



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. 21574 / 104.11.2019 del 8 ottobre 2019 / Pos. n. 4

Oggetto: Sicilcassa S.p.A. in liquidazione coatta amministrativa - Proposta di *datio in solutum*.

Assessorato regionale dell'economia

-Ufficio speciale per la chiusura delle
liquidazioni (rif. nota 27 agosto 2019, n. 2103)

1. Nella nota in riferimento codesto Ufficio speciale - cui è ascritta, in forza dell'articolo 1, comma 1, della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1, la competenza a provvedere alla definizione delle partite creditorie con la liquidazione coatta amministrativa di Sicilcassa S.p.A. - rappresenta che i Commissari liquidatori del predetto Ente in liquidazione, con nota 20 dicembre 2018, n. 908, “*hanno riconosciuto l'obbligazione verso la Regione Siciliana*” di due importi, uno “*in virtù della sentenza n. 4093 del 13/12/2005 del Tribunale di Palermo, confermata con sentenza n. 583/2011 del 5/5/2011 della Corte d'Appello di Palermo e con ordinanza n. 25643/17 del 22/6/2017 della Corte di Cassazione*” e l'altro “*in virtù della ammissione in via amministrativa allo stato passivo della Sicilcassa ...*”.

Riferisce codesto Richiedente che il credito della Regione relativo al primo importo è stato appostato nel capitolo 7653/E “*Entrate derivanti dalla gestione della liquidazione coatta amministrativa di Sicilcassa S.p.A.*” del bilancio di previsione della Regione Siciliana per l'esercizio 2019.

Rappresenta altresì codesta Amministrazione che la Sicilcassa S.p.A. ha proposto di soddisfare una parte del credito “*mediante datio in solutum di un'area di terreno sita in Catania C.da Cibali ...*”.

La Ragioneria Generale, interessata da codesta Amministrazione sulla possibilità di considerare il valore dell'immobile come una entrata del bilancio regionale, con nota 2 aprile 2019, n. 1729, ha precisato che l'ipotesi di soddisfare parzialmente il credito della Regione mediante *datio in solutum* di un'area di terreno “*determinerebbe la necessità di modifiche contabili al Bilancio di previsione*” ivi specificate in modo dettagliato.

Ciò premesso, si chiede l'avviso di questo Ufficio circa la possibilità di accettare la dazione del terreno in luogo dell'adempimento e del pagamento delle somme dovute.

Al riguardo codesto Assessorato considera che “*il credito da cui discende l'entrata iscritta in bilancio rappresenta una posta di natura extratributaria*” ed altresì evidenzia il “*rilevante interesse dell'Amministrazione regionale ad acquisire l'immobile offerto in datio in solutum*” in quanto questo, “*trovandosi al centro di Catania, consentirebbe alla Regione di istituire il più importante parco urbano della città*”.

2. Preliminarmente occorre delimitare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio. Al riguardo appare opportuno precisare che - giusta il disposto dell'art. 7 del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, rimanendo invece esclusa ogni considerazione sull'attività da svolgersi da parte dell'amministrazione attiva nelle singole fattispecie concrete, la cui competenza rimane incardinata nell'ambito dei poteri di gestione istituzionalmente ascritti ai singoli Dipartimenti regionali o agli Uffici speciali.

Ciò premesso, nell'intento di assicurare un utile contributo, si espongono alcune considerazioni giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le determinazioni di competenza di codesto Assessorato.

La disciplina dell'istituto della *datio in solutum* è contenuta nell'articolo 1197, comma 1, del codice civile, ai sensi del quale “*Il debitore non può liberarsi eseguendo una prestazione diversa da quella dovuta, anche se di valore uguale o maggiore, salvo che il creditore consenta. In questo caso l'obbligazione si estingue quando la diversa prestazione è eseguita*”.

La norma del codice civile tutela l'interesse del creditore il quale non può essere costretto ad accettare una prestazione diversa da quella pattuita, anche se di valore superiore, essendo al riguardo necessario un suo apposito atto di consenso.

La *datio in solutum* è dunque un accordo tra le parti che consente di estinguere l'obbligazione in modo soddisfattivo attraverso una prestazione diversa da quella originaria.

Si tratta di una modalità di esecuzione dell'obbligazione differente rispetto all'esatto adempimento e il negozio giuridico a ciò finalizzato implica un atto di disposizione della situazione giuridica sottostante.

Tale precisazione sotto il profilo della disciplina civilistica dell'istituto in esame, assume particolare rilievo anche con riferimento alla *datio in solutum* della amministrazione pubblica; ed invero, al riguardo si fa presente che, secondo l'orientamento delle sezioni regionali della Corte di Conti, la possibilità per le Amministrazioni locali di ricorrere all'istituto della *datio in solutum* ai fini della soddisfazione di crediti di natura diversa da quelli tributari si pone sul piano "*della capacità di agire e dell'osservanza delle regole della contabilità pubblica*" (Cfr. Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 225/2016/PAR).

In proposito si è evidenziato che la pubblica amministrazione, al pari di ogni soggetto di diritto comune, "*gode dell'autonomia privata ai sensi dell'art.1321 c.c., intesa come capacità di costituire, modificare o estinguere rapporti giuridici di tipo patrimoniale, ovvero di porre in essere atti negoziali atipici (art.1322 c.c.), purché con causa lecita e meritevole di tutela*" (Sez. contr. Lombardia, n. 172 del 2016, ...).

La natura disponibile dei crediti diversi da quelli tributari, secondo il citato orientamento della Corte dei Conti, discende, in linea di principio, "*dalla capacità generale dell'ente locale, nel senso della piena capacità di diritto privato dell'ente locale, alla luce del principio normativo scolpito nell'art.1 comma 1 bis della legge 7 agosto 1990 n.241*".

Pertanto, la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti sopra indicata ha concluso in favore della possibilità di ricorrere all'istituto civilistico in esame "*laddove il credito dell'ente locale rivesta natura extra tributaria, salva la qualificazione dell'entrata extra tributaria come indisponibile e salva la previsione legale della sua destinazione, in tutto o in parte, ad altro ente pubblico o allo Stato*".

Alla luce di quanto sopra, l'istituto della *datio in solutum* risulta utilizzabile, in via generale, dall'Amministrazione pubblica per il soddisfacimento dei crediti di natura extra tributaria in base alla capacità di agire riconosciuta dall'ordinamento, fermi restando due limiti: anzitutto, quello della disponibilità del credito che corrisponde al potere di agire in ordine ai rapporti su cui incide la stessa *datio in solutum* nel presupposto dell'assenza di vincoli all'obbligazione imposti dalla legge; in secondo luogo poi, il limite del rispetto delle regole della contabilità pubblica e dei principi di organizzazione dell'attività amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Si osserva a tal proposito che, trattandosi di soggetto pubblico, l'Amministrazione non può disporre liberamente dei propri diritti come qualsiasi creditore, ma deve esercitare le proprie funzioni nell'ambito della discrezionalità amministrativa ad essa riconosciuta dalla legge, ai fini comunque del perseguimento dell'interesse pubblico.

Per conseguenza, una volta ammessa la possibilità, in linea teorica, di accettare la proposta di una prestazione diversa in luogo dell'adempimento originario, purché di valore non inferiore a quest'ultimo, l'Amministrazione potrebbe in concreto addivenire all'accordo di *datio in solutum* previa attenta e rigorosa valutazione di tutti gli interessi coinvolti.

In particolare occorre, anzitutto, considerare l'effettiva realizzabilità del credito in rapporto alle disponibilità del debitore nonché le ragioni che rendono economicamente conveniente ottenere un bene in natura ad incremento del proprio patrimonio.

L'Amministrazione inoltre dovrebbe procedere ad ulteriori valutazioni, evidenziando anche gli effetti di tipo contabile che la rinuncia ad un introito finanziario produrrebbe, nella considerazione che la mancata riscossione delle somme dovute incide sulla liquidità dell'ente nonché sugli equilibri e sui risultati di bilancio.

Ciò detto, passando alla fattispecie sottoposta all'attenzione dello Scrivente, tenuto conto che non sussistono specifici divieti legislativi alla stipula della *datio in solutum* da parte della pubblica amministrazione, codesto Richiedente, al fine di accogliere la proposta formulata dalla Sicilcassa S.p.A., dovrà, anzitutto, considerare in concreto la congruità della stessa alla stregua del riferito orientamento della Corte dei Conti nonché delle osservazioni sopra formulate in via generale.

Tali valutazioni, ovviamente, coinvolgono aspetti di merito per cui, come tali, esulano dalla competenza di quest'Ufficio e restano rimesse alla discrezionalità di codesta Amministrazione.

Si evidenzia in proposito che nella fattispecie in esame va altresì attentamente ponderato il seguente ulteriore elemento.

Infatti, suscita perplessità l'affermazione, contenuta nella nota dell'Ente in liquidazione n. 908/2018, allegata alla richiesta di parere, secondo cui l'area di terreno oggetto della *datio in solutum* proposta, sarebbe “*di proprietà del Consorzio Direzionale Cibali, le cui quote sono detenute da n. 3 società di cui la scrivente Sicilicassa possiede l'intero capitale sociale*”. Ed invero, al riguardo si osserva che la disponibilità del bene immobile in questione sembrerebbe non conciliarsi con la situazione di liquidazione coatta in cui versa la Sicilicassa S.p.A. che, come è noto, comporta viceversa la indisponibilità dei beni¹.

Sarà dunque cura di codesta Amministrazione accertare previamente la concreta disponibilità dell'immobile di che trattasi in capo all'effettivo proprietario ed altresì che il medesimo immobile sia libero da oneri, vincoli, ipoteche, iscrizioni e trascrizioni pregiudizievoli a favore di terzi.

In ogni caso, trattandosi di questione vertente nella materia della contabilità pubblica, si suggerisce di valutare l'opportunità di estendere la presente consultazione anche alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Nei superiori termini l'avviso dello scrivente.

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

¹Cfr. articolo 42, comma 1, della legge fallimentare (RD 16 marzo 1942 n. 267) ai sensi del quale “*La sentenza che dichiara il fallimento priva dalla sua data il fallito dell'amministrazione e della disponibilità dei suoi beni esistenti alla data di dichiarazione di fallimento*”; tale disposizione è applicabile anche alla procedura di liquidazione coatta in virtù dell'articolo 200 della medesima legge fallimentare.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993