



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 9 dicembre 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario - relatore
Emanuele MIO	Referendario

VISTO l'articolo 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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Taglio di Po, acquisita al prot. Cdc n. 5813 del 25 agosto 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 35/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Chiara Bassolino.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Taglio di Po, nel sottoporre alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha reso noto che l'Amministrazione *"intende valutare la possibilità di procedere alla cessione pro soluto, in favore di soggetti terzi specializzati nella gestione e nel recupero crediti, di posizioni di natura tributaria o patrimoniale iscritte a ruolo e già affidate all'Agenzia delle Entrate - Riscossione, la cui riscossione coattiva si è rivelata inefficace ovvero eccessivamente onerosa per l'Ente. Tale cessione si inserirebbe successivamente all'esecuzione del discarico del ruolo e prima dello stralcio dei residui attivi dalle scritture contabili"*.

Richiamato, dunque, il disposto degli artt. 76 della legge 21 novembre 2000, n. 342, e 8 del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, ha chiesto di conoscere: *"a) se sia ammissibile, per un ente locale, procedere alla cessione, a soggetti terzi qualificati, di crediti pecuniari di natura tributaria o patrimoniale, la cui riscossione coattiva si è dimostrata infruttuosa; b) in caso affermativo, quali siano i vincoli contabili e le modalità operative cui l'Ente è tenuto a conformarsi per l'effettuazione della suddetta operazione"*.

AMMISSIBILITÀ

Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, così come previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, quanto al primo profilo, la Sezione regionale di controllo, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitana etc.).

In merito al profilo oggettivo, occorre che la Sezione accerti che il quesito concerna la materia della contabilità pubblica, intesa quale *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprensivo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006). Come precisato in numerose pronunce, il concetto di contabilità pubblica rilevante a tal fine *"consiste nel sistema di principi e di norme che regolano*

l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici" (SS.RR. controllo n. 54/CONTR/2010). In particolare, è stato precisato che, da un lato, in una visione dinamica della nozione, "la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" e, dall'altro, che alla suddetta definizione della materia di contabilità pubblica non può però essere ricondotta "qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio" (SS.RR. controllo n. 54/CONTR/2010). Non potranno, dunque, ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/2014). Non sono inoltre ammissibili istanze che si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, al fine di evitare che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa "nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, nonché SS.RR. controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10, in termini, deliberazione 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11). Il quesito deve avere, dunque, rilevanza generale e astratta, non potendo "concernere fatti gestionali specifici (...)" o implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Infine, il quesito non deve formare oggetto di esame da parte di altri Organi e non deve creare interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Nel caso di specie, risulta integrato il requisito soggettivo con riguardo sia all'ente richiedente sia all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente. La

richiesta di parere, inoltre, è pervenuta per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione, attraverso la trasmissione sulla piattaforma telematica dedicata, denominata "Centrale pareri".

Anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è da ritenere ammissibile, in quanto la cessione dei crediti da parte degli enti locali, su cui vertono i quesiti, costituisce una forma di gestione finanziaria delle entrate e, pertanto, è riconducibile alla materia di contabilità pubblica, come delineata dall'organo di nomofilachia, fermo restando che il presente parere è volto a fornire una disamina della questione in termini generali ed astratti, senza pronunciarsi in merito all'opportunità e alla convenienza dell'atto di gestione alla base della richiesta dell'Ente. E', pertanto, da escludersi qualsiasi commistione con le scelte gestionali di esclusiva competenza e responsabilità degli Organi del Comune di Taglio di Po.

DIRITTO

Con la richiesta di parere in esame è stato chiesto:

- 1) *"se sia ammissibile, per un ente locale, procedere alla cessione, a soggetti terzi qualificati, di crediti pecuniari di natura tributaria o patrimoniale, la cui riscossione coattiva si è dimostrata infruttuosa";*
- 2) *"in caso affermativo, quali siano i vincoli contabili e le modalità operative cui l'Ente è tenuto a conformarsi per l'effettuazione della suddetta operazione".*

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 (cedente) ad altra persona fisica o giuridica (cessionario) e, conseguentemente, il debitore (ceduto) viene a trovarsi obbligato verso il cessionario in luogo del cedente.

Con l'art. 8 del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modificazioni dalla l. 28 maggio 1997, n. 140, la possibilità di porre in essere operazioni di cessione di crediti è stata prevista anche per le pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), ciò *"al fine di realizzare celermente i relativi incassi"*. Tuttavia, stante la natura pubblica dei crediti del soggetto cedente, sono state poste alcune condizioni. In particolare, la cessione è stata ritenuta ammissibile per le sole *"obbligazioni pecuniarie liquide ed esigibili"*, con esclusione dei crediti *"di natura tributaria e contributiva"* in ragione del carattere indisponibile e della natura pubblicistica del credito; è stato, inoltre, richiesto il previo esperimento delle *"ordinarie procedure"* di pagamento da parte dei terzi debitori e che i cessionari siano *"soggetti abilitati all'esercizio dell'attività di recupero crediti di comprovata*

affidabilità (...) abilitati alla suddetta attività da almeno un anno, individuati sulla base di apposita gara". La norma precisa, altresì, che nell'ambito della gara "il prezzo base della cessione, che deve essere effettuata a titolo definitivo, viene determinato tenendo conto, fra l'altro, della natura dei crediti e della possibilità della loro realizzazione".

Successivamente, con l'art. 76 della legge 21 novembre 2000, n. 342, è stato introdotto un regime speciale per i crediti tributari degli enti locali e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, prevedendosi la possibilità di ricorrere alla cessione a terzi, necessariamente "a titolo oneroso", anche per i "creditи tributari, compresi gli accessori per interessi, sanzioni e penalità". La disposizione precisa che "i rapporti tra l'ente locale (...) ed il cessionario sono regolati in via convenzionale", che l'ente locale è tenuto "a garantire l'esistenza dei crediti al tempo della cessione ma non risponde dell'insolvenza dei debitori", e che tali cessioni "non sono soggette all'articolo 1264 del codice civile", sicché sono efficaci nei confronti del debitore ceduto indipendentemente dalla notifica allo stesso o dal suo consenso.

Per quanto concerne il primo quesito, dunque, dal combinato disposto delle suddette norme discende che gli enti locali possono porre in essere operazioni di cessione a soggetti qualificati di crediti pecuniari certi, liquidi ed esigibili, aventi natura tributaria o patrimoniale (con esclusione di quelli aventi natura contributiva), qualora le ordinarie procedure di riscossione coattiva si siano rivelate infruttuose.

A tal proposito, occorre rilevare che, nel caso in cui tale attività sia stata affidata all'Agenzia delle entrate - Riscossione, la cedibilità dei crediti presuppone che l'ente cedente sia l'unico soggetto titolare alla sua riscossione, sicché la stessa è subordinata al previo discarico dei relativi ruoli, sulla base della normativa applicabile *ratione temporis*. In proposito, si segnala che, dapprima, con il d.lgs 29 luglio 2024, n. 110 e, poi, con il d.lgs. 24 marzo 2025, n. 33, recante il "Testo unico in materia di versamenti e di riscossione", è stata, *inter alia*, ridisegnata la procedura di discarico delle quote affidate all'Agenzia delle entrate - Riscossione di cui agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999, prevedendo, da ultimo, a decorrere dal 1° gennaio 2026 (art. 243), rilevanti novità in materia di discarico automatico (art. 211, commi 1 e 2), discarico anticipato (art. 211, commi 3 e 4) e riaffidamento dei carichi (art. 213).

In merito al secondo quesito, si rileva, in primo luogo, che la cessione dei crediti, costituendo una modalità straordinaria di gestione delle entrate, ricade, ai sensi dell'art. 52 del richiamato d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, nell'ambito della potestà regolamentare dell'Ente. Al fine di porre in essere tale operazione è, dunque, necessario che l'Ente abbia adottato una specifica disciplina che preveda l'istituto e regoli le principali condizioni e modalità applicative della procedura nell'ambito del regolamento di contabilità, di cui all'art. 152 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel), o del regolamento delle entrate (sul punto, cfr. Corte dei conti,

Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazioni 22 luglio 2010, n. 108 e 29 settembre 2010, n. 153).

In secondo luogo, questa Corte ha evidenziato che è da escludersi *“la possibilità di cedere, di volta in volta, alcuni crediti a favore di cessionari scelti per l’occasione”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione 14 settembre 2016, n. 40). L’art. 8 del d.l. n. 79/1997 ha, infatti, previsto che il cessionario debba essere scelto mediante *“gara”* - la cui disciplina oggi va ricondotta al d.lgs. n. 36/2023 recante il codice dei contratti pubblici - tra i *“soggetti abilitati all’esercizio dell’attività di recupero crediti di comprovata affidabilità e che siano abilitati alla suddetta attività da almeno un anno”*. L’art. 76 della legge n. 342/2000 ha poi aggiunto che i rapporti tra il cessionario e l’ente locale sono regolati da convenzione. Dall’esame delle due norme si evince, dunque, che il cessionario deve essere soggetto idoneo, scelto previa procedura competitiva, e che la convenzione determini, sulla base delle condizioni risultanti dall’offerta di gara, sia l’oggetto della cessione, nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge (crediti pecuniari certi, liquidi ed esigibili), sia il prezzo della stessa, in base alla natura del credito e alla sua effettiva possibilità di realizzo (caratteristiche del debitore, anzianità del credito, procedure utilizzabili per il recupero etc.). Il prezzo così determinato sarà inferiore al valore nominale del credito, per cui l’ente realizzerà una minore entrata che deve trovare giustificazione in un’analisi dalla quale emerga sia la necessità di *“realizzare celermente i relativi incassi”* (come indicato dall’art. 8 del d.l. n. 79/1997) sia i vantaggi del ricorso a tale istituto rispetto al proseguimento delle procedure di riscossione coattiva - da valutare anche alla luce delle citate novità introdotte in materia quali il riaffidamento dei carichi - a fronte, ad esempio, dell’esistenza di particolari difficoltà nelle procedure di riscossione e della necessità di evitare ulteriori aggravi di costi per l’ente.

Il credito può essere ceduto solo *pro soluto*, trasferendo cioè sul cessionario il rischio di insolvenza del debitore ceduto, come si evince dalla lettura del comma 1 dell’art. 8 del d.l. n. 79/1997, ove dispone che la cessione *“deve essere effettuata a titolo definitivo”*, e del comma 2 dell’art. 76 della l. n. 342/2000, secondo cui l’ente cedente garantisce la sola *“esistenza dei crediti al tempo della cessione”* e non anche il pagamento del debitore.

Sotto il profilo delle scritture della contabilità finanziaria, l’incasso che deriva dalla cessione dei crediti assume la stessa natura dell’entrata relativa ai crediti ceduti e va registrato con imputazione ai relativi residui attivi, in diminuzione per la parte riscossa e a stralcio della parte del credito definitivamente non incassata. Sul risultato di amministrazione, l’operazione produce una diseconomia nella gestione dei residui pari alla parte del credito non riscossa e cancellata dai residui. Trattandosi di crediti in sofferenza, tuttavia, dovrebbe trovare applicazione la relativa quota accantonata nel Fondo crediti di dubbia

esigibilità (ai sensi dell'art. 167 del d.lgs. n. 267/2000 e del punto 3.3. dell'allegato A/2 al d.lgs. n. 118/2011), sicché la riduzione della quota accantonata in avанzo e il corrispondente aumento dell'avанzo libero dovrebbe controbilanciare l'effetto negativo sul risultato di amministrazione determinato dalla cancellazione della quota di residui attivi pari alle minori entrate derivanti da un prezzo di cessione inferiore al loro valore nominale. Qualora i crediti siano stati (re)imputati a esercizi futuri in relazione al tempo stimato per la loro realizzazione, dovrà necessariamente essere cancellata anche l'entrata prevista nei futuri esercizi e, in contropartita, dovrà essere cancellata una pari spesa o dovranno essere individuate le pertinenti coperture.

Per quanto riguarda le rilevazioni nella contabilità economico-patrimoniale, i crediti oggetto di cessione sono iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale all'interno dei crediti di funzionamento, con il relativo fondo svalutazione portato in detrazione. A seguito della cessione, l'ammontare dei crediti iscritti nell'attivo deve essere ridotto per un importo pari al valore nominale dei crediti ceduti e, parimenti, il fondo svalutazione crediti deve essere ridotto in misura pari all'accantonamento relativo ai crediti ceduti. In altri termini la riduzione dell'attivo è pari al valore netto dei crediti oggetto di trasferimento. Tale importo deve essere raffrontato con il prezzo della cessione. Se quest'ultimo è inferiore rispetto al valore dei crediti iscritto nell'attivo al netto della corrispondente quota del fondo svalutazione, la differenza determina un'insussistenza dell'attivo, che confluiscce tra i componenti straordinari negativi del conto economico. Se, invece, il prezzo di cessione è superiore al valore netto dei crediti iscritti nello stato patrimoniale, si determina, per la differenza, una sopravvenienza dell'attivo, che confluiscce tra i componenti positivi del conto economico. Qualora, infine, il prezzo di cessione è pari al valore dei crediti iscritto nell'attivo al netto della corrispondente quota del fondo svalutazione, non risultano rilevazioni nel conto economico dell'esercizio in cui avviene l'operazione in quanto la perdita è già stata iscritta tra i costi, sotto forma di accantonamento al fondo svalutazione crediti, nell'esercizio o negli esercizi in cui tale accantonamento è stato effettuato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Taglio di Po e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 dicembre 2025.

Il Relatore

Chiara BASSOLINO

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 16 dicembre 2025.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente