo quanto previsto dall'articolo 9, comma 3 bis, del D.L. 29/11/2008, n. 185 e s.m.i. Trattasi nello specifico, di credito derivante da finanziamento pubblico assegnato all'istante, ai sensi della Legge n. 241/1990 e s.m.i.*"

In merito alla problematica *de qua*, questo Ufficio osserva quanto segue.

Con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 maggio 2012, modificato il 24 settembre 2012, sono state dettate disposizioni concernenti le modalità di certificazione dei crediti di cui all'art. 9, comma 3 *bis*, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2, "*di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti da parte delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.*" (art. 1, comma 1)

Con circolare n. 35 del 27 novembre 2012 della Ragioneria Generale dello Stato, è stato specificato che "*per quanto attiene all'**ambito oggettivo**, occorre fare riferimento alla natura del credito così come desumibile dal contratto stipulato; pertanto si ritiene che il D.M. certificazione trovi applicazione in relazione ad ogni credito scaturente da un contratto avente ad oggetto somministrazioni, forniture ed appalti, secondo le definizioni recate dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.*"

Successivamente, sempre a livello statale è stato pubblicato un "Vademecum – breve guida alla certificazione dei crediti" (28 luglio 2014), il cui Paragrafo 1.1, in merito a "Quali crediti possono essere certificati", li specifica nei seguenti termini "... un credito commerciale non prescritto, certo, liquido ed esigibile, nei confronti di una P.A."

Sempre a cura del MEF, era stata istituita, nel 2012, la "Piattaforma dei Crediti Commerciali" – sistema PCC – come strumento attraverso il quale le imprese, previa istanza presentata alle rispettive P.A. debitorie, possono ottenere la certificazione dei crediti commerciali

vantati, i quali possono essere anche compensati con debiti di natura tributaria, oppure ceduti a banche e/o intermediari finanziari abilitati.

Si tratta di misure volte ad agevolare le imprese e rilanciare il sistema economico nel suo complesso, alla cui crisi indubbiamente ha contribuito la difficoltà di “disincagliare” i crediti nei confronti del settore pubblico.

Le richieste di chiarimenti di Codesto Consesso all’Assessorato interessato, concernenti la fase dei progetti finanziati (progetto completato ovvero diverse fasi di avanzamento dello stesso) appaiono volte ad acclarare, più in profondità, la natura dei crediti in questione ed i prescritti requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità.

Ciò sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in materia di contributi e sovvenzioni pubbliche, nella fase esecutiva a valle del disposto finanziamento, la posizione giuridica del beneficiario si configura generalmente in termini di diritto soggettivo, con la conseguente devoluzione delle relative controversie al Giudice ordinario (da ultimo, C. Stato, sez. VI, 12.06.2017, n. 2863).

Posto che, nei casi sottoposti a quesito, si verte nella suddetta fase esecutiva, occorre concentrare l’attenzione sulla natura e caratteristiche di tali diritti, ed in particolare sulla loro fonte.

Si tratta, perlopiù, di obbligazioni scaturenti da taluni dei tradizionali “contratti d’impresa” disciplinati dal codice civile, oppure da fattispecie contrattuali “ibride”, contemplate principalmente nel “Codice dei contratti pubblici” – D.lgs. 14.04.2006, n. 163 (ora abrogato e sostituito dal D.lgs. 18.04.2016, n. 50), accomunati dalla struttura a prestazioni corrispettive o sinallagmatiche, ove ad una prestazione di *dare* o *facere* della controparte corrisponde, a carico delle Amministrazioni, quella del pagamento di un prezzo o di un compenso.

Passiamole brevemente in rassegna:

- **somministrazioni** (art. 1559 c.c., avente ad oggetto cose), figura che ricorre anche nel contratto di *somministrazione di lavoro* (art. 30 e ss. D.lgs. n. 81/2015), utilizzabile anche presso le PP. AA., entro i limiti stabiliti dall’art. 36, comma 2, del D.lgs. 30.03.2001, n. 165 - TUPI, da ultimo modificato dal D.lgs. 25.05.2017, n. 75);

- **forniture**, che invero non costituisce un’autonoma fattispecie contrattuale, bensì l’oggetto di taluni contratti di appalto, come definiti dall’art. 3, comma 9, del D.lgs. n. 163/2006 “*Gli «appalti pubblici di forniture» sono appalti pubblici diversi da quelli di lavori o di servizi, aventi per oggetto l’acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l’acquisto a riscatto, con o senza opzione per l’acquisto, di prodotti*”;

- **appalti** (art. 1655 c.c.), fattispecie ridefinita dall’art. 3, comma 6, del D.lgs. n. 163/2006 “*Gli «appalti pubblici» sono i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi come definiti dal presente codice*”;

- contratti di **prestazione professionale** (prestazione d’opera intellettuale: art. 2230 c.c.), tra i quali rientrano gli incarichi di lavoro autonomo ad esperti, di cui all’art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001, mentre gli incarichi professionali tecnici (ingegneria, architettura, consulenza etc.) concettualmente rientranti in questa fattispecie, erano ricompresi dal vecchio Codice dei contratti tra gli “appalti pubblici di servizi” (art. 3, comma 10, D.lgs.163/2006), elencati nell’allegato II, e la stessa configurazione hanno mantenuto con il D.lgs. n. 50 del 2016 (art. 3, comma 1, lett. vvvv «servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici»).

Le caratteristiche strutturali sopra evidenziate differenziano nettamente tali figure contrattuali dagli atti di “*concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere*”, di cui all’art. 12 della L. 241/1990, per i quali è dettata

una disciplina diversa, a partire dall'obbligo della "predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi", nel caso di specie contenuti nei rispettivi Bandi o Avvisi pubblici, i quali debbono altresì attenersi alla normativa (perlopiù di derivazione comunitaria) a monte.

Tali atti di attribuzione di vantaggi economici in genere sono soggetti, inoltre, agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 26 del D.lgs. n. 33/2013, in tema di "Amministrazione aperta".

Al riguardo, merita menzione la Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC n. 59 del 15 luglio 2013, laddove, in merito all'**ambito oggettivo** di applicazione, si chiarisce che: "Si deve quindi ritenere che la disposizione si riferisca a tutti quei provvedimenti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse", e per converso, che "Non è prevista dall'art. 26 del decreto la pubblicazione dei compensi dovuti dalle amministrazioni, dagli enti e dalle società a imprese e professionisti privati come corrispettivo per lo svolgimento di prestazioni professionali e per l'esecuzione di opere, lavori pubblici, servizi e forniture."

Ed ancora, soccorrono i criteri ermeneutici di carattere generale, di cui all'art. 12 delle "Preleggi", a partire da quello letterale, di cui è corollario il principio "*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*", nonché quello teleologico e della *ratio legis*, che nella fattispecie, mira a ricomprendere nella normativa in parola soltanto talune, ben specificate, fonti di obbligazioni della p.a., aventi le caratteristiche sopra illustrate.

Ciò trova riscontro, peraltro, nella giurisprudenza concernente i canoni interpretativi da applicare in materia tributaria – e non v'è dubbio che la disciplina in esame, prevedendo tra l'altro la compensazione dei crediti di che trattasi con debiti tributari, inerisca ad essa - la cui disciplina presenta solitamente una struttura rigida, di stretta interpretazione, sino a risultare totalmente escluso il criterio dell'analogia, in specie per le disposizioni che accordano benefici fiscali, di natura derogatoria e quindi eccezionali (Cass. 20.06.2016, n. 10481, nel caso di specie in materia di condono).

Tutto ciò induce a ritenere, in conclusione, che le fattispecie individuate dal Legislatore con la normativa in oggetto si configurino come un *numerus clausus*, non suscettibili di alcuna estensione in via interpretativa.

Tanto si rassegna in esecuzione di quanto richiesto da Codesto ecc.mo Consesso, per la definitiva resa del parere in oggetto.

IL DIRIGENTE
Avv. Francesco Schillaci



L'AVVOCATO GENERALE
Avv. Gianluigi M. Amico

