Michele Camilletti

LA CESSIONE DEI CREDITI DEGLI ENTI LOCALI

Quadro giuridico e aspetti operativi

Il testo, rivolto ad amministratori e operatori, approfondisce uno strumento di gestione attiva dei crediti che costituisce per gli Enti un'opportunità di reperimento della liquidità in un quadro della finanza locale caratterizzato da una continua contrazione delle risorse finanziarie disponibili

HALLEY informatica

ISBN 978-88-7589-466-5
Diritti Riservati © 2016 Halley informatica

Finito di stampare nel mese di febbraio 2016
presso tipolitografia Grafostil snc – Matelica (MC)

per conto di
Halley informatica srl
Via Circonvallazione, 131 – 62024 Matelica (MC)
Tel. 0737 781211 – Fax 0737 787200
halleynt@halley.it – www.halley.it – www.halleyconsulenza.it

progetto grafico, redazione, impaginazione | Kindustria | info@kindustria.it

L'editore e l'autore declinano ogni responsabilità per eventuali ed involontari errori.

Tutti i diritti, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni, sono riservati in tutti i Paesi.

Indice

Autore pag. 9
Introduzione » 11

I – La cessione dei crediti nell'ordinamento italiano

1.1 Inquadramento della cessione del credito » 15
1.2 La disciplina civilistica » 16
1.2.1 Crediti non cedibili » 17
1.2.2 Oggetto della cessione » 18
1.2.3 Efficacia della cessione del credito » 19
1.2.4 Effetti della cessione » 20
1.2.5 Garanzia del credito » 21
1.3 Le altre norme sulla cessione dei crediti » 23
1.3.1 Cessione dei crediti delle imprese » 23
1.3.2 Cessione dei crediti ad intermediari finanziari » 24
1.3.3 Cartolarizzazione dei crediti » 25
1.3.4 Cessione dei crediti da appalti pubblici » 26
1.3.5 Il *factoring* » 27
1.3.6 Disciplina fiscale della cessione dei crediti » 28
1.4 La certificazione dei crediti verso la Pubblica Amministrazione » 28

II – La cessione dei crediti nella Pubblica Amministrazione

2.1 La disciplina della cessione dei crediti per le Pubbliche Amministrazioni » 31
2.2 Le Amministrazioni pubbliche interessate » 32
2.3 I crediti degli Enti locali » 35
2.4 I crediti cedibili » 38

2.4.1 I crediti tributari » 40
2.4.2 I crediti di natura patrimoniale » 44
2.4.3 Gli oneri di urbanizzazione » 46
2.5 I crediti non cedibili » 49
2.6 La cartolarizzazione dei crediti » 51
2.7 Informativa sulle cessioni dei crediti » 53

III – Le modalità operative della cessione dei crediti dell'Ente locale

3.1 La disciplina regolamentare » 55
3.2 I requisiti del cessionario » 59
3.2.1 Abilitazione all'esercizio dell'attività di recupero crediti » 59
3.2.2 I concessionari per la riscossione » 61
3.2.3 Comprovata affidabilità » 62
3.3 Le modalità di scelta del cessionario » 63
3.4 La fissazione del prezzo di cessione » 67
3.5 Il contratto di cessione » 71
3.6 Cessione *pro-soluto* » 73
3.7 La consegna della documentazione » 74
3.8 L'efficacia della cessione » 75
3.9 Il recupero del credito da parte del cessionario » 77

IV – Profili contabili e fiscali della cessione dei crediti

4.1 La cessione dei crediti e i vincoli di finanza pubblica » 81
4.2 Le rilevazioni in contabilità finanziaria conseguenti alla cessione dei crediti » 85
4.3 Le rilevazioni nella contabilità economico-patrimoniale » 90
4.3.1 Le voci dello Stato patrimoniale » 91
4.3.2 Le voci del Conto economico » 92
4.3.3 Le rilevazioni contabili » 94
4.4 Riflessi contabili della cartolarizzazione dei crediti » 97
4.5 Aspetti fiscali della cessione dei crediti » 101

APPENDICE

A)	**Gli atti per la cessione dei crediti**	»	103
1.	Delibera consiliare di modifica del regolamento di contabilità	»	105
2.	Indizione procedura di individuazione del cessionario. Determina a contrattare	»	108
3.	Individuazione del cessionario. Aggiudicazione	»	110
4.	Schema di lettera. Proposta contrattuale	»	112
5.	Schema di lettera. Accettazione cessione	»	113
B)	**I risultati della cessione dei crediti della Pubblica Amministrazione**	»	115

Michele Camilletti, laureato in Economia e Commercio, è Funzionario contabile titolare di Posizione Organizzativa presso il Servizio finanziario del Comune di Ancona.

Introduzione

L'attuale quadro della finanza locale vede gli Enti alle prese con sempre maggiori difficoltà a reperire la liquidità necessaria a far fronte alle proprie obbligazioni.

Una delle ragioni di tale fenomeno è la progressiva riduzione dei trasferimenti statali che, fino a pochi anni fa, garantivano un consistente e regolare flusso di liquidità nel corso dell'esercizio, attraverso l'erogazione periodica da parte dello Stato di quote di tali trasferimenti.

L'introduzione delle norme in materia di federalismo fiscale ha portato al progressivo spostamento delle risorse dell'Ente dalle entrate di natura contributiva verso le entrate proprie, in modo particolare quelle tributarie; l'effetto è stato, tra gli altri, quello di determinare la "concentrazione" degli incassi annuali in prossimità delle scadenze dei tributi propri. Basti considerare che, nell'attuale quadro della fiscalità locale, una fetta consistente delle entrate dell'Ente è costituita dall'Imposta unica comunale (IUC), nelle sue tre componenti – Imposta municipale propria (IMU), Tassa sui servizi indivisibili (TASI) e Tributo sui rifiuti (TARI) – per le quali la norma (con riferimento alle prime due) ed i regolamenti comunali (per la terza) stabiliscono le relative scadenze. Si sta, in questo modo, assistendo ad una forte concentrazione delle riscossioni nei mesi di giugno e di dicembre, determinando per gli Enti problemi di liquidità soprattutto nei periodi immediatamente precedenti a tali scadenze. In proposito, si ricorda che la Legge di stabilità 2016 (Legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha disposto la cancellazione della TASI sulle abitazioni principali, prevedendo a favore dei Comuni un ristoro, pari al minor gettito dell'imposta, attraverso un incremento del Fondo di solidarietà comunale.

Anche con riferimento alle entrate che invece presentano andamenti più regolari nel corso dell'anno, come gli introiti da servizi a domanda o quelli da concessione di beni dell'Ente, i problemi di riscossione non mancano; la situazione di difficoltà economica generale che ha investito il nostro Paese a partire dal 2008 ha infatti portato ad una crescente difficoltà degli utenti dei servizi pubblici a far fronte ai relativi pagamenti. Ancora peggiore la situazione per quanto riguarda un'altra importante risorsa per gli Enti, vale a dire i proventi da concessioni edilizie, i quali hanno subito una forte contrazione a causa della grave crisi che ha investito il settore dell'edilizia.

Se a tutto ciò si aggiunge l'assoluto stallo della riscossione coattiva, con la riforma ancora al palo e le note difficoltà del concessionario Equitalia a recuperare le somme iscritte a ruolo, è evidente come la condizione di liquidità degli Enti sia andata progressivamente peggiorando.

A fronte di questa situazione, il Legislatore è intervenuto con alcune misure finalizzate a tamponare le difficoltà di cassa degli Enti, tra le quali si citano:

- l'ampliamento del limite al ricorso all'anticipazione di tesoreria, dai tre dodicesimi delle entrate correnti (previsto dall'art. 222, comma 1, del TUEL), fino ai cinque dodicesimi delle medesime entrate (limite prorogato fino a tutto il 2016 dall'art. 1, comma 738, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208);
- l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", cui gli Enti possono attingere per provvedere al pagamento dei propri debiti scaduti (il fondo è stato istituito con l'art. 1, comma 10, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35);
- la previsione, per l'anno 2015, di un'anticipazione di liquidità a favore degli Enti commissariati (art. 6, comma 1, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78);
- l'erogazione, a decorrere dall'anno 2016, entro il 31 marzo di ciascun anno, di un acconto a valere sul gettito dell'Imposta municipale propria (art. 3 del D.L. n. 78/2015).

Si tratta, in tutta evidenza, di misure che non risolvono alla radice il problema della cassa degli Enti, soprattutto se si considera che il nuovo quadro normativo, in attuazione delle Direttive

europee per la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, prevede per le Pubbliche Amministrazioni un termine di trenta giorni per il pagamento delle transazioni commerciali[1] (D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, "Attuazione della Direttiva 2000/35/CE, modificato dal D.Lgs. 9 novembre 2012 n. 192 – Attuazione della Direttiva 2011/7/UE"). Non è infatti più possibile ricorrere alla pratica (peraltro già illegittima) di ritardare artificiosamente i pagamenti, in attesa delle necessarie disponibilità di cassa per far fronte alle spese; il rispetto dei termini per l'effettuazione dei pagamenti rappresenta un obbligo di legge e la sua violazione è foriera di responsabilità amministrativa, in quanto il ritardo del pagamento espone l'Ente alla corresponsione di interessi sanzionatori, che configura ipotesi di danno erariale in capo al soggetto che non ha disposto il pagamento nei termini stabiliti. Il necessario rispetto dei tempi di pagamento crea di conseguenza ulteriore tensione per la liquidità dell'Ente.

Per fronteggiare la situazione sopra descritta, gli strumenti che l'Ente può mettere in campo sono:

- la puntuale cronoprogrammazione degli incassi e dei pagamenti nel corso dell'esercizio, facendo sì, per quanto possibile, che anche le scadenze dei pagamenti si concentrino di più nei periodi di maggiore disponibilità di cassa;
- la maggiore distribuzione delle scadenze tributarie (quelle, come la TARI, per le quali l'Ente può autonomamente decidere) nell'arco dell'anno;
- il potenziamento della propria capacità di riscossione, con la responsabilizzazione di tutti gli uffici comunali nella gestione dell'iter delle entrate, che non può essere interamente "scaricata" sul servizio finanziario;
- la messa a disposizione dei debitori dell'Ente (contribuenti, utenti dei servizi, ecc.) dei nuovi sistemi di pagamento elettronico (POS, borsellino elettronico, ecc.), al fine di facilitare i pagamenti;
- la gestione diretta della riscossione coattiva o il suo affidamento ad un soggetto diverso da Equitalia.

1) Termine che può essere elevato, previa pattuizione con la controparte e quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche, fino ad un massimo di sessanta giorni.

In aggiunta a questi, vanno considerati gli strumenti finanziari che l'ordinamento mette a disposizione, come la cessione dei crediti, che costituisce l'oggetto del presente lavoro.

Si tratta, come si vedrà, di uno strumento disciplinato dal Codice Civile e da altre norme specifiche che, tuttavia, è stato fino ad oggi scarsamente utilizzato dalle Amministrazioni locali, ma che, per quanto si è detto, va necessariamente preso in considerazione, considerata la crescente mole di crediti, di natura tributaria ed extratributaria, vantati dagli Enti locali nei confronti dei terzi.

I
LA CESSIONE DEI CREDITI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1.1 Inquadramento della cessione del credito

La cessione del credito è un istituto giuridico attraverso il quale un soggetto trasferisce ad un altro soggetto il suo credito che vanta verso un terzo soggetto. Tale istituto disciplina i rapporti tra i soggetti in relazione alla circolazione della ricchezza; attraverso l'operazione di cessione del credito, in sostanza, si opera una sostituzione del soggetto attivo dell'obbligazione creditoria. La trasmissione del credito avviene, come per gli altri beni patrimoniali, a titolo particolare, mediante un contratto traslativo di diritti avente efficacia immediata tra cedente e cessionario.

Figure che intervengono

Le figure che intervengono nella cessione del credito sono:
- il "cedente", ovvero colui che è titolare del credito e lo trasferisce ad un altro soggetto;
- il "cessionario", vale a dire il soggetto che acquisisce il credito;
- il "ceduto", ovvero il debitore.

A seguito della cessione del credito, il soggetto debitore (ceduto) è tenuto all'assolvimento della propria obbligazione nei confronti del cessionario.

Modalità del trasferimento

La cessione del credito non si configura come contratto tipico; trattandosi del trasferimento di un diritto di credito (dal cedente al cessionario), l'atto assume una diversa qualificazione a seconda delle modalità con cui il trasferimento si realizza: se, come avviene usualmente, la contropartita del credito ceduto è una somma di denaro, il contratto si configura come atto di vendita; se invece il trasferimento avviene a titolo gratuito, si ha a che fare con una donazione.

Pur trattandosi di un istituto giuridico che prevede l'intervento di tre soggetti, la cessione del credito si configura come contratto bilaterale, che si perfeziona con la sottoscrizione dell'accordo da

parte del cedente e del cessionario. Pertanto, affinché l'operazione si realizzi, non è richiesto l'intervento ed il consenso del ceduto: l'obbligazione giuridica mantiene infatti la sua piena validità ed il debitore è comunque tenuto ad onorare il proprio debito, seppur nei confronti di un soggetto diverso dal creditore originario.

Tuttavia, affinché il debitore possa assolvere la propria obbligazione nei confronti del nuovo soggetto creditore, è necessario che lo stesso venga portato a conoscenza dell'avvenuta cessione del credito.

Soggetti

I soggetti che intervengono nella cessione del credito possono essere:

- persone fisiche;
- persone giuridiche (imprese individuali, società, ecc.);
- Pubbliche Amministrazioni.

Nell'istituto della cessione del credito, essendo l'oggetto dell'accordo il trasferimento della titolarità di una cosa determinata (il credito, per l'appunto), l'operazione si realizza per effetto del consenso delle parti legittimamente manifestato; è quello che viene definito contratto "ad efficacia reale" (art. 1376 del Codice Civile), ovvero:

Contratto "ad efficacia reale"

a) l'effetto (della transazione) è prodotto unicamente dal contratto medesimo;
b) non è necessaria l'intermediazione di un successivo negozio giuridico.

La cessione del credito può avvenire:

- a titolo gratuito, senza quindi prevedere alcun corrispettivo a carico dell'acquirente (cessionario);
- a titolo oneroso, nel qual caso è previsto che il cessionario paghi al cedente un corrispettivo.

1.2 La disciplina civilistica

La disciplina generale della cessione del credito è contenuta nel Libro IV, Titolo I, Capo V (denominato "Della cessione dei crediti") del Codice Civile. Gli articoli che definiscono l'istituto in parola sono quelli dal 1260 al 1267. Di seguito se ne riportano le principali disposizioni.

1.2.1 Crediti non cedibili

La norma individua le tipologie di crediti che non possono costituire oggetto di cessione; va pertanto inteso che sono cedibili tutti quei crediti per i quali non ne è espressamente previsto il divieto.

Non possono essere ceduti i crediti a carattere strettamente personale, come i crediti alimentari (art. 447 del Codice Civile). È inoltre vietata la cessione a favore:

Soggetti a cui è vietata la cessione

- dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale, relativamente ai crediti dei figli minori (art. 323 C.C.)[2];
- dei tutori o protutori, relativamente ai crediti dei minori (art. 378 C.C.)[3];
- degli amministratori dei beni dello Stato, dei Comuni, delle Province o degli altri Enti pubblici, relativamente ai crediti affidati alla loro cura;
- degli ufficiali pubblici, relativamente ai crediti che sono venduti per loro ministero;
- di coloro che per legge o per atto della pubblica autorità amministrano beni altrui, relativamente ai crediti amministrati;
- dei mandatari, relativamente ai crediti che sono stati incaricati di vendere (art. 1471 C.C.);
- dei magistrati dell'ordine giudiziario, dei funzionari delle cancellerie e segreterie giudiziarie, degli ufficiali giudiziari, degli avvocati, dei procuratori, dei patrocinatori e dei notai, neppure per interposta persona, relativamente ai diritti sui quali è sorta contestazione davanti l'autorità giudiziaria di cui fanno parte o nella cui giurisdizione esercitano le loro funzioni (art. 1261 C.C.).

Non può inoltre costituire oggetto di trasferimento dal cedente al cessionario il possesso di un bene ricevuto in pegno, salvo che non vi sia il consenso del soggetto costituente il pegno; in caso di dissenso, infatti, il cedente rimane l'unico custode del pegno (art. 1263, comma 2, C.C.).

---

2) Ai sensi dell'art. 323 del Codice Civile, i genitori esercenti la responsabilità genitoriale sui figli non possono acquisire, direttamente o per interposta persona, neppure all'asta pubblica, beni e diritti del minore.

3) Anche il tutore o il protutore del minore non possono acquisire, direttamente o per interposta persona, neppure all'asta pubblica, beni e diritti di quest'ultimo.

Nel rapporto creditorio, le parti (il creditore ed il debitore) possono escludere la cedibilità del credito; tuttavia, qualora si proceda ugualmente alla cessione, il patto di non cedibilità non può essere opposto al cessionario, salvo che non si provi che quest'ultimo ne era a conoscenza al momento della cessione del credito (art. 1260, comma 2, C.C.).

1.2.2 Oggetto della cessione

Art. 1263 C.C.

La cessione del credito comporta il trasferimento dal cedente al cessionario, unitamente al credito (art. 1263, comma 1, C.C.):

- dei privilegi ad esso relativi;
- delle eventuali garanzie personali (fideiussioni);
- delle eventuali garanzie reali (ipoteche);
- degli altri eventuali accessori.

Non vengono invece trasferiti, attraverso la cessione del credito, i frutti scaduti, salvo che le parti non pattuiscano diversamente (art. 1263, comma 3, C.C.); diverso il discorso per i frutti che maturano successivamente alla cessione, i quali, ovviamente, spettano al nuovo titolare del credito[4].

Art. 1262 C.C.

Ai fini del perfezionamento dell'operazione di cessione, il cedente deve consegnare al cessionario (art. 1262 C.C.):

a) gli originali dei documenti probatori del credito che sono in suo possesso, qualora venga ceduto l'intero credito;
b) la copia autentica dei documenti, qualora sia stata ceduta solo una parte del credito.

Anche a seguito di cessione, il credito ceduto conserva tutte le sue caratteristiche originarie, pertanto:

- mantiene la sua natura (ipotecario, pignoratizio, privilegiato, chirografario, ecc.);
- al cessionario possono essere opposte, da parte del debitore, tutte le eccezioni che questi avrebbe potuto opporre al creditore originario (ad esempio, rifiuto del pagamento prima della scadenza o per inadempienze contrattuali);

4) Ai sensi dell'art. 1477, comma 2, del Codice Civile, salvo diversa volontà delle parti, la cosa deve essere consegnata insieme ai frutti dal giorno della cessione.

- restano valide le eventuali condizioni sospensive per il suo pagamento.

1.2.3 Efficacia della cessione del credito

La cessione del credito produce effetti nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata (art. 1264, comma 1, C.C.).

Notifica della cessione

La notifica dell'avvenuta cessione del credito è la comunicazione al debitore del trasferimento del diritto di credito e può essere effettuata:

- dal cedente, nel qual caso è sufficiente che la notifica contenga la notizia dell'avvenuta cessione, con l'indicazione degli elementi essenziali ed identificativi dell'accordo traslativo del diritto di credito;
- dal cessionario, nel qual caso è invece necessaria, oltre alla comunicazione dell'avvenuto trasferimento del diritto di credito, anche la prova certa del trasferimento (copia integrale dell'accordo raggiunto fra cedente e cessionario)[5].

Da un punto di vista formale, la notifica costituisce atto a forma libera e non è soggetto a particolari discipline o formalità, pertanto non deve essere fatta necessariamente mediante ufficiale giudiziario.

Nel caso l'oggetto della cessione sia un credito nei confronti di più debitori, affinché l'operazione sia efficace verso tutti i condebitori ceduti, è necessario che la notificazione sia fatta a tutti loro; diversamente, la stessa è efficace solo nei confronti di quelli a cui è stata notificata o che l'hanno accettata o che ne hanno avuto conoscenza, anche semplicemente per aver appreso dell'avvenuta notifica ad un altro condebitore.

Accettazione della notifica

L'accettazione da parte del debitore ceduto consiste in una dichiarazione di consapevolezza dell'intervenuta cessione, quindi

5) Nel caso la notifica avvenga a cura del cedente, è sufficiente la comunicazione dell'avvenuta cessione in quanto il ceduto intrattiene rapporti con il cedente, pertanto ha la certezza di liberarsi pagando al soggetto che questi gli indica. Nel caso invece di notifica a cura del cessionario, poiché il ceduto non conosce quest'ultimo (in quanto non partecipa al contratto di cessione), per avere la certezza di liberarsi pagando al cessionario deve essere in possesso della prova che il cedente ha espresso la volontà di trasferire a questi il suo credito.

di una semplice presa d'atto del trasferimento del credito che non si configura quale espressione del suo assenso al trasferimento del credito, fatti salvi i casi di cessione di crediti non liberamente trasferibili per i quali è invece necessario l'espresso assenso del debitore.

Art. 1265 C.C.

Qualora il medesimo credito sia oggetto di più cessioni a soggetti diversi, la cessione che ha efficacia è quella che è stata notificata per prima al debitore o quella che è stata per prima accettata da quest'ultimo, risultante con atto di data certa, anche se di data posteriore (art. 1265 C.C.)[6]. Ciò che assume rilevanza è quindi il principio della data certa, per la quale è sufficiente una qualsiasi forma idonea a garantirne la certezza.

1.2.4 Effetti della cessione

Efficacia traslativa del consenso

La cessione del credito non muta la titolarità attiva del rapporto obbligatorio, in quanto trova applicazione il principio dell'efficacia traslativa del consenso (art. 1376 C.C.), per il quale nei contratti che hanno per oggetto il trasferimento della proprietà di una cosa determinata, la costituzione o il trasferimento di un diritto reale ovvero il trasferimento di un altro diritto, la proprietà o il diritto si trasmettono e si acquistano per effetto del consenso delle parti legittimamente manifestato.

Per effetto della cessione del credito, il debitore non è più obbligato nei confronti del cedente, bensì lo è nei confronti del cessionario; pertanto, si intende liberato dall'assolvimento dell'obbligazione previo pagamento della somma dovuta a favore di quest'ultimo.

Art. 1264 C.C.

Questo vale, anche prima dell'avvenuta notifica dell'atto, qualora il debitore sia già a conoscenza della cessione del credito (art. 1264, comma 2, C.C.); in tal caso, quindi, il debitore a cui non sia stata notificata la cessione ma che ne è comunque a conoscenza e che provveda ugualmente al pagamento del debito a favore del cedente anziché del cessionario, non è liberato dalla

6) Ai sensi del medesimo art. 1265 del Codice Civile, la stessa cosa vale nel caso il credito abbia formato oggetto di costituzione di usufrutto o di pegno.

sua obbligazione[7]. Si presuppone la conoscenza della cessione qualora sussistano situazioni oggettive tali da giustificare, in base alle normali regole di buona fede e normale diligenza, la consapevolezza che la cessione si sia verificata. Pertanto, la conoscenza dell'avvenuta cessione la rende efficace nei confronti del debitore, indipendentemente dall'avvenuta notifica o accettazione da parte dello stesso.

Effetto liberatorio del pagamento

È fatta comunque salva la regola generale dell'effetto liberatorio del pagamento eseguito in buona fede al creditore apparente (ai sensi dell'art. 1189 C.C.): in caso infatti di pagamento a favore del cedente, il debitore ceduto è ugualmente liberato dalla propria obbligazione qualora dimostri di aver agito in buona fede, sulla base di circostanze univoche per le quali il beneficiario del pagamento appariva come il legittimo creditore.

L'effetto liberatorio del pagamento del credito ceduto si ha anche quando, in un rapporto contrattuale, in luogo dell'adempimento, viene ceduto un credito: in tal caso, l'obbligazione del cedente nei confronti del cessionario si estingue con la riscossione del credito da parte di quest'ultimo (art. 1198 C.C.).

1.2.5 Garanzia del credito

È previsto, in capo al cedente, l'obbligo di garantire l'esistenza del credito, ovvero la garanzia del *nomen verum* (art. 1266 C.C.); le regole poste dall'ordinamento civilistico sono le stesse previste per il trasferimento di cose.

Oggetto della garanzia

Oggetto della garanzia è il risultato traslativo della cessione, cui ne deriva la responsabilità del cedente qualora il cessionario non consegua la titolarità del credito ceduto o, dopo averla conseguita, la perda per fatto imputabile al cedente.

Tale garanzia assume una diversa conformazione a seconda che la cessione avvenga a titolo oneroso o a titolo gratuito.

Nel caso di cessione a titolo oneroso, in capo al cedente sussiste l'obbligo di garantire l'esistenza del credito all'atto della cessio-

7) In questo caso, l'onere di dimostrare che il debitore ceduto era a conoscenza dell'avvenuto trasferimento del diritto è a carico del cessionario.

ne. È prevista la possibilità di escludere, per patto, la garanzia; tuttavia, il cedente resta comunque obbligato nei confronti delle eventuali azioni dei terzi finalizzate a far valere i propri diritti di proprietà sulla cosa trasferita (c.d. "evizione") derivanti da un fatto suo proprio (art. 1487 C.C.).

Garanzia in caso di donazione

Nel caso di cessione a titolo gratuito (donazione), la garanzia è dovuta solo nei casi e nei limiti in cui l'ordinamento pone a carico del donante la garanzia per l'evizione, ovvero (art. 797 C.C.):

- quando il donante ha espressamente promesso la garanzia;
- l'evizione del credito ceduto dipende dal dolo o dal fatto personale del cedente;
- si tratta di donazione che impone oneri al donatario o di donazione remuneratoria, nei quali casi la garanzia è dovuta fino alla concorrenza dell'ammontare degli oneri o dell'entità delle prestazioni ricevute dal donante.

Se da un lato il cedente, come si è visto, è tenuto a garantire l'esistenza del credito, dall'altro lato egli non risponde della solvenza del debitore (garanzia del *nomen bonum*), salvo che ne abbia assunto la garanzia (art. 1267 C.C.).

Garanzia di solvenza del debitore

A seconda che l'accordo preveda o meno la garanzia della solvenza del debitore, si configura:

a) una cessione *pro-solvendo*, se il cedente garantisce l'adempienza del ceduto;
b) una cessione *pro-soluto* se, al contrario, non è prevista tale garanzia.

Poiché la garanzia di solvenza deve essere espressamente prevista, la fattispecie naturale della cessione del credito, in caso cioè di silenzio delle parti, è quella *pro-soluto*.

Nel caso di cessione *pro-solvendo*, il cedente ne risponde nei limiti di quanto ha ricevuto dal cessionario[8], tuttavia è tenuto:

- a corrispondere gli interessi per il ritardato incasso da parte del cessionario;
- a rimborsare le spese della cessione;
- a rimborsare le eventuali spese sostenute dal cessionario per escutere il debitore;
- a risarcire il danno.

8) Non hanno effetto eventuali patti che prevedano ulteriori responsabilità in capo al cedente.

Qualora tuttavia, pur essendoci la garanzia del cedente in merito alla solvenza del debitore, la mancata realizzazione del credito a seguito dell'insolvenza di quest'ultimo sia dipesa da negligenza del cessionario nell'iniziare o nel proseguire le istanze contro il debitore, la garanzia cessa di avere efficacia ed il cedente non ne risponde.

1.3 Le altre norme sulla cessione dei crediti

Le norme del Codice Civile contengono la disciplina generale dell'istituto della cessione dei crediti. Parallelamente a queste vi sono ulteriori e specifiche disposizioni previste da altre leggi che, pertanto, vanno coordinate con le norme generali di cui sopra.

Disposizioni specifiche

Le leggi in parola sono le seguenti:

- Legge 21 febbraio 1991, n. 52, recante la disciplina della cessione dei crediti delle imprese;
- D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, recante il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia;
- Legge 30 aprile 1999, n. 130, recante la disciplina della cessione del credito a scopo di cartolarizzazione;
- D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante il Testo Unico delle imposte sui redditi, relativamente agli aspetti fiscali.

1.3.1 Cessione dei crediti delle imprese

Legge n. 52/1991

La Legge n. 52/1991 regola, in particolare, la cessione di crediti pecuniari verso corrispettivo; ferma restando l'applicazione delle norme del Codice Civile, le condizioni affinché trovi applicazione la disciplina in parola sono:

Condizioni di applicazione

- il cedente è un imprenditore;
- i crediti oggetto di cessione sorgono da contratti stipulati dal cedente nell'esercizio dell'impresa;
- il cessionario è una banca o un intermediario finanziario, il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti d'impresa o, in alternativa, è un soggetto costituito in forma societaria che svolge l'attività di acquisto di crediti

da soggetti del proprio gruppo che non siano intermediari finanziari.

Deroghe

Rispetto alla disciplina generale del Codice Civile, sono previste alcune deroghe:

- è ammessa la cessione di crediti anche prima che siano stipulati i contratti dai quali sorgeranno, quindi crediti che all'atto della cessione sono ancora inesistenti (art. 3, comma 1). In tal caso, trova applicazione l'art. 1472 del Codice Civile, in base al quale la cessione ha effetto solo al momento in cui il credito viene ad esistenza; se il credito non viene ad esistenza, la cessione è nulla[9];
- è ammessa la cessione di crediti in massa (art. 3, comma 2), ossia la totalità dei crediti riferiti ad un determinato periodo di tempo o che si riferiscono a più soggetti debitori. Tale tipologia di cessione può riguardare sia crediti esistenti, sia crediti futuri; in caso di cessione di crediti futuri, la cessione in massa può avere ad oggetto solo crediti che sorgeranno da contratti da stipulare in un periodo di tempo non superiore a ventiquattro mesi rispetto alla data di formalizzazione della cessione (art. 3, comma 3);
- il soggetto cedente garantisce al cessionario, pur nei limiti del corrispettivo pattuito, la solvenza del debitore ceduto (art. 4), configurandosi in tal modo una cessione *pro-solvendo*; è tuttavia prevista la possibilità che il cessionario vi rinunci, in tutto o in parte.

1.3.2 Cessione dei crediti ad intermediari finanziari

D.Lgs. n. 385/1993

Il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (D.Lgs. n. 385/1993) disciplina invece, in materia di cessione dei crediti:

- la cessione a banche e ad altri soggetti autorizzati[10] di rapporti giuridici individuabili in blocco (art. 58);
- la cessione di crediti al consumatore (art. 125-septies).

---

9) Se le parti hanno sottoscritto un contratto aleatorio e quindi hanno accettato i rischi connessi al mancato trasferimento del credito, il cessionario è tenuto comunque a corrispondere al cedente la controprestazione pattuita.

10) Si tratta degli altri soggetti inclusi nell'ambito della vigilanza consolidata ai sensi degli artt. 65 e 109 e degli intermediari finanziari previsti dall'art. 106.

Cessione a banche

Relativamente alla cessione a banche di crediti in blocco, è previsto che l'istituto cessionario dia notizia dell'avvenuta cessione mediante iscrizione nel registro delle imprese e pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (salvo forme integrative di pubblicità eventualmente stabilite dalla Banca d'Italia); tali adempimenti pubblicitari determinano l'efficacia della cessione nei confronti dei debitori ceduti, di cui all'art. 1264 del Codice Civile. Inoltre, è prevista la facoltà, per i creditori ceduti, di esigere dal cedente o dal cessionario l'adempimento delle obbligazioni oggetto di cessione entro tre mesi dall'avvenuta pubblicazione della notizia della cessione; trascorso tale termine, ne risponde in via esclusiva il cessionario.

Cessione al consumatore

Con riferimento alla cessione di crediti al consumatore è previsto che quest'ultimo può sempre opporre al cessionario tutte le eccezioni che poteva far valere nei confronti del cedente, compresa la compensazione. Ai fini dell'efficacia della cessione è necessario che il consumatore sia informato del trasferimento del credito, salvo che il cedente, in accordo con il cessionario, continui a gestire il credito nei suoi confronti.

1.3.3 Cartolarizzazione dei crediti

Securization

La Legge n. 130/1999 regola la cessione dei crediti a scopo di cartolarizzazione. Questa operazione finanziaria (*securization*) consiste nella cessione a titolo oneroso di un portafoglio di crediti pecuniari o di altre attività finanziarie non negoziabili, individuabili anche in blocco, capaci di generare flussi di cassa pluriennali; il cessionario si obbliga ad incorporare il credito ceduto in uno o più titoli da cedere, a loro volta, a terzi[11]. I crediti in questione possono essere sia già esistenti, sia futuri; i requisiti affinché l'operazione possa realizzarsi sono i seguenti:

Requisiti

- il cessionario sia una società avente per oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei crediti;

11) Con la cessione del credito a scopo di cartolarizzazione, il cedente trasferisce il proprio credito ad un terzo che si obbliga a cartolarizzarlo e a immettere sul mercato i titoli di credito ad esso corrispondenti.

- il cessionario destini in via esclusiva le somme corrisposte dal debitore o dai debitori ceduti al soddisfacimento dei diritti incorporati nei titoli emessi (dalla stessa o da altra società) per finanziare l'acquisto dei crediti, nonché il pagamento dei costi dell'operazione.

L'operazione di cartolarizzazione può essere realizzata anche mediante la sottoscrizione o l'acquisto di obbligazioni e titoli similari o di cambiali finanziarie.

Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

Al fine di rendere efficace ed opponibile la cessione nei confronti del debitore ceduto, è richiesta la pubblicazione dell'operazione sulla Gazzetta Ufficiale (l'art. 4, comma 1, della Legge n. 130/1999 richiama le disposizioni dell'art. 58 del Testo Unico bancario). Conseguentemente a tale adempimento:

- sui crediti acquistati e sulle somme corrisposte dai debitori ceduti sono ammesse azioni soltanto a tutela dei diritti incorporati nei titoli emessi dalla società veicolo;
- in deroga ad ogni altra disposizione, non è esercitabile dai relativi debitori ceduti la compensazione tra i crediti acquistati dalla società di cartolarizzazione ed i loro crediti nei confronti del cedente sorti posteriormente alla data di pubblicazione;
- la cessione è opponibile agli altri aventi causa del cedente, il cui titolo di acquisto non sia stato reso efficace verso i terzi in data anteriore;
- la cessione è opponibile ai creditori del cedente che non abbiano pignorato il credito prima della pubblicazione.

1.3.4 Cessione dei crediti da appalti pubblici

D.Lgs. n. 163/2006

Con riferimento al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (di cui al D.Lgs. n. 163/2006), l'art. 117 dispone che ai crediti verso le stazioni appaltanti derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori, ivi compresi i concorsi e gli incarichi di progettazione, si applichi la disciplina generale della cessione dei crediti di impresa, di cui alla Legge n. 52/1991. La cessione può essere effettuata a favore di banche o altri intermediari finanziari previsti dalle leggi in materia bancaria e creditizia, a condizione che il loro oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa.

Requisiti

Se la stazione appaltante è un'Amministrazione pubblica, affinché la cessione del credito sia efficace e sia ad essa opponibile è necessario che:
- sia stipulata mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata;
- sia notificata all'Amministrazione debitrice;
- l'Amministrazione pubblica non la rifiuti, con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione.

L'Amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto con questo stipulato.

È prevista la possibilità, da parte delle Amministrazioni pubbliche debitrici, di accettare preventivamente la cessione, totale o parziale, da parte dell'esecutore, dei crediti che vengono a maturazione nell'ambito dell'appalto; tale clausola deve essere inserita nel contratto stipulato o in atto separato contestuale.

1.3.5 Il *factoring*

Il *factoring* costituisce una forma atipica di cessione dei crediti; di matrice anglosassone, non ha una specifica disciplina giuridica nel nostro ordinamento. Consiste in un contratto a prestazioni corrispettive, nel quale intervengono:

Soggetti che intervengono

- il creditore cedente, generalmente un imprenditore;
- il cessionario, generalmente una società (*factor*), che svolge professionalmente l'attività di riscossione e gestione di crediti.

Modi e risultati dell'operazione

Il cedente si obbliga a trasferire al *factor* uno o più crediti in cambio di una controprestazione pecuniaria. Il *factoring* contiene quindi un accordo di cessione di crediti ed è comunque riconducibile a quest'ultima; in quanto tale, deve sottostare alle norme previste dall'ordinamento per tale istituto.

L'operazione consente:
- all'imprenditore cedente, di ottenere una somma di denaro per lo svolgimento della propria attività di impresa;
- al *factor*, di incassare la differenza tra quanto pagato all'imprenditore cedente e la somma derivante dalla riscossione.

1.3.6 Disciplina fiscale della cessione dei crediti

D.P.R. n. 917/1986

Ai sensi del D.P.R. n. 917/1986 (Testo Unico delle imposte sui redditi), alla cessione dei crediti si applica la disciplina fiscale delle perdite sui crediti[12].

Come si è visto, nella cessione *pro-soluto* il trasferimento del credito comporta l'esclusione di qualsiasi responsabilità per il cedente e l'assunzione dell'eventuale rischio connesso al mancato adempimento del debitore ceduto in capo al cessionario; quest'ultimo, a fronte dell'assunzione del rischio di non riuscire a recuperare la somma oggetto del credito, corrisponde solitamente al cedente un importo inferiore al valore nominale del credito acquistato. La differenza tra il valore nominale del credito e la somma ricevuta dal cedente costituisce una perdita su crediti che, ai sensi dell'art. 101, comma 5, è deducibile se risulta da elementi certi e precisi e, in ogni caso, se il debitore è assoggettato a procedure concorsuali; ne consegue che la deducibilità della perdita non è automatica in conseguenza dell'atto di cessione, ma è necessaria la dimostrazione dell'esperimento di procedure dalle quali possa desumersi l'irrecuperabilità del credito.

Deducibilità della perdita

Nel caso invece di cessione *pro-solvendo*, nella quale il cedente garantisce la solvibilità del debitore, la perdita non è deducibile, in quanto mancano i presupposti di certezza e definitività previsti dal citato art. 101, comma 5, del TUIR; tale perdita diviene deducibile solo nel momento in cui si verificano gli elementi certi e precisi derivanti dall'insolvenza del debitore.

1.4 La certificazione dei crediti verso la Pubblica Amministrazione

L'art. 9, comma 3-bis, del D.L. n. 185/2008[13], al fine di favorire la cessione *pro-soluto* o *pro-solvendo*, a favore di banche o interme-

12) Nell'ambito del TUIR non vi è una norma specifica che disciplina il trattamento fiscale delle perdite derivanti da cessioni dei crediti, pertanto si applica la disciplina generale.

13) Comma introdotto, in sede di conversione, dalla Legge 28 gennaio 2009, n. 2 e successivamente modificato, da ultimo, dall'art. 27, comma 1, lett. a), b), c) e d), del D.L. 24 aprile 2014, n. 66.

diari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente, dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione, prevede che il creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali presenti istanza all'Amministrazione debitrice al fine di ottenere la certificazione del credito.

Certificazione come ricognizione del debito

La certificazione del credito è da intendersi quale ricognizione del debito ai sensi dell'art. 1988 del Codice Civile; colui a favore del quale è rilasciata, è dispensato dall'onere di provare il rapporto fondamentale, la cui esistenza si presume fino a prova contraria (c.d. "inversione dell'onere della prova in giudizio").

L'Amministrazione debitrice, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, certifica che il relativo credito è certo, liquido ed esigibile, oppure ne rileva l'inesigibilità o l'insussistenza, anche parziale[14]. La certificazione deve indicare obbligatoriamente la data prevista di pagamento.

Piattaforma elettronica per la certificazione

A seguito dell'istituzione della Piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'art. 4 del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 25 giugno 2012, la presentazione dell'istanza da parte del creditore e la successiva certificazione da parte dell'Amministrazione avvengono attraverso tale piattaforma[15].

D.L. n. 66/2014

L'art. 37, comma 7-bis, del D.L. n. 66/2014[16] ha inoltre disposto che le cessioni dei crediti certificati mediante la piattaforma elettronica possano essere stipulate mediante scrittura privata e possano essere effettuate a favore di banche o intermediari fi-

14) Scaduto il termine di trenta giorni, su nuova istanza del creditore, è nominato un Commissario *ad acta*, con oneri a carico dell'Ente debitore, da parte dell'Ufficio centrale del bilancio (per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali centrali, degli Enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie) o della Ragioneria Territoriale dello Stato competente per territorio (per le certificazioni di pertinenza delle altre amministrazioni).

15) L'art. 7 del D.L. n. 35/2013 ha disposto (comma 1) l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di registrarsi sulla Piattaforma, prevedendo (comma 2), in caso di mancata registrazione entro il 28 aprile 2013, la rilevanza dell'inadempienza ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili, nonché la responsabilità dirigenziale e disciplinare e l'assoggettamento ad una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione.

16) Comma aggiunto, in sede di conversione del Decreto, dalla Legge n. 89/2014 e successivamente modificato dall'art. 22, comma 7-bis, lett. b), del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116.

nanziari autorizzati, ovvero da questi ultimi alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. o a istituzioni finanziarie dell'Unione Europea e internazionali. Per le predette cessioni, ai fini della notifica e dell'efficacia e opponibilità nei confronti delle amministrazioni cedute, fa fede la data di comunicazione della cessione alla Pubblica Amministrazione attraverso la piattaforma elettronica, che costituisce data certa, qualora questa non le rifiuti entro sette giorni dalla ricezione della comunicazione.

La garanzia dello Stato

Al fine di assicurare il più veloce pagamento dei debiti per somministrazioni, forniture ed appalti e per prestazioni professionali delle Pubbliche Amministrazioni, l'art. 37, commi 1-3, del D.L. n. 66/2014 ha previsto la garanzia dello Stato, dal momento dell'effettuazione delle operazioni di cessione, sui crediti maturati al 31/12/2013 e certificati alla data del 24/04/2014[17]; i predetti crediti certificati e assistiti da garanzia dello Stato possono essere ceduti *pro-soluto* ad una banca o ad un intermediario finanziario, anche sulla base di apposite convenzioni quadro. Avvenuta la cessione del credito, la Pubblica Amministrazione debitrice può chiedere, in caso di temporanee carenze di liquidità, una ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti; tale operazione, richiesta alla banca o all'intermediario finanziario cessionario del credito, ovvero ad altra banca o ad altro intermediario finanziario qualora il cessionario non consenta alla predetta ridefinizione (in tal caso, previa corresponsione di quanto dovuto, il credito certificato è ceduto di diritto alla predetta banca o intermediario finanziario), è ammessa fino ad una durata massima di cinque anni; a garanzia dell'operazione, l'Ente rilascia delegazione di pagamento o altra simile garanzia a valere sulle entrate di bilancio. Al ripristino della normale gestione della liquidità, l'amministrazione debitrice è tenuta a rimborsare anticipatamente il debito alle condizioni pattuite.

17) La garanzia dello Stato è stata prevista, sempre dal momento dell'effettuazione delle operazioni di cessione, anche per i debiti di parte corrente certi, liquidi ed esigibili delle Pubbliche Amministrazioni, non ancora certificati alla data di entrata in vigore del D.L. n. 66/2014 e comunque maturati al 31/12/2013, a condizione che i soggetti creditori abbiano presentato istanza di certificazione entro il 31/10/2014 utilizzando la piattaforma elettronica e che i crediti siano stati oggetto di certificazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni debitrici tramite la medesima piattaforma elettronica.

II
LA CESSIONE DEI CREDITI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2.1 La disciplina della cessione dei crediti per le Pubbliche Amministrazioni

La normativa richiamata nel capitolo precedente disciplina unicamente l'istituto della cessione dei crediti di soggetti privati, vantati sia nei confronti di altri privati, sia nei confronti di Pubbliche Amministrazioni.

Per questo motivo, in passato, si è a lungo dibattuto se alla cessione dei crediti potessero fare ricorso anche le Pubbliche Amministrazioni, considerato che queste ultime presentano una struttura dei crediti profondamente diversa rispetto a quella dei soggetti privati. Infatti, gran parte dei crediti vantati dagli Enti pubblici nei confronti dei terzi hanno natura tipicamente pubblicistica, cioè non derivano da rapporti di natura commerciale, ma sorgono in conseguenza del potere autoritativo attribuito all'Amministrazione Pubblica dalla Costituzione; basti pensare, in primo luogo, ai crediti di carattere tributario.

D.L. n. 79/1997

Questo, almeno, fino al 1997, quando l'istituto della cessione del credito ha trovato una propria regolamentazione normativa anche per i crediti vantati dagli Enti pubblici. Ci si riferisce, in particolare, al D.L. 28 marzo 1997, n. 79 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 maggio 1997, n. 140) e recante "Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica" che, con l'art. 8, ha consentito, per la prima volta, alle Pubbliche Amministrazioni di cedere i propri crediti.

Come recita la norma richiamata, l'applicazione dell'istituto della cessione dei crediti agli Enti pubblici è finalizzata a "realizzare celermente i relativi incassi", contribuendo per questa via al conseguimento dell'obiettivo della legge, che è quello del riequilibrio della finanza pubblica.

Questa prima estensione alle Amministrazioni Pubbliche della possibilità di cedere i propri crediti escludeva dai crediti cedibili quelli di natura tributaria e contributiva, limitandola pertanto ai soli crediti di natura patrimoniale, quali i proventi da servizi a domanda, i canoni di locazione, ecc.

Legge n. 342/2000

Soltanto successivamente, con la Legge 21 novembre 2000, n. 342 ("Collegato fiscale alla Legge Finanziaria 2000"), all'art. 76, è stata prevista la possibilità, per gli Enti locali e le Camere di Commercio, di cedere a terzi, a titolo oneroso, i loro crediti tributari, compresi gli accessori per interessi, sanzioni e penalità.

Ulteriori chiarimenti

Alcune precisazioni in merito a tale disposizione sono stati forniti con la Circolare del Ministero delle Finanze n. 207/E del 16 novembre 2000, recante i primi chiarimenti al collegato fiscale alla Legge Finanziaria 2000.

Ad oggi, la disciplina della cessione dei crediti della Pubblica Amministrazioni non ha subito modifiche rispetto a quanto previsto alle leggi richiamate che, pertanto, costituisce ancora il punto di riferimento normativo per tale operazione.

2.2 Le Amministrazioni pubbliche interessate

L'art. 8 del D.L. n. 79/1997, nel disciplinare la cessione dei crediti della Pubblica Amministrazione, individua gli Enti pubblici interessati alla disciplina. A tale proposito, la norma rimanda alle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 ("Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego") e successive modificazioni ed integrazioni.

D.Lgs. n. 165/2001

Considerato che il citato D.Lgs. n. 29/1993 è stato abrogato dal D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), ai fini dell'individuazione degli Enti che possono far ricorso alla cessione dei crediti si deve fare riferimento all'art. 1, comma 2, di quest'ultimo, il quale definisce come Pubbliche Amministrazioni:

- le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le Istituzioni educative;

Enti interessati

- le Aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni;
- le Province;
- i Comuni;
- le Comunità montane;
- i Consorzi e le Associazioni di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane;
- le Istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari (IACP);
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- le Amministrazioni, le Aziende e gli Enti del Servizio sanitario nazionale;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN);
- le Agenzie di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300[18] (quali le Agenzie fiscali).

Natura dei crediti cedibili

Tutte le Amministrazioni pubbliche indicate possono effettuare operazioni di cessione dei crediti diversi da quelli di natura tributaria e contributiva (ai sensi dell'art. 8 del D.L. n. 79/1997), mentre gli Enti locali e le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) possono cedere a terzi anche i loro crediti tributari (ai sensi dell'art. 76 della Legge n. 342/2000).

D.Lgs. n. 267/2000

Con riferimento agli "Enti locali" autorizzati ad effettuare operazioni di cessione dei crediti anche tributari, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali"), si fa riferimento:

- ai Comuni;
- alle Province;

18) Ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 300/1999, si tratta delle Agenzie che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, esercitate da Ministeri ed Enti pubblici e che operano al servizio delle Amministrazioni Pubbliche, comprese Regioni ed Enti locali.

- alle Città metropolitane;
- alle Comunità montane;
- alle Comunità isolane;
- alle Unioni di Comuni.

Consorzi

Alcuni dubbi sussistono circa l'inclusione o meno nel novero degli Enti locali, per le finalità che qui interessano, dei Consorzi costituiti da tali Enti. Infatti, l'estensione a questi Consorzi delle norme previste per gli Enti locali (con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali), disposta dall'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, attiene unicamente le norme previste da tale Testo Unico e non anche quelle delle altre leggi, quali appunto l'art. 76 della Legge n. 342/2000; tuttavia, la giurisprudenza[19] tende a considerare i consorzi tra Enti pubblici territoriali essi stessi come Enti pubblici territoriali. Si ritiene, pertanto, che nella sfera degli Enti locali vadano inclusi anche i Consorzi, eccetto quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e quelli che gestiscono servizi sociali, nell'accezione di cui all'art. 2, comma 2, del TUEL.

Regioni

Non rientrano invece nella definizione di Enti locali le Regioni, seppur l'art. 114 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Legge di modifica del Titolo V della Costituzione), le individua insieme a Comuni, Province e Città metropolitane quali emanazioni territoriali della Repubblica Italiana e come Enti autonomi dotati di propri statuti, poteri e funzioni.

Enti locali non territoriali e ASL

Analogamente, non rientrano in tale definizione neanche gli Enti locali non territoriali, come le Camere di Commercio (che infatti vengono espressamente indicate, dall'art. 76 della Legge n. 342/2000, insieme agli Enti locali, quali soggetti autorizzati a cedere crediti tributari) e le Aziende Sanitarie Locali.

19) Si veda, ad esempio, la sentenza 19 marzo 2002, n. 3971 della Corte di Cassazione, Sez. V, civile.

2.3 I crediti degli Enti locali

Sul piano contabile, i crediti dell'Ente locale vengono rilevati sia nell'ambito della contabilità finanziaria, sia in quella economico-patrimoniale.

Contabilità finanziaria

Relativamente alla rilevazione finanziaria, i crediti dell'Ente trovano riscontro nei residui attivi conservati, ovvero nelle somme che sono state accertate in entrata e per le quali si è in attesa del relativo incasso.

Contabilità economico-patrimoniale

Per quanto riguarda invece la contabilità economico-patrimoniale, i crediti che l'Ente vanta nei confronti dei terzi trovano riscontro, alla data del 31 dicembre, all'interno dello stato patrimoniale, nella parte dell'attivo. L'allocazione dei crediti nello stato patrimoniale dell'Ente avviene sulla base della natura e delle caratteristiche dell'obbligazione; in particolare[20]:

Allocazione dei crediti

- nell'aggregato "immobilizzazioni finanziarie" vengono contabilizzati i crediti oggetto di cartolarizzazione (si veda il successivo par. 2.6) ed i crediti concessi dall'Ente a propri organismi partecipati (escluse le concessioni di credito per far fronte a temporanee esigenze di liquidità);
- nella voce "Crediti" all'interno dell'aggregato "Attivo circolante" sono invece contabilizzati:
  a) i crediti di funzionamento, che corrispondono ad obbligazioni giuridiche, perfezionate ed esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni;
  b) i crediti da finanziamenti contratti dall'Ente, corrispondenti ai residui attivi per accensioni di prestiti derivanti dagli esercizi precedenti, più i residui attivi per accensioni di prestiti sorti nell'esercizio, al netto delle riscossioni in conto residui dell'esercizio relative alle accensioni di prestiti;
  c) i crediti finanziari concessi dall'Ente per fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dei propri Enti e delle società controllate e partecipate.

L'ammontare dei crediti risultanti dalla contabilità finanziaria (residui attivi) e quello risultante dalla contabilità economico-

20) Punto 6 del "Principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale", di cui all'allegato 4/3 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

patrimoniale (voce "crediti" dell'attivo patrimoniale) possono differire, poiché:

a) nell'attivo dello Stato patrimoniale sono conservati anche i crediti stralciati dalla contabilità finanziaria, in corrispondenza dei quali è iscritto un fondo svalutazione crediti di pari importo;
b) in contabilità economico-patrimoniale sono iscritti anche i crediti che, in contabilità finanziaria, sono imputati negli anni successivi (per il principio della contabilità finanziaria potenziata).

Contabilizzazione del credito

In generale, la contabilizzazione del credito avviene in fase di accertamento dell'entrata che, ai sensi dell'art. 179 del TUEL[21], costituisce la prima fase di gestione dell'entrata, nella quale:

- viene verificata la ragione del credito;
- viene verificata la sussistenza di un idoneo titolo giuridico;
- è individuato il debitore;
- è quantificata la somma da incassare;
- viene fissata la relativa scadenza.

Accertamento dell'entrata

Al fine di procedere alla registrazione contabile del credito, ovvero all'accertamento dell'entrata, è necessario disporre di idonea documentazione che ne attesti l'esistenza; l'operazione si perfeziona mediante l'atto gestionale con cui sono verificati ed attestati i requisiti sopra elencati. L'iscrizione dell'entrata nel bilancio dell'Ente avviene nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione attiva, mentre l'imputazione contabile viene effettuata nell'esercizio in cui scade l'obbligazione.

Relativamente alle entrate proprie (tributarie e patrimoniali) per le quali sia stata prevista la rateizzazione del pagamento, l'accertamento dell'entrata è effettuato nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione, mentre la relativa imputazione è effettuata (punto 3.5 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria):

a) nello stesso esercizio in cui sorge il credito, se la scadenza dell'ultima rata non è fissata oltre i 12 mesi successivi;

21) L'art. 179 del TUEL è stato modificato dall'art. 74, comma 1, n. 25), del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, come disposto dall'art. 80, comma 1, del medesimo decreto.

b) negli esercizi in cui scadono le rate, per le scadenza fissate oltre i 12 mesi successivi.

Importo

L'accertamento delle entrate avviene per l'intero importo del credito, anche nel caso di entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale (quali le sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.)[22].

Tempi e modalità

I tempi e le modalità per l'accertamento delle entrate variano a seconda della natura dell'entrata, come riportato nella tabella che segue.

TIPOLOGIA DI ENTRATA	MODALITÀ DI ACCERTAMENTO
Entrate tributarie	Emissione di ruoli o altre forme stabilite per legge
Entrate patrimoniali	Acquisizione diretta o emissione di liste di carico
Entrate da servizi a carattere produttivo	Acquisizione diretta o emissione di liste di carico
Entrate da servizi a domanda individuale	Acquisizione diretta o emissione di liste di carico
Entrate da partite compensative delle spese per servizi per conto terzi e partite di giro	Contestualmente all'assunzione del relativo impegno di spesa
Entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche (comprese le entrate tributarie riscosse attraverso il bilancio dello Stato o di altra amministrazione pubblica)	A seguito di comunicazione dell'atto amministrativo di impegno dell'amministrazione erogante relativo al contributo o al finanziamento
Entrate da cessione di beni immobili e diritti di superficie	A seguito della stipula del rogito
Entrate da cessione di altri beni	A seguito del trasferimento della proprietà

22) Il criterio della contabilizzazione delle entrate "al lordo" è enunciato nel punto 3.3 del Principio contabile applicato della contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118. Lo stesso principio contabile dispone che, per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio, è effettuato un accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti.

Entrate da assunzione di prestiti	A seguito della stipula del contratto di mutuo o prestito
Altre entrate	Contratti, provvedimenti giudiziari o atti amministrativi specifici

Entrate che non originano crediti

Non vanno considerate, per le finalità che qui rilevano, le entrate che vengono accertate per cassa, vale a dire nello stesso momento in cui avviene la relativa riscossione, in quanto è evidente come queste entrate non diano origine a residui attivi, ovvero a crediti, i quali vengono registrati ed immediatamente estinti. Rientrano in questa fattispecie:

- le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti, quali l'Imposta Municipale Propria (IMU) ed il Tributo sui Servizi Indivisibili (TASI) per i Comuni e l'Imposta Provinciale di Trascrizione (IPT), la Tassa per il rilascio delle licenze per la caccia e la pesca, il Tributo speciale per il conferimento dei rifiuti in discarica e l'Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione per le Province;
- le entrate derivanti dalla lotta all'evasione delle entrate tributarie riscosse per cassa, qualora non si proceda con l'emissione di ruoli e liste di carico.

Scadenza dei crediti

Relativamente alla scadenza dei crediti, questa coincide (punto 3.6 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria):

- con l'esigibilità del credito, per le entrate tributarie ed extratributarie;
- con l'esercizio finanziario in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno relativo al contributo o al finanziamento, per le entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre Amministrazioni pubbliche;
- con i termini di pagamento previsti nel permesso rilasciato, per le entrate da contributi per permessi di costruire.

2.4 I crediti cedibili

Per il disposto congiunto dell'art. 8 del D.L. n. 79/1997 e dell'art. 76 della Legge n. 342/2000, possono formare oggetto di cessione

da parte degli Enti locali tutti i crediti da questi vantati verso terzi, fatta eccezione per quelli di natura contributiva.

Non essendo prevista una elencazione tassativa dei crediti cedibili, va da sé che possono essere trasferiti tutti i crediti diversi da quelli che assumono la veste di contributi, siano essi di parte corrente o di parte capitale.

Condizioni per la cessione

Per prima cosa, va sottolineato che, per espressa previsione normativa (il citato art. 8 del D.L. n. 79/1997), le Pubbliche Amministrazioni possono procedere alla cessione dei propri crediti solo dopo aver esperito le ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti per il pagamento da parte dei terzi debitori di quanto ad esse dovuto. Ciò significa che è dovere, di ciascun Ente pubblico, porre in essere le operazioni necessarie affinché i debitori facciano fronte alle proprie obbligazioni; tale adempimento si considera realizzato se l'Amministrazione ha provveduto:

- ad inviare ai debitori appositi avvisi di pagamento, con l'indicazione della somma dovuta, nonché dei termini e delle condizioni di pagamento;
- ad attivare, decorso inutilmente il termine per il pagamento, le ulteriori attività finalizzate ad incassare la somma.

Circa le azioni da porre in essere da parte dell'Amministrazione affinché si possano considerare esperite le ordinarie procedure per il pagamento da parte dei debitori, vi si tornerà in maniera più approfondita nel paragrafo 3.1. Per ora basta dire che, una volta che l'Ente abbia posto in essere le azioni di cui sopra ed il debitore non abbia ancora adempiuto a quanto dovuto, il relativo credito può divenire oggetto di cessione.

D.L. n. 79/1997

Affinché un credito possa essere ceduto, è necessario, come disposto dal richiamato art. 8 del D.L. n. 79/1997, che:

- si tratti di una obbligazione di carattere pecuniario, ovvero sia un credito la cui controprestazione è rappresentata da una somma di denaro;
- l'obbligazione risulti essere liquida, ovvero l'ammontare del credito sia espresso in misura determinata o facilmente determinabile e non in modo generico;
- il credito sia esigibile, ovvero non sia sottoposto a condizione sospensiva, né a termini e che tale diritto possa essere fatto valere in giudizio per ottenere una sentenza di condanna.

Tipologie

Relativamente ai crediti che l'Ente locale può cedere, possono essere individuate differenti tipologie che si distinguono sia per quanto riguarda la loro natura (istituzionale o commerciale), sia per quanto riguarda l'istituto giuridico in base al quale è sorta l'obbligazione pecuniaria in capo al debitore (erogazione di un servizio pubblico, possesso di un bene immobile, ecc.).

2.4.1 I crediti tributari

In termini di volume, i crediti più importanti per i Comuni sono costituiti dalle entrate tributarie, che afferiscono ai tributi propri dell'Ente, in particolare:

Entrate tributarie

- l'Imposta Municipale Propria (IMU);
- il Tributo sui servizi indivisibili (TASI);
- il Tributo sui rifiuti (TARI);
- l'addizionale comunale IRPEF;
- l'Imposta sulla pubblicità;
- l'Imposta di soggiorno;
- l'Imposta di sbarco;
- i diritti sulle pubbliche affissioni;
- la Tassa sull'occupazione del suolo pubblico (TOSAP).

Seppur, come si è visto, l'art. 76 della Legge n. 342/2000 disponga la cedibilità dei crediti tributari e quindi, teoricamente, tutti i crediti afferenti le entrate di cui sopra possono divenire oggetto di cessione, dal punto di vista pratico ed operativo va tenuto conto di alcuni importanti aspetti.

Condizioni per la cessione

Innanzitutto, occorre considerare che, affinché un credito tributario possa essere oggetto di cessione, è necessario che lo stesso risulti essere certo, liquido ed esigibile; pertanto, tale credito deve risultare da ruoli, ingiunzioni di pagamento, liste di carico, ecc. da cui risultino:

- le generalità del debitore;
- l'esatta quantificazione della somma dovuta;
- la norma o l'atto da cui risulti l'obbligazione del debitore a corrispondere la somma indicata.

Con riferimento alle entrate tributarie, l'obbligazione in capo al contribuente deriva:

a) dalle disposizioni di legge che regolano l'istituzione e l'applicazione del tributo;

b) dalle norme regolamentari adottate dall'Ente in merito alle specifiche modalità di applicazione;
c) dagli atti con i quali l'Ente stabilisce le aliquote e le tariffe del tributo e le eventuali esenzioni o riduzioni.

Titolare del diritto a riscuotere

La cedibilità del credito tributario presuppone che il titolare del diritto a riscuotere la somma sia l'Ente stesso. Si pone, evidentemente, un problema per quanto riguarda i crediti da riscuotere coattivamente consegnati al concessionario per la riscossione (Equitalia S.p.A., in primo luogo), per i quali l'Ente ha provveduto alla formazione di un ruolo esecutivo, ai sensi del Titolo I, Capo II del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602[23]; in tal caso infatti, l'Ente, che rimane comunque il titolare del credito, consegnando al concessionario il ruolo, per la conseguente emissione di una cartella di pagamento, fa sì che diventi quest'ultimo il soggetto titolato ad incassare la somma, previo successivo riversamento all'Ente. Questi crediti sono iscritti in ruoli ancora in riscossione presso il concessionario e non sono stati ancora discaricati: ipotizzare una loro cessione ad un terzo soggetto significherebbe affidarne la riscossione contemporaneamente a due soggetti; inoltre, nel momento in cui si è provveduto alla loro iscrizione a ruolo, lo stesso è stato affidato alla riscossione del concessionario, che deve eseguire le specifiche procedure previste dall'ordinamento, fino al loro definitivo discarico. In caso di cessione, si assisterebbe invece al discarico del credito, non per inesigibilità dello stesso, ma per effetto della sua cessione e del relativo diritto alla riscossione ad un altro soggetto. Da parte sua, il concessionario è invece tenuto a compiere tutte le azioni che la legge gli riconosce al fine di addivenire alla riscossione (notificazione delle cartelle, esecuzione forzata attraverso i pignoramenti, ecc.).

Riscossione coattiva

Crediti affidati a un concessionario

Fermo restando quindi il legittimo interesse dell'Ente ad individuare procedure alternative per il recupero dei crediti, considerati i scarsi risultati della riscossione coattiva a mezzo del concessionario, nel silenzio della norma si può ritenere che non possano essere ceduti a terzi i crediti già oggetto di affidamento a quest'ultimo e che risultano ancora in carico allo stesso.

23) L'art. 10 del D.P.R. n. 602/1973 definisce il ruolo come «*l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute formato dall'ufficio ai fini della riscossione a mezzo del concessionario*».

D.Lgs. n. 112/1999

È invece espressamente vietata (art. 21, comma 4, del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112) l'espletamento dell'attività di recupero crediti da parte dei concessionari a favore di soggetti nei confronti dei quali sono state avviate procedure di riscossione coattiva a mezzo ruolo; ne consegue che non possono formare oggetto di cessione a favore del concessionario per la riscossione[24] i crediti per i quali l'Ente, dopo aver esperito le ordinarie procedure finalizzate ad incassare la somma (es. solleciti di pagamento), ha provveduto alla formazione del ruolo ed all'affidamento della riscossione allo stesso concessionario.

Riscossione coattiva diretta

Diverso il discorso per i crediti oggetto di riscossione coattiva gestiti direttamente dall'Ente: in tal caso, è l'Ente medesimo ad emettere un'ingiunzione fiscale, ai sensi del R.D. 14 aprile 1910, n. 639 ed è lo stesso Ente a rimanere l'unico soggetto titolato a ricevere il pagamento da parte del debitore. In tal caso, quindi, l'Ente può senz'altro procedere alla cessione del credito, sussistendone tutti i requisiti.

Analogamente cedibili sono i crediti per i quali l'Ente emette avvisi di pagamento sulla base di liste di carico, vale a dire elenchi di contribuenti, distinti per ogni tipo di entrata, in cui sono indicate i dati identificativi di questi ultimi e la somma rispettivamente dovuta all'Ente. L'esempio più importante è rappresentato dal tributo sui rifiuti (ora TARI) che, per entità, costituisce una delle principali entrate dei Comuni.

TARI

Relativamente alla TARI, occorre fare una riflessione in merito alla composizione del tributo a carico del contribuente. La somma dovuta è infatti costituita:

- dalla tassa comunale, determinata sulla base delle tariffe approvate dall'Ente;
- dal tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni ambientali (TEFA)[25], di competenza della Provincia.

---

24) Come si approfondirà nel paragrafo 3.2, la cessione dei crediti può avvenire anche a favore del concessionario per la riscossione delle entrate.

25) Il tributo è stato istituito dall'art. 19 del D.Lgs. n. 504/1992 a fronte dell'esercizio delle funzioni amministrative di interesse provinciale (organizzazione dello smaltimento dei rifiuti; rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi e delle emissioni; tutela, difesa e valorizzazione del suolo); è stabilito dalla Provincia, in misura non inferiore all'1% e non superiore al 5% della tariffa applicata dal Comune.

L'importo complessivo viene interamente corrisposto al Comune, il quale provvede poi a riversare alla Provincia la quota riscossa relativa al TEFA; seppur il soggetto legittimato ad incassare la somma dai contribuenti è unicamente il Comune, l'effettivo creditore è la Provincia.

In tema di cessione del credito, si pone dunque il problema se il Comune possa attivare l'operazione, considerato che una parte della somma da incassare non è di sua pertinenza. In base al dato testuale della norma sulla cessione dei crediti tributari (art. 76 della Legge n. 342/2000), gli Enti locali possono cedere i loro crediti; ne conseguirebbe che il Comune può cedere solo la quota relativa alla tassa, mentre per la quota relativa al TEFA spetterebbe alla Provincia decidere in merito. Poiché tuttavia si tratta di due tributi collegati, seppur con soggetti creditori differenti, e considerato che la quota provinciale non ha un'autonoma ragione di esistenza (viene applicata conseguentemente all'applicazione della TARI da parte del Comune[26]), la soluzione più ovvia sembra essere quella per cui sia l'Ente comunale, titolare del credito principale, ad attivare la cessione, dopo averne dato comunicazione alla Provincia. In tal caso, il cessionario verserà la somma complessiva al Comune, il quale provvederà a riversare alla Provincia la sua quota parte.

Addizionale IRPEF

Un discorso analogo va fatto per quanto riguarda l'addizionale comunale sull'IRPEF, imposta questa di pertinenza del Comune, che tuttavia non è oggetto di autonoma obbligazione[27], essendo la stessa subordinata all'applicazione dell'imposta statale. Anche in questo caso ci si trova di fronte ad una duplice imposizione, questa volta statale e locale, relativamente alla quale ogni attività volta al suo incasso deve essere svolta congiuntamente e oggetto dell'eventuale cessione dovrebbe essere l'IRPEF nel suo insieme, addizionali comprese. Qui tuttavia subentra la limitazione dell'art. 76 della

26) In astratto, se il Comune non applicasse la TARI, la Provincia a sua volta non si vedrebbe applicato il TEFA.

27) Relativamente all'addizionale IRPEF, l'Ente ha unicamente la facoltà di stabilirne l'aliquota, nei limiti di quanto imposto dalla normativa nazionale (0,8%), anche per fasce di reddito e con la possibilità di individuare soglie di esenzione. Tuttavia, l'applicazione dell'addizionale consegue all'applicazione dell'imposta statale, non essendo prevista la possibilità di tassazione di redditi diversi da quelli per i quali è applicata quest'ultima.

Art. 76, Legge n. 342/2000

Legge n. 342/2000, che prevede la possibilità di cessione di crediti tributari, tra i quali rientra indubbiamente l'imposta sui redditi, per i soli Enti locali e le Camere di commercio, precludendo allo Stato la possibilità di cedere i propri crediti di natura tributaria. Ci si trova quindi nella situazione di due crediti, quello dello Stato e quello del Comune, tra essi collegati (il secondo non può infatti esistere in assenza del primo), per i quali solo il Comune può, teoricamente, procedere alla cessione del suo credito. Il tutto, senza tralasciare che, in merito all'addizionale IRPEF, i Comuni non attuano una gestione diretta del tributo, limitandosi a prendere atto delle somme che vengono accreditate dall'Agenzia delle Entrate o da Equitalia.

Per quanto sopra, pur ribadendo che, dal punto di vista normativa, non sussistono impedimenti alla cessione dei crediti da addizionale IRPEF, appare realisticamente improbabile ricorrere a tale operazione.

Particolari problemi non sembrano sussistere per quanto riguarda la cessione dei crediti relativi alle altre entrate tributarie.

2.4.2 I crediti di natura patrimoniale

Rientrano in questa fattispecie una vasta tipologia di entrate che derivano da rapporti, sia pubblicistici che di natura contrattuale, per il godimento di servizi in diretta connessione con l'attività istituzionale, in cui l'Ente riceve una contribuzione a fronte di un'attività svolta in quanto autorità pubblica, o commerciale, dove invece l'Ente eroga una prestazione a fronte di una tariffa o corrispettivo.

Crediti di natura commerciale

Tra i crediti di natura commerciale rilevano sicuramente quelli derivanti dall'erogazione di servizi a domanda individuale[28], quali principalmente:

- refezione scolastica;
- asili nido;

28) L'elenco delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale è contenuto del Decreto del Ministro dell'interno, emanato di concerto con il Ministro del tesoro e del Ministro delle finanze, del 31 dicembre 1983.

- trasporto scolastico;
- assistenza domiciliare;
- utilizzo impianti sportivi;
- musei, pinacoteche, biblioteche, ecc.;
- servizi cimiteriali, quali l'illuminazione votiva;
- parcheggi.

Ad eccezione di quei servizi per i quali il pagamento della prestazione avviene in anticipo o contestualmente all'utilizzo del servizio (basti pensare all'ingresso in musei o pinacoteche), l'Ente solitamente emette fattura o documento equivalente, come per le rette dell'asilo nido o della mensa scolastica e l'illuminazione votiva, che l'utente è tenuto a pagare entro una determinata scadenza.

In tal caso, si realizzano tutte le condizioni (individuazione del debitore, dell'oggetto della prestazione, dell'importo dovuto e della scadenza del pagamento) affinché il credito sia cedibile.

Crediti di natura corrispettiva

Rientrano nell'ambito dei crediti patrimoniali anche quelli, di natura corrispettiva, relativi:

- alla tariffa corrispettiva per lo smaltimento dei rifiuti, per i Comuni che hanno adottato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti[29];
- al canone per l'installazione di mezzi pubblicitari (CMP)[30];
- al canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP)[31].

Per tali crediti valgono le stesse considerazioni fatte in merito a quelli derivanti da servizi a domanda individuale.

---

29) L'art. 1, comma 668, della Legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014, che ha istituito la TARI) prevede la possibilità, per i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, di applicare una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI, anche tenendo conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 (Decreto "Ronchi").

30) Ai sensi dell'art. 62 del D.Lgs. n. 446/1997, i Comuni possono, con proprio regolamento, escludere l'applicazione dell'imposta comunale sulla pubblicità, assoggettando le iniziative pubblicitarie ad un canone in base a tariffa. L'entrata, di natura corrispettiva, trova allocazione nel Titolo III delle entrate.

31) L'art. 63 del D.Lgs. n. 446/1997 consente a Comuni e Province di applicare, in luogo della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), un canone di natura corrispettiva, a carico del titolare della concessione, determinato in base a tariffa nel medesimo atto di concessione dell'occupazione. Anche questo canone trova allocazione nel Titolo III delle entrate.

Crediti di utilizzo di beni

Altra tipologia particolarmente rilevante di crediti di Comuni e Province, possibile oggetto di cessione, sono quelli derivanti dall'utilizzo dei beni di proprietà dell'Ente da parte di terzi. Si tratta di proventi che nascono da rapporti di tipo pubblicistico o da rapporti di natura contrattuale. I più importanti sono:

- i canoni di locazione di immobili;
- i canoni di concessione di terreni;
- i canoni di concessione cimiteriali (loculi ed aree).

Proventi da sanzioni

Di particolare interesse ai fini della possibile cessione sono, in primo luogo per la loro incidenza sulle entrate dell'Ente, i proventi da sanzioni amministrative derivanti da violazioni al Codice della strada e, in misura minore, derivanti da violazioni alle ordinanze ed ai regolamenti. Con riferimento in particolare alle sanzioni per violazioni al Codice della strada, si tratta di un'entrata caratterizzata da un'elevata incidenza di mancata riscossione, seppur diminuita a seguito dell'introduzione della riduzione del 30% dell'importo della sanzione in caso di pagamento entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione[32]; anche in questo caso, poi, la capacità di riscossione da parte di Equitalia delle multe iscritte a ruolo risulta particolarmente deficitaria.

Difficilmente considerabili come possibile oggetto di cessione appaiono gli altri crediti di natura extratributaria, quali gli interessi attivi sulle giacenze di tesoreria e sulle concessioni di crediti o gli utili da società partecipate.

2.4.3 Gli oneri di urbanizzazione

Contributo per il permesso di costruire

Discorso a parte meritano i proventi derivanti dal rilascio di permessi di costruire. Ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"), il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato:

32) Questa possibilità è stata introdotta modificando l'art. 202, comma 1, del Codice della strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), dall'art. 20, comma 5-bis, lett. a), del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98).

- all'incidenza degli oneri di urbanizzazione (primaria e secondaria[33]);
- al costo di costruzione.

Componenti

Sono quindi individuabili due distinte componenti, aventi diversa natura: la prima, di natura contributiva, afferente alle spese per l'urbanizzazione del territorio e che costituisce una modalità di concorso del privato costruttore agli oneri sociali derivanti dall'incremento del carico urbanistico; la seconda, di natura impositiva, che deriva dall'aumento della capacità contributiva del titolare dell'opera, in virtù dell'aumento del proprio patrimonio immobiliare.

La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta all'atto del rilascio del permesso di costruire[34], mentre la quota di contributo relativa al costo di costruzione, determinata all'atto del rilascio, è corrisposta in corso d'opera, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione.

Dal punto di vista contabile, in base ai nuovi Principi[35], la quota relativa agli oneri di urbanizzazione è accertata e imputata nell'esercizio in cui avviene il rilascio del permesso, mentre la quota relativa al costo di costruzione è accertata a seguito della comunicazione di avvio dei lavori ed è imputata all'esercizio in cui viene a scadenza la relativa quota.

Natura giuridica dei contributi

Sulla natura giuridica dei contributi concessori sussistono orientamenti non univoci che, a seconda dei casi, li considerano quali entrate di natura tributaria, corrispettiva o contributiva.

Innanzitutto, l'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001, definendo come "contributo" l'onere posto a carico del beneficiario del permesso di costruire, farebbe propendere per la sua natura contributiva.

33) Gli oneri di urbanizzazione primaria sono relativi agli interventi inerenti strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione e spazi di verde attrezzato; gli oneri di urbanizzazione secondaria sono invece relativi a interventi per asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo, strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie.

34) Il contributo per gli oneri di urbanizzazione può essere rateizzato su richiesta dell'interessato. Inoltre, a scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile dell'Ente.

35) Principio contabile applicato della contabilità finanziaria, di cui all'allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011.

Giurisprudenza prevalente

Secondo la prevalente giurisprudenza, la natura di tali oneri è duplice, in quanto:

- gli oneri di urbanizzazione vanno considerati come corrispettivi di diritto pubblico e sono dovuti in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio[36];
- il contributo sul costo di costruzione consiste invece in una prestazione patrimoniale ascrivibile alla categoria dei tributi locali, in quanto il prelievo non si basa, come nel caso degli oneri di urbanizzazione, sui costi collettivi derivanti dall'insediamento di un nuovo edificio, ma sull'incremento di ricchezza immobiliare determinato dall'intervento edilizio[37].

Collocazione in ambito Siope

Tuttavia, nell'ambito della codifica Siope (introdotta con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 135553 del 14 novembre 2006, successivamente modificata ed aggiornata), i proventi da permessi di costruire sono indistintamente collocati nel Titolo IV delle entrate (cat. 5, voce economica 17, codice gestionale 4501), escludendo in questo modo la loro natura tributaria; quest'ultima tesi è rafforzata da quanto affermato dalla Corte di Cassazione[38], che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie attinenti alla spettanza ed alla liquidazione degli oneri di urbanizzazione e delle conseguenti sanzioni, escludendo quindi la giurisdizione del giudice tributario.

---

36) Si vedano in proposito la sentenza del T.A.R. Reggio Calabria, Sez. I, 6 aprile 2011, n. 260 e la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V., 23 gennaio 2006, n. 159. Inoltre, la Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Sardegna, nel proprio parere 12 giugno 2008, n. 12, osserva che «*le entrate per oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e per le correlate sanzioni non rivestono natura giuridica tributaria in assenza di una esplicita autoqualificazione giuridica in tale senso in ottemperanza al principio della riserva di legge che informa il diritto tributario, ancorché tali entrate rivestano carattere e finalità pubblicistica per il carattere pubblicistico delle funzioni esercitate dall'Ente locale (accertamento, sanzione) e per la finalità pubblica delle opere realizzate mediante tali entrate (infrastrutture e servizi pubblici)*».

37) Su questa interpretazione si veda la sentenza 25 marzo 2011, n. 469 del T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II. Per il T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I (sentenza 21 luglio 2010, n. 1786), il contributo per il rilascio del permesso di costruire prescinde totalmente dall'esistenza delle opere di urbanizzazione inerenti la nuova costruzione, trattandosi non di un corrispettivo volto a rimborsare un costo, bensì di un diverso onere generalizzato a carattere contributivo paratributario.

38) S.U., sentenza 21 settembre 2006, n. 22514.

Natura giuridica dei proventi e cedibilità

È evidente che la natura giuridica attribuita ai proventi in parola ne determina la cedibilità o meno, considerato che:

- se vengono qualificati come entrate tributarie, si è in presenza di crediti cedibili, in virtù del disposto di cui all'art. 76 della Legge n. 342/2000;
- se si propende per la loro natura corrispettiva, siamo ugualmente in presenza di crediti cedibili, per il disposto di cui all'art. 8 del D.L. n. 79/1997;
- se, viceversa, si considerano come entrate di natura contributiva, in tal caso il richiamato art. 8 del D.L. n. 79/1997 ne impedisce la cessione.

Natura univoca

Qualora, infine, si propendesse per la loro natura non univoca, ovvero si riconoscesse natura contributiva alla quota relativa agli oneri di urbanizzazione e natura invece corrispettiva (o anche tributaria) alla quota relativa al costo di costruzione, solo quest'ultima potrebbe essere oggetto di cessione dei crediti.

Il dubbio circa la cedibilità o meno dei crediti derivanti da proventi per rilascio di permessi di costruire può essere risolto, in senso favorevole, seguendo l'orientamento della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia che, nel parere 19 settembre 2009, n. 1044 su specifica richiesta di un Comune, ammette la possibilità di cedere il credito ad un soggetto terzo, trattandosi «*di un comune diritto di credito, soggetto alla disciplina del Codice civile e, come ogni altro diritto di questo genere, suscettibile di cessione a terzi*».

2.5 I crediti non cedibili

L'art. 8 del D.L. n. 79/1997 esclude da ogni possibilità di cessione i crediti relativi ad entrate aventi natura contributiva.

Entrate di natura contributiva

In linea generale, si parla di contributi in relazione a trasferimenti di somme di denaro da un soggetto ad un altro in assenza di un rapporto giuridico sinallagmatico tra le parti, quando cioè la somma ricevuta dal beneficiario non costituisce compenso per un servizio effettuato o un bene ceduto.

Nell'ambito degli Enti locali, hanno natura di contributi:

- i trasferimenti erogati dallo Stato;

- i trasferimenti erogati dalla Regione e da altre Amministrazioni Pubbliche, ivi compresi gli organismi comunitari;
- i trasferimenti da parte di soggetti privati.

Natura dei contributi

I contributi possono essere:

a) di natura ordinaria, nel senso che sono finalizzati al finanziamento dell'attività ricorrente dell'Ente;
b) di natura straordinaria, legati cioè ad attività *una-tantum*, quali ad esempio la realizzazione di un'opera pubblica.

Inoltre, i contributi possono afferire:

c) la parte corrente del bilancio, finanziando in questo modo le spese correnti, siano esse ricorrenti o meno;
d) la parte in conto capitale del bilancio, essendo in questo modo destinati al finanziamento di spese di investimento.

Allocazione in bilancio

Sotto l'aspetto della struttura di bilancio dell'Ente, i contributi trovano allocazione:

- nel Titolo II delle entrate, con riferimento ai trasferimenti di parte corrente da parte di Amministrazioni pubbliche;
- nel Titolo III delle entrate, con riferimento ai trasferimenti di parte corrente da parte di soggetti privati;
- nel Titolo IV delle entrate, con riferimenti ai trasferimenti di parte capitale, sia da parte di Pubbliche amministrazioni che di soggetti privati.

Rientrano in quest'ultima tipologia i contributi per il rilascio di permessi di costruire, di cui si è parlato nel paragrafo precedente e che, per quanto detto, a differenza delle altre entrate definite come "contributi", possono formare oggetto di cessione dei crediti.

Verifica dei requisiti per la cedibilità

Indipendentemente dalla definizione e dalla collocazione nel bilancio dell'Ente, al fine di valutare la cedibilità o meno di un credito occorre verificare la sussistenza dei requisiti, di cui si è detto all'inizio del paragrafo, che consentano di qualificare l'entrata come contributo[39].

39) Basti pensare, in tal senso, al Fondo di solidarietà comunale o al Fondo sperimentale di riequilibrio per le Province. Dal punto di vista contabile, queste entrate sono qualificate come entrate tributarie, da contabilizzare nel Titolo I delle entrate; se ci si fermasse a questo aspetto, si dovrebbe concludere che i relativi crediti sono cedibili, in virtù dell'art. 76 della Legge n. 342/2000 che consente di cedere i crediti tributari. Dal punto di vista sostanziale, si è tuttavia in presenza di un'entrata di natura contributiva che, pertanto, non può essere oggetto di cessione del credito.

Motivazioni del Legislatore

Diverse possono essere le motivazioni che hanno indotto il Legislatore ad escludere la cedibilità dei crediti di natura contributiva. Va detto, innanzitutto, che si tratta di somme di denaro la cui quantificazione avviene sulla base delle comunicazioni ricevute dagli Enti o dai soggetti privati che devono erogare il contributo; ne consegue che, soprattutto con riferimento ai trasferimenti da parte di Pubbliche amministrazioni, si tratta di entrate "sicure", per le quali cioè vi è piena garanzia circa la loro riscuotibilità.

Altro aspetto che potrebbe aver indotto il Legislatore a vietare la cessione di questi crediti è la frequente presenza di vincoli di legge che regolano le modalità di utilizzo di tali contributi e quindi la necessità che l'incasso dei medesimi avvenga nei tempi e nei modi stabiliti dalle norme che li disciplinano, garantendo la copertura finanziaria integrale della spesa finanziata con il contributo.

Infine, l'incedibilità dei crediti in parola può essere riconducibile, nella maggior parte dei casi, alla natura pubblicistica del credito.

2.6 La cartolarizzazione dei crediti

Legge n. 130/1999

Una particolare forma di cessione dei crediti, ammessa anche per le Pubbliche Amministrazioni, è rappresentata dalla cartolarizzazione dei crediti, disciplinata dalla Legge 30 aprile 1999, n. 130 ("Disposizioni sulla cartolarizzazione dei crediti").

Per cartolarizzazione si intende un'operazione finanziaria a valere sui flussi di cassa che ci si attende siano generati da attivi patrimoniali finanziari o non finanziari (principalmente immobiliari) e consiste nella cessione di attività o beni di un soggetto, definito *originator*, finanziata normalmente attraverso l'emissione ed il collocamento di titoli obbligazionari, classificati a seconda del merito creditizio (AAA, AA, BBB, BB, ecc.) che è minore quanto più alta è la difficoltà di restituzione del debito obbligazionario.

Nell'operazione interviene una società finanziaria, generalmente creata appositamente, detta società veicolo (SPV – *Special Purpose Vehicle*, società cessionaria abilitata ad emettere i titoli

Società veicolo

in cui sono incorporati i crediti ceduti). Per espressa previsione normativa (art. 3 della Legge n. 130/1999), la società veicolo:

- deve avere per oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei crediti;
- deve essere costituita sotto forma di società di capitali;
- deve disporre di un proprio patrimonio, separato dai crediti oggetto dell'operazione.

Operazione di cartolarizzazione

Nell'operazione di cartolarizzazione, l'Ente originariamente proprietario degli attivi conferisce gli stessi alla società veicolo affinché costituiscano il collaterale all'emissione dei titoli obbligazionari[40].

Il controvalore dell'emissione obbligazionaria è versato dalla società all'Ente, che in questo modo ottiene un anticipo di flussi monetari futuri.

Nel corso dell'operazione di cartolarizzazione, la società veicolo provvede a gestire gli attivi conferitigli dall'Ente, procedendo alla loro cessione a terzi o alla riscossione dei relativi crediti oggetto.

Qualora si realizzi un'eccedenza dell'importo riscosso rispetto al prezzo a cui la società ha acquistato il credito dall'Ente, la stessa provvede a versare a quest'ultimo tale differenza.

Rendicontazioni e comunicazioni

Attraverso rendicontazioni periodiche, la medesima società comunica all'Ente:

- l'ammontare dei proventi derivanti dalla cessione degli attivi conferiti;
- l'ammontare della riscossione dei medesimi attivi;
- l'importo dei compensi a proprio favore o degli altri oneri erogati a terzi;
- la spesa sostenuta per il rimborso dei titoli;
- l'eventuale importo residuo da destinare all'Ente.

Natura giuridica della cartolarizzazione

Per quanto riguarda la natura giuridica dell'operazione di cartolarizzazione, l'art. 3, comma 17, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, nell'elencare le operazioni che costituiscono indebitamento per gli Enti locali, agli effetti dell'art. 119, comma 6, della Costitu-

40) La possibilità di recupero da parte dei terzi del valore dei beni o attività cedute funge da garanzia per la restituzione del capitale e delle cedole di interessi relativi all'obbligazione. Se tale recupero non è possibile, l'acquirente dei titoli cartolarizzati subisce la perdita del capitale investito.

zione, vi inserisce anche le operazioni di cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e ad attività finanziarie e non finanziarie[41]. Anche la Corte dei Conti (sentenza 11 giugno 2015, n. 25 delle Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale), nell'affrontare la tematica delle cartolarizzazioni di beni immobili, si è espressa sulla natura di indebitamento di tali operazioni.

Poiché, quindi, le cartolarizzazioni rientrano nel novero delle operazioni di indebitamento, la loro realizzazione è sottoposta ai limiti ed ai vincoli imposti agli Enti locali in materia di indebitamento[42].

Aspetti giuridici e contabili

Gli aspetti giuridici e contabili dell'operazione di cartolarizzazione dei crediti per gli Enti locali sono esaminati nel nuovo Principio contabile applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011), al punto 3.24. Per un approfondimento, si rimanda al successivo paragrafo 4.4.

2.7 Informativa sulle cessioni dei crediti

L'art. 8, comma 1-bis[43], del D.L. n. 79/1997 dispone che il Ministro del Tesoro, entro il 31 dicembre di ciascun anno, presenti al Parlamento una relazione sull'attuazione della procedura di cessione dei crediti da parte delle Pubbliche Amministrazioni, indicando per ogni singola Amministrazione l'entità complessiva delle cessioni dei crediti e il prezzo medio delle cessioni medesime.

A tal fine, la Circolare 30 marzo 1998, n. 30 emanata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha disposto l'obbligo, per le Amministrazioni che vi abbiano fatto ricorso, di comunicare alla stessa Ragioneria Generale, entro il 30 giugno, le informazioni

41) Il comma 17 dell'art. 3 della Legge n. 350/2003 è stato sostituito dall'art. 75, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 118/2011, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del D.Lgs. n. 126/2014. Prima di tale modifica, era previsto che costituissero indebitamento le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione (valutato da un'unità indipendente e specializzata), nonché le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da Amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre Amministrazioni pubbliche.

42) Si veda il successivo paragrafo 4.1.

43) Comma inserito dalla Legge n. 140/1997 in sede di conversione del Decreto.

oggetto della relazione di cui al citato comma 1-bis dell'art. 8 del D.L. n. 79/1997.

In Appendice sono riportati i dati relativi alle relazioni presentate al Parlamento, con riferimento alle operazioni effettuate dal 1999 al 2013 (l'ultima relazione, relativa proprio al 2013, è stata presentata il 15 gennaio 2015). Come si vedrà, i dati confermano che lo strumento della cessione dei crediti è stato, fino ad oggi, pressoché ignorato dalle Pubbliche Amministrazioni; in tutto, gli Enti che vi hanno fatto ricorso sono stati, ad oggi, solo 3 (2 Comuni ed 1 Unione di Comuni). Pur non avendo effettuato operazioni, alcune Amministrazioni hanno ugualmente effettuato la comunicazione alla Ragioneria Generale dello Stato.

Comunicazioni effettuate

Si può in realtà ritenere che l'obbligo di comunicazione sussista solo in caso di effettuazione di tali operazioni, non essendo invece richiesto anche in caso di assenza di cessioni di crediti; la citata Circolare n. 30/1998 dispone infatti l'obbligo di comunicazione per le Amministrazioni che abbiano fatto ricorso all'istituto, il che non significa che sia necessario comunicare comunque l'esito delle operazioni, anche se non poste in essere. Il numero di Enti che ha effettuato la comunicazione si è ridotto drasticamente nel corso del tempo, passando da un totale di 257 Amministrazioni relativamente all'anno 1999 a sole 36 relativamente all'anno 2013.

III
LE MODALITÀ OPERATIVE DELLA CESSIONE DEI CREDITI DELL'ENTE LOCALE

3.1 La disciplina regolamentare

Nell'ambito del quadro normativo costituito dalla normativa civilistica (artt. 1260-1267 C.C.) e dalle disposizioni specifiche per gli Enti locali (art. 8, D.L. n. 79/1997 e art. 76, Legge n. 342/2000), la cessione dei crediti deve trovare una propria specifica disciplina all'interno dei regolamenti dell'Ente.

Necessità di una specifica disciplina

In primo luogo, tale regolamentazione è necessaria in quanto le disposizioni normative hanno carattere generale, mentre per poter porre in essere l'istituto della cessione dei crediti è necessario disporre di una norma più puntuale che tenga conto delle caratteristiche specifiche dell'Ente.

Scelta dell'Amministrazione

In secondo luogo, la cessione dei crediti costituisce un atto di disposizione dell'attivo patrimoniale dell'Ente, è pertanto necessario che venga espressa la scelta dell'Amministrazione di recepire l'istituto.

Modalità di gestione dell'Ente

La cessione dei crediti rientra nell'ambito delle modalità di gestione delle entrate da parte dell'Amministrazione che, ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997, ricadono nella potestà regolamentare generale degli Enti locali in materia di entrate proprie; si tratta, infatti, di un'operazione finalizzata alla maggiore celerità e certezza degli incassi e, più in generale, alla possibilità di anticipare, mediante cessione, i flussi di cassa futuri derivanti dai crediti dell'Ente.

La competenza a deliberare in merito ai regolamenti è, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. a), del TUEL, del Consiglio dell'Ente il quale, attraverso tale disposizione, esprime la volontà dell'Amministrazione di far ricorso allo strumento della cessione dei crediti e ne disciplina le principali modalità applicative della

Obiettivi del ricorso alla cessione

procedura. Tale scelta deve contemperare i vari interessi dell'Ente, vale a dire:
- rapidità di riscossione;
- acquisizione di liquidità;
- snellimento amministrativo;
- salvaguardia del patrimonio dell'Ente;
- equità fiscale.

Regolamento per la cessione

Il regolamento nell'ambito del quale disciplinare la cessione dei crediti è il Regolamento di contabilità, di cui all'art. 152 del TUEL o, in alternativa, il Regolamento delle entrate.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b), n. 7), le proposte di modifica del Regolamento di contabilità devono essere sottoposte al rilascio del parere da parte dell'Organo di revisione dell'Ente; vale in tal caso la regola generale, di cui all'art. 237, comma 1, del TUEL per la quale, negli Enti ove è nominato un collegio[44], l'organo di revisione si intende validamente costituito anche nel caso siano presenti solo due componenti. Il parere dell'Organo di revisione sulla proposta di modifica regolamentare può essere:

Modifica del regolamento

- favorevole;
- favorevole con rilievi;
- non favorevole.

Il parere è obbligatorio, ma non vincolante, ciò significa che, anche in caso di parere non favorevole sulla proposta, il Consiglio comunale può comunque approvare la modifica del Regolamento; in tal caso, tuttavia, occorre motivare la ragione per la quale ci si discosta dal parere dei revisori.

Aspetti da disciplinare

Nella norma regolamentare vanno disciplinati in maniera più puntuale i vari aspetti della cessione dei crediti, vale a dire:
- le tipologie di crediti che possono essere ceduti;
- il momento in cui attivare l'istituto;
- le modalità di individuazione del cessionario (procedura aperta o ristretta);
- il funzionario responsabile del procedimento.

---

44) L'art. 234 del TUEL prevede, negli Enti locali, un collegio dei revisori composto da tre membri, ad eccezione dei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane, nei quali è invece previsto un solo revisore. Il collegio di tre membri è anche previsto nelle Unioni di Comuni che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali dei Comuni che ne fanno parte.

Tipologie di crediti cedibili

Relativamente alle tipologie di crediti cedibili, l'Ente ha la facoltà di autolimitare, nell'ambito del regolamento, le tipologie di crediti cedibili (ad esempio, solo i crediti di natura patrimoniale); tale scelta è assolutamente discrezionale, dato che la disciplina della cessione dei crediti fornisce una facoltà e non un obbligo in capo all'Ente di ricorrere a questo istituto.

Limiti del regolamento

Per contro, considerato che il regolamento costituisce una fonte normativa gerarchicamente subordinata rispetto alla Legge, non può essere prevista nella norma regolamentare la cessione di crediti per i quali le disposizioni legislative la vietano espressamente, come i crediti di natura contributiva.

Analogamente, il regolamento non può prevedere modalità di cessione dei crediti non contemplate dall'ordinamento, come la possibilità di effettuare cessioni con la clausola *pro-solvendo* (si veda il successivo paragrafo 3.6).

Momento di attivazione

Con riferimento al momento in cui attivare la cessione dei crediti, la norma regolamentare deve indicare in quale fase del processo di riscossione l'ufficio incaricato può ricorrere alla cessione. La norma di legge (art. 8 del D.L. n. 79/1997) si limita ad indicare che è possibile cedere i crediti «*dopo aver esperito le ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti per il pagamento da parte dei terzi debitori*»; poiché l'ordinamento prevede, una volta inviati senza esito solleciti bonari al debitore inadempiente, il ricorso agli strumenti di riscossione coattiva ed esecutiva (ingiunzione fiscale e ruolo coattivo), occorre disciplinare con la norma regolamentare se la cessione del credito debba avvenire solo dopo aver esperito senza esito anche le procedure di riscossione coattiva oppure se vi si possa far ricorso anche solo dopo aver attivato gli strumenti bonari.

Necessità di chiarimenti sulle procedure di riscossione

Occorre chiarire, in tal senso, se per "ordinarie procedure" il citato art. 8 del D.L. n. 79/1997 intenda tutte le procedure di riscossione previste dall'ordinamento, quindi anche gli strumenti coattivi, oppure se intenda solamente le procedure non esecutive, quali l'invio degli avvisi di pagamento e gli eventuali successivi solleciti, considerando in questo modo le prime come procedure straordinarie.

Indicazioni in merito non arrivano neanche dall'art. 76 della Legge n. 342/2000 che, con riferimento ai crediti tributari, prevede solo che gli Enti possano procedere alla loro cessione, senza

indicare in quale fase (accertamento, liquidazione, riscossione) possano essere ceduti.

Cessione come strumento straordinario

Da un punto di vista prettamente formale, disporre che la cessione possa essere attuata dopo aver fatto ricorso anche agli strumenti coattivi mette al riparo da ogni dubbio; in tal caso, infatti, la cessione viene attivata come strumento straordinario cui ricorrere solo dopo aver tentato infruttuosamente di riscuotere il credito attraverso tutte le altre forme di riscossione previste dall'ordinamento.

Cessione senza riscossione coattiva

Qualora tuttavia – considerati gli elevati costi connessi alle procedure di riscossione coattiva e gli scarsi risultati conseguiti, in particolare con riferimento all'attività del concessionario Equitalia – l'Amministrazione ritenga opportuno procedere direttamente alla cessione dei crediti "saltando" le procedure di riscossione coattiva, tale facoltà va prevista nella disciplina regolamentare. È evidente che, onde evitare l'insorgere di possibili responsabilità erariali legate al mancato esperimento delle procedure coattive e all'"abbandono" del credito, è particolarmente opportuno che la cessione dei crediti venga sempre ammessa esclusivamente laddove la valutazione costi-benefici porti inconfutabilmente a preferire quest'ultima rispetto agli strumenti esecutivi; questo può essere vero:

Preferenza alla valutazione costi-benefici

- per i crediti di difficile esigibilità, nei confronti di soggetti residenti all'estero, senza fissa dimora o soggetti ad altre procedure esecutive;
- per i crediti di modesta entità;
- in generale, per tutti quei crediti che, sulla base dell'esperienza e delle informazioni a disposizione dell'Ente, le eventuali procedure esecutive non condurrebbero quasi sicuramente ad alcune esito, con unico aggravio di costi per l'Ente.

Una volta introdotto nel Regolamento l'istituto, il responsabile dell'ufficio individuato quale unità deputata alla gestione della cessione dei crediti può porre in essere tutte le operazioni che, nei limiti di quanto disposto in termini di crediti cedibili e di procedura da seguire, riterrà opportune ai fini del perseguimento degli obiettivi posti dall'Amministrazione con riferimento alle entrate dell'Ente.

3.2 I requisiti del cessionario

Art. 8 del D.L. n. 79/1997

L'art. 8 del D.L. n. 79/1997 individua i requisiti minimi di cui deve essere in possesso il cessionario, vale a dire il soggetto a cui l'Ente trasferisce i crediti.

In particolare, il cessionario deve:

- essere abilitato all'esercizio dell'attività di recupero crediti di comprovata affidabilità;
- essere abilitato a tale attività da almeno un anno.

Prescrivendo tali requisiti, il Legislatore intende far sì che le operazioni di cessione dei crediti da parte delle Pubbliche Amministrazioni vengano realizzate con soggetti in grado di offrire adeguate garanzie e che siano in possesso delle necessarie competenze professionali.

3.2.1 Abilitazione all'esercizio dell'attività di recupero crediti

Licenza di pubblica sicurezza

Il possesso del requisito dell'abilitazione all'esercizio dell'attività di recupero crediti deve risultare dall'apposita licenza di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 115 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773[45]; tale norma subordina l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti per conto di terzi al rilascio della licenza da parte del Questore, la quale abilita allo svolgimento delle attività di recupero senza limiti territoriali, nel rispetto delle prescrizioni di legge o di regolamento e di quelle disposte dall'autorità.

Requisiti e deposito cauzionale

Ai fini del rilascio della licenza, vengono effettuate verifiche sul possesso di requisiti di onorabilità civile e morale. Inoltre, ai sensi dell'art. 116 del medesimo R.D. n. 773/1931, il rilascio della licenza può essere subordinato al versamento di un deposito cauzionale, per l'importo fissato dal Questore; tale cauzione è richiesta a garanzia di tutte le obbligazioni inerenti all'esercizio e dell'osservanza delle condizioni a cui è subordinata la licenza e, in caso di inosservanza di tali condizioni, il Prefetto, su proposta del Questore, dispone la devoluzione della cauzione (in tutto o in parte) all'Erario.

45) Articolo modificato dall'art. 4, comma 1, del D.L. 8 aprile 2008, n. 59 e dall'art. 13 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5.

Obblighi per il titolare della licenza

È previsto[46], in capo al titolare della licenza, l'obbligo:
- di comunicare preventivamente all'ufficio competente al rilascio della stessa l'elenco dei propri agenti;
- di indicare i rispettivi ambiti territoriali;
- di tenere a disposizione degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza il registro delle operazioni.

Gli agenti sono tenuti ad esibire copia della licenza ad ogni richiesta degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza e sono altresì obbligati a fornire, alle persone con cui trattano, compiuta informazione della propria qualità e dell'agenzia per la quale stanno operando.

Soggetti che possono esercitare il recupero crediti

Ai fini dell'individuazione del perimetro dei soggetti che possono acquisire i crediti della Pubblica Amministrazione, occorre tener presente anche di quanto disposto dal D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, recante la riforma della gestione delle entrate degli Enti locali. L'introduzione della cessione dei crediti nella Pubblica Amministrazione, di cui al D.L. n. 97/1997, è infatti antecedente al D.Lgs. n. 446/1997 che, con l'art. 53, comma 1, ha istituito presso il Ministero delle Finanze l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle Province e dei Comuni. Questo ha fatto sì che, in dottrina, sia emerso

Dubbi

il dubbio che, potendo la cessione dei crediti essere considerata come una forma di riscossione delle entrate dell'Ente, l'attività di recupero dei crediti possa essere esercitata esclusivamente da soggetti che, oltre a possedere i requisiti richiesti dall'art. 8 del D.L. n. 97/1997 (abilitazione all'esercizio del recupero crediti da almeno un anno e comprovata affidabilità), siano anche iscritti all'albo dei soggetti abilitati alla riscossione delle entrate degli Enti locali. Seppur non esistano disposizioni normative o interpretazioni giurisprudenziali che abbiano chiarito questo aspetto, tale interpretazione non è condivisibile, in quanto:
- in primo luogo, la cessione dei crediti non rappresenta una vera e propria modalità di riscossione dei medesimi, in quanto l'operazione viene posta in essere dagli Enti come strumento di finanziamento finalizzato ad acquisire liquidità immediata;

46) Ultimo comma del citato art. 115 del Regio Decreto n. 773/1931, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. a), del D.L. 8 aprile 2008, n. 59.

- inoltre, una volta ceduto, il cessionario riscuote un credito proprio che non è più dell'Ente, quindi può ritenersi non necessario il possesso dei requisiti richiesti per riscuotere le entrate degli Enti locali.

3.2.2 I concessionari per la riscossione

In aggiunta ai soggetti di cui sopra, l'art. 21 del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (recante il riordino del servizio nazionale della riscossione), ha attribuito ai concessionari per il servizio nazionale di riscossione la possibilità di esercitare l'attività di recupero crediti secondo le ordinarie procedure civilistiche.

Requisiti

I soggetti abilitati sono i concessionari individuati, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 112/1999, tra le società in possesso dei requisiti previsti dalla norma, le quali:

- siano costituiti in forma di società per azioni, con capitale minimo, interamente versato, di almeno 2.582.284,49 di euro;
- abbiano come oggetto lo svolgimento del servizio di riscossione, di compiti ad esso connessi o complementari indirizzati anche al supporto delle attività tributarie e di gestione patrimoniale degli Enti creditori diversi dallo Stato e delle altre attività di riscossione ad essi attribuite dalla legge;
- non siano stati dichiarati decaduti da precedenti concessioni del servizio stesso;
- i partecipanti al capitale della società ed i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo devono possedere, rispettivamente, i requisiti stabiliti dagli artt. 25, commi 1 e 2, e 26, commi 1 e 3, del D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385[47], o comunque requisiti di professionalità equipollenti (da determinarsi con decreto ministeriale);

47) È richiesto che:
- i partecipanti al capitale di tali società possiedano requisiti di onorabilità e soddisfino criteri di competenza e correttezza in modo da garantire la sana e prudente gestione dell'azienda, individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, adottato sentita la Banca d'Italia;
- i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo devono essere idonei allo svolgimento dell'incarico e devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità, competenza e correttezza, anch'essi individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, adottato sentita la Banca d'Italia.

- dispongano di sistemi informativi automatizzati adeguati al volume delle operazioni da trattare e collegati telematicamente tra di loro e, con modalità centralizzate, con la rete unitaria della Pubblica Amministrazione.

Prescrizioni e limitazioni

Per tali soggetti, ai fini dello svolgimento dell'attività di recupero dei crediti ceduti, sono previste le seguenti prescrizioni e limitazioni:

- obbligo di tenuta della contabilità separata da quella relativa all'attività di riscossione;
- svolgimento dell'attività di recupero crediti attraverso strutture ed uffici distinti da quelli addetti al servizio nazionale della riscossione;
- divieto per gli ufficiali della riscossione di svolgere in nessun caso le attività di recupero crediti o di esserne coinvolti.

Inoltre, come si è già detto nel paragrafo 2.4, l'attività di recupero crediti non può essere esercitata dai concessionari a favore di soggetti nei confronti dei quali sono state avviate procedure di riscossione coattiva a mezzo ruolo.

3.2.3 Comprovata affidabilità

Relativamente all'altro requisito richiesto al cessionario dall'art. 8 del D.L. n. 79/1997, ovvero la comprovata affidabilità, in assenza di specifiche indicazioni normative sulle modalità di individuazione dei relativi criteri, si ritiene debba farsi riferimento a qualsiasi dato od elemento da cui possa evincersi l'esperienza e la capacità del soggetto a svolgere correttamente l'attività di recupero crediti.

Indicatori di riferimento

Tra i vari indicatori in tal senso, vanno segnalati:

- l'esperienza maturata, in termini di durata dall'ottenimento dell'abilitazione allo svolgimento dell'attività di recupero crediti;
- la copertura territoriale;
- il numero di Enti per i quali il soggetto ha svolto e/o svolge l'attività di recupero;
- il volume di affari, ovvero l'ammontare dei crediti gestiti;
- le referenze di altri Enti che hanno ceduto i propri crediti;
- l'adesione ad associazioni od organismi per le quali siano previsti stringenti requisiti;

- l'onorabilità dei soci e degli amministratori dell'azienda;
- l'assenza di contenziosi con altri Enti.

Ulteriori condizioni richiedibili

Ulteriori condizioni che possono essere richieste ai fini della scelta del cessionario, sono:
- la prestazione di garanzia fideiussoria per le obbligazioni assunte;
- l'impegno ad acquisire tutti i crediti che l'Ente vorrà cedere;
- un congruo e preciso termine per l'accreditamento delle somme riscosse;
- il divieto di cessione dei crediti acquisiti;
- il rispetto di precisi termini e modalità di rendicontazione dell'attività svolta.

Ovviamente spetta a ciascun Ente valutare eventuali ulteriori requisiti da richiedere al cessionario, tenendo conto:
- della propria situazione finanziaria;
- dell'ammontare dei crediti da cedere;
- della natura dei crediti medesimi.

3.3 Le modalità di scelta del cessionario

Procedura di gara

Ai sensi dell'art. 8 del D.L. n. 79/1997, l'individuazione del soggetto cessionario dei crediti deve avvenire mediante apposita procedura di gara.

Codice dei contratti

La normativa di riferimento è ovviamente il "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", approvato con il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

La scelta del contraente deve avvenire attraverso l'esperimento di procedure ad evidenza pubblica che consentano di effettuare una valutazione comparativa delle offerte dei partecipanti alla selezione, al fine di individuare il soggetto maggiormente idoneo allo svolgimento del servizio, sulla base del miglior rapporto tra la qualità del servizio erogato e le condizioni economiche applicate.

Lo stesso Codice dei contratti stabilisce, all'art. 2, che l'affidamento e l'esecuzione di servizi per la Pubblica Amministrazione:
- deve garantire la qualità delle prestazioni;
- deve svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza;

- deve rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Cessione di crediti: configurazione nel Codice

La cessione dei crediti può essere fatta rientrare tra le attività di cui all'art. 19, comma 1, lett. d), del Codice (operazioni «*concernenti servizi finanziari relativi all'emissione, all'acquisto, alla vendita e al trasferimento di titoli o di altri strumenti finanziari, in particolare le operazioni di approvvigionamento in denaro o capitale delle stazioni appaltanti*»), in quanto tali non assoggettati alla disciplina di quest'ultimo.

Tuttavia, se la si considera nell'ambito della complessiva attività di riscossione, la si può configurare come una concessione di servizio, in quanto al cessionario viene affidata l'intera attività di recupero e incasso dei crediti oggetto di cessione. Ai sensi dell'art. 30 del Codice infatti, nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio (comma 2).

Concessione di servizio

Scelta del concessionario

Ai sensi del successivo comma 3, per la scelta del concessionario:

- devono essere rispettati i principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici;
- devono essere rispettati, in particolare, i principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
- deve essere esperita gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione;
- ai fini della selezione del concorrente, devono essere predeterminati i criteri selettivi.

Procedura selettiva

Seppur la disciplina delle concessioni di servizio preveda l'obbligo di esperire una gara informale con invito di almeno cinque operatori, appare preferibile, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, far ricorso a forme più ampie di tutela della concorrenza, quali la procedura aperta, che consente a qualunque soggetto in possesso dei requisiti richiesti di partecipare alla selezione per l'aggiudicazione del servizio.

Discorso diverso qualora, appurata l'esistenza di un limitato numero di operatori in possesso dei requisiti di "comprovata af-

fidabilità" di cui all'art. 8 del D.L. n. 79/1997, risulti più consona al perseguimento degli obiettivi dell'Ente lo svolgimento di una procedura selettiva ristretta a pochi concorrenti preventivamente individuati.

In ogni caso, la procedura selettiva deve prevedere il possesso, da parte di ciascun concorrente, dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del Codice dei contratti.

Responsabile della selezione

L'individuazione degli elementi essenziali del contratto e dei criteri di selezione dei concorrenti e delle offerte è di competenza del responsabile del servizio da affidare che, nel caso della cessione dei crediti, può essere individuato nel responsabile del servizio finanziario; essa avviene, ai sensi dell'art. 11, comma 2 e dell'art. 55, comma 1, del Codice dei contratti, con la determina a contrattare, di cui all'art. 192 del TUEL, il quale prevede che la stipula dei contratti sia preceduta da apposita determinazione del responsabile del procedimento di spesa indicante:

Determinazione a contrattare

- il fine che con il contratto si intende perseguire;
- l'oggetto del contratto, la sua forma e le clausole ritenute essenziali;
- le modalità di scelta del contraente ammesse dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle Pubbliche Amministrazioni e le ragioni che ne sono alla base.

Criterio di aggiudicazione

L'aggiudicazione del servizio può avvenire:

a) con il criterio del prezzo più alto;
b) con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del medesimo Codice.

La scelta del criterio più idoneo per l'aggiudicazione di un servizio costituisce espressione tipica della discrezionalità amministrativa, sulla base di valutazioni fatte dall'Ente stesso sulla base delle caratteristiche del servizio e delle finalità che l'Amministrazione intende perseguire con l'affidamento[48].

48) Il principio della discrezionalità amministrativa nell'individuazione dei criteri per l'aggiudicazione delle gare è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza, per la quale la scelta dell'Amministrazione non è censurabile se non per evidente irrazionalità o per travisamento dei presupposti di fatto, senza pertanto che sussista per la stazione appaltante alcun obbligo di esternare, in una specifica e puntuale motivazione, le ragioni della scelta operata (si veda, tra le più recenti, la sentenza 18 giugno 2015, n. 3121 del Consiglio di Stato).

Criterio del prezzo più alto

Con il criterio del prezzo più alto, quest'ultimo costituisce l'unica variabile oggetto dell'offerta; tutte le altre condizioni sono fisse, pertanto la scelta avviene unicamente sulla base di questo parametro. Si ricorre a questo criterio quando l'obiettivo dell'Ente è unicamente quello di massimizzare il ricavato dalla cessione dei crediti. Nel bando di gara viene stabilito il prezzo base, rispetto al quale i concorrenti presentano le proprie offerte al rialzo; l'aggiudicazione avviene a favore del soggetto che offre, per l'acquisizione dei crediti, il corrispettivo più alto.

Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Qualora invece l'Ente persegua non solo l'obiettivo della massimizzazione del ricavo, ma anche quello di una ottimale gestione della successiva attività di recupero dei crediti, la selezione del concorrente avviene, oltre che sulla base del prezzo offerto, sulla base di ulteriori parametri economici e tecnici; in tal caso il criterio di scelta da applicare è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, mettendo a gara ulteriori condizioni per lo svolgimento del servizio, quali, ad esempio:

Ulteriori condizioni

- i termini per l'erogazione delle somme a favore dell'Ente;
- i volumi dei crediti cedibili;
- i termini entro cui realizzare i crediti.

Va da sé che gli ulteriori parametri di selezione da inserire nel bando dovranno essere individuati dall'Ente sulla base delle proprie esigenze e delle caratteristiche dei crediti oggetto di cessione.

Scelta della base d'asta

Nell'ambito della gara, occorre fare molta attenzione alla scelta del prezzo a base d'asta, in quanto l'Ente deve contemperare due opposte esigenze:

a) da un lato, quella di fissare un prezzo sufficientemente alto da rendere conveniente l'operazione, tale cioè da non "svendere" i crediti e realizzare il massimo ricavo dalla cessione;
b) dall'altro lato, quella di fissare un prezzo congruo per la tipologia e le caratteristiche dei crediti da cedere, che non sia cioè eccessivamente oneroso per il cessionario, tale da far andare deserta la gara e non trovare quindi un acquirente per i crediti.

Come ogni operazione di gara, la procedura di individuazione del cessionario deve prevedere un termine entro cui i concorrenti sono tenuti a presentare le proprie offerte; decorso tale termine, qualora la scelta del cessionario avvenga secondo il

criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si procede alla nomina della commissione giudicatrice, ai sensi dell'art. 84 del Codice dei contratti. Una volta individuata l'offerta migliore, il dirigente competente provvede, con propria determinazione, all'aggiudicazione della gara, a cui farà seguito la stipula con il cessionario così individuato della convenzione per la cessione dei crediti.

Commissione aggiudicatrice e aggiudicazione della gara

3.4 La fissazione del prezzo di cessione

La cessione dei crediti è un atto a carattere oneroso, il che significa che la cessione viene effettuata a fronte di un corrispettivo che il cessionario si impegna a corrispondere a favore dell'Amministrazione cedente per i crediti da questa acquisiti.

L'onerosità dell'operazione trova espressione:

Onerosità dell'operazione

- nell'art. 8 del D.L. n. 79/1997, il quale stabilisce che, ai fini della gara, il prezzo base della cessione viene determinato tenendo conto, fra l'altro, della natura dei crediti e della possibilità della loro realizzazione;
- nell'art. 76 della Legge n. 342/2000, relativamente alla cessione dei crediti tributari, laddove si dice che l'operazione avviene a titolo oneroso.

Il prezzo può essere pattuito:

Termini di fissazione del prezzo

a) in termini di corrispettivo fisso, stabilendo cioè l'importo del corrispettivo totale per l'intero pacchetto di crediti ceduti;
b) in termini di percentuale calcolata sul valore nominale dei crediti ceduti.

La fissazione di un prezzo totale ha senso se oggetto della cessione è una determinata quantità di crediti che presentano una certa omogeneità quanto a caratteristiche giuridiche e probabilità di recupero, inoltre si deve trattare di uno stock di crediti individuato a priori.

Prezzo totale

Se invece l'operazione ha per oggetto crediti di natura diversa ed è inoltre previsto un quantitativo variabile, nel senso che sono individuate a priori le tipologie di crediti ed, eventualmente, il relativo importo massimo, ma è previsto che, per l'intera durata del rapporto, venga deciso di volta in volta il quantitativo di crediti, in tal caso il corrispettivo a favore dell'Ente deve necessariamente

Prezzo percentuale

essere fissato in termini di percentuale sul valore nominale di ogni singolo credito; tale percentuale dovrà, opportunamente, essere differenziata a seconda della tipologia di credito ceduto.

Prezzo e convenienza

Come detto all'inizio del paragrafo, per la fissazione del prezzo occorre tener conto della natura dei crediti e della loro possibilità di realizzazione, poiché è da questi che dipende la convenienza dell'operazione.

Natura variegata dei crediti e recupero

Con riferimento alla natura, i crediti dell'Ente locale presentano tipologie molto variegate, con caratteristiche e problematiche differenti l'uno dall'altro, che ne determinano la facilità di incasso. La prima grande differenza è quella tra i crediti di natura tributaria e quelli di natura patrimoniale, con i primi che prevedono procedure di riscossione diverse dai secondi e che, spesso legati alla proprietà di un immobile, tendono ad essere pagati con priorità da parte del debitore.

Azioni in caso di mancato pagamento

La capacità di riscossione dei crediti dipende anche dalle azioni che l'Amministrazione mette in campo in caso di mancato pagamento da parte del debitore, basti pensare, solo per citarne alcune:

- alle sanzioni per violazioni al Codice della strada, che prevedono la possibilità di applicazione della sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo;
- alle rette dei servizi educativi e scolastici (mensa, asilo nido, trasporto scolastico), per le quali l'Ente può sospendere il servizio fino alla regolarizzazione della posizione debitoria;
- alle utenze per l'illuminazione votiva, per le quali può essere tolta l'elettricità;
- ai canoni di locazione, per le quali può essere disposto lo sfratto in caso di prolungata morosità.

Possibilità e difficoltà di recupero

La possibilità di realizzazione dei crediti dipende dalla solvibilità dei creditori ceduti, dalla possibilità cioè che l'azione di recupero abbia esito positivo. A tale riguardo, occorre tener conto:

a) delle caratteristiche dei soggetti debitori, in particolare delle loro condizioni economiche e della loro reperibilità (ad esempio, soggetti residenti all'estero);
b) dell'anzianità dei crediti, in considerazione anche dei relativi termini di prescrizione;

c) del tipo di procedure da utilizzare per il recupero dei crediti in caso di mancato pagamento (ad esempio, atti di pignoramento).

Va da sé, quindi, che quanto più il recupero di un credito è ritenuto difficoltoso, tanto minore sarà il relativo corrispettivo a favore del cedente, da porre a base di gara.

Gara con percentuali differenziate

Qualora la procedura di gara preveda percentuali differenziate per le varie tipologie di crediti, ai fini della valutazione dell'offerta economica e l'assegnazione del relativo punteggio al concorrente, è necessario che venga stabilito il peso da attribuire a ciascuna percentuale offerta. In tal caso, per ogni tipologia di credito verrà attribuito un punteggio massimo, dipendente, tra gli altri, dal volume dei crediti di quella tipologia (quanto maggiore è il controvalore dei crediti, tanto più alto è il punteggio attribuibile) e dal numero di posizioni creditorie (quanti più sono i soggetti debitori, tanto maggiore è il peso del relativo recupero sull'attività del cessionario).

Esempio
L'Ente mette a gara la cessione dei crediti sottoriportati.

TIPOLOGIA CREDITI	IMPORTO COMPLESSIVO	N. POSIZIONI	BASE DI GARA (% CORRISP.VO)	PUNTEGGIO MASSIMO
TARI/TARES	50.000,00	200	30	40
Sanzioni al C.d.S.	20.000,00	180	20	25
Rette mense scolastiche	10.000,00	100	35	20
Canoni locazione	15.000,00	50	35	15
TOTALE	95.000,00	530		100

Il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più alto, calcolato ponderando le singole percentuali offerte rispetto al volume di ciascuna tipologia di crediti.

Alla selezione partecipano n. 3 concorrenti, che presentano le seguenti offerte:

TIPOLOGIA CREDITI	% CORRISPETTIVO OFFERTO		
	CONCORRENTE A	CONCORRENTE B	CONCORRENTE C
TARI/TARES	38	34	30
Sanzioni al C.d.S.	22	27	25
Rette mense scolastiche	39	46	35
Canoni locazione	38	43	38

Ipotizzando che l'attribuzione dei singoli punteggi avvenga assegnando il punteggio massimo alla migliore offerta e, alle restanti offerte, in proporzione a quest'ultima[49], i punteggi attribuiti ai concorrenti sono i seguenti:

TIPOLOGIA CREDITI	PUNTEGGIO		
	CONCORRENTE A	CONCORRENTE B	CONCORRENTE C
TARI/TARES	40,00	35,79	31,58
Sanzioni al C.d.S.	20,37	25,00	23,15
Rette mense scolastiche	16,96	20,00	15,22
Canoni locazione	13,26	15,00	13,26
TOTALE	90,58	95,79	83,20

Il concorrente che si aggiudica il servizio è il concorrente B, il quale per ciascun credito acquisito dall'Ente corrisponderà a quest'ultimo una somma pari:
- al 34% del valore nominale, per i crediti relativi alla TARI/TARES;
- al 27% del valore nominale, per i crediti relativi a proventi da sanzioni al Codice della Strada;
- al 46% del valore nominale, per i crediti relativi a rette di mense scolastiche;
- al 43% del valore nominale, per i crediti relativi a canoni di locazione.

La parte rimanente (rispettivamente: 66%, 73%, 54% e 57% del valore nominale) è la somma che rimane al cessionario qualora riscuota i crediti acquisiti.

49) La formula applicata è la seguente (dove P è il punteggio assegnato, Pmax è il punteggio massimo, X è l'offerta del concorrente e Xmax è l'offerta migliore): P = X / Xmax * Pmax.

Cedendo tutti i crediti previsti, il corrispettivo totale a favore dell'Ente è così determinato:

TIPOLOGIA CREDITI	VOLUME CREDITI CEDUTI	% CORRISPETTIVO	CORRISPETTIVO TOTALE
TARI/TARES	50.000,00	34	17.000,00
Sanzioni al C.d.S.	20.000,00	27	5.400,00
Rette mense scolastiche	10.000,00	46	4.600,00
Canoni locazione	15.000,00	43	6.450,00
TOTALE	95.000,00		33.450,00

La differenza tra l'ammontare totale dei crediti da cedere (€ 95.000,00) ed il corrispettivo offerto per la totalità dei crediti (€ 33.450,00), rappresenta il compenso massimo per il cessionario, la somma cioè che rimarrà allo stesso dopo aver acquisito e successivamente riscosso tutti i crediti.

3.5 Il contratto di cessione

Convenzione quadro

Con la procedura di gara di cui si è detto sopra, l'Amministrazione individua il cessionario e, sulla base delle condizioni risultanti dall'offerta di gara, le parti stipulano una convenzione quadro con la quale vengono stabilite le condizioni generali di cessione dei crediti.

Natura negoziale della cessione dei crediti

La cessione dei crediti è un atto di natura negoziale, che si concretizza cioè attraverso un contratto posto in essere tra l'Amministrazione cedente ed il soggetto cessionario che ne acquisisce i crediti. L'operazione trova infatti la sua regolamentazione, oltre che nelle disposizioni normative, nei termini e nelle condizioni fissate all'interno del contratto, che le parti sottoscrivono.

Termini fissati nella convenzione

Sulla base delle condizioni definite in sede di gara, nell'ambito della convenzione sono fissati preventivamente:

- il prezzo di vendita, in misura fissa o in termini percentuali rispetto al valore nominale di ogni singolo credito, eventualmente differenziati per le diverse tipologie di crediti;

- i termini e le modalità per la corresponsione all'Ente, da parte del cessionario, del controvalore dei crediti ceduti;
- i termini e le modalità per la rimessa del prezzo di vendita a favore del cessionario;
- le modalità di conclusione delle singole cessioni di crediti.

Modalità di cessione

Relativamente alle modalità di cessione, la convenzione può prevedere il trasferimento di un determinato quantitativo di crediti o, al contrario, può essere prevista la disponibilità, da parte del cessionario, di acquisire tutti i crediti che l'Ente ritiene di cedere, indipendentemente dalla loro natura e dalle loro caratteristiche. Tra queste due modalità estreme, possono essere previste forme di cessione intermedie, che prevedano cioè quantitativi variabili di crediti, nell'ambito però di quelli aventi natura e/o caratteristiche preventivamente individuate.

Ulteriori eventuali condizioni

Ulteriori condizioni che possono essere inserite nella convenzione, finalizzate ad una più puntuale disciplina dell'operazione, possono essere:

- la fissazione di un termine entro cui attivare le procedure di riscossione;
- il divieto di cedere ulteriormente il credito.

Nella convenzione vanno poi disciplinate le modalità ed i termini di rendicontazione da parte del cessionario, il quale sarà tenuto, periodicamente, ad illustrare all'Ente le operazioni di recupero attivate, le somme riscosse, il compenso dovuto, ecc.

Sottoscrizione dei contratti di cessione

Fissati con la convenzione i termini e le condizioni fondamentali di cessione, le parti procederanno alla sottoscrizione dei contratti di cessione dei singoli crediti, che devono avvenire in forma scritta. La formazione del contratto può avvenire:

- attraverso lo scambio della proposta da parte dell'Ente con l'accettazione del cessionario, scambio che può avvenire a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento oppure a mezzo PEC dei documenti firmati digitalmente[50];

50) Ai sensi dell'art. 1326, comma 1, del Codice Civile, il contratto è concluso nel momento in cui chi ha fatto la proposta ha conoscenza dell'accettazione dell'altra parte; il successivo art. 1335 dispone che la proposta, l'accettazione, la loro revoca e ogni altra dichiarazione diretta a una determinata persona si reputano conosciute nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario. Gli strumenti che danno certezza dell'avvenuta ricezione dei documenti sono, per l'appunto, la posta raccomandata con avviso di ricevimento e la Posta Elettronica Certificata.

- attraverso la redazione comune del testo negoziale, seguita dal consenso delle parti con dichiarazioni congiunte e simultanee.

Registrazione del contratto

Nel primo caso, che è la formula più semplice e snella, il contratto deve essere registrato nel solo caso d'uso, quando cioè la parte deve dimostrare, con l'avvenuta registrazione, l'efficacia temporale del contratto; nell'altro caso invece, il contratto è soggetto a registrazione entro il termine fisso di 20 giorni dalla data di sottoscrizione e, come si vedrà nel paragrafo 4.5, è assoggettato ad imposta di registro in misura proporzionale secondo l'aliquota dello 0,50% sul valore nominale del credito.

Imposta di registro

Non essendo previsto, dalla legge, su chi debba gravare l'onere dell'imposta di registro, occorrerà stabilire, sempre nella convenzione, se al versamento dell'imposta deve provvedere l'Ente cedente oppure il cessionario.

3.6 Cessione *pro-soluto*

La cessione dei crediti da parte delle Pubbliche Amministrazioni è una cessione di tipo *pro-soluto*. Tale condizione è espressamente prevista:

- dall'art. 8 del D.L. n. 79/1997, laddove dispone che la cessione deve essere effettuata a titolo definitivo;

D.L. n. 79/1997

- dall'art. 76, comma 2, della Legge n. 342/2000, il quale prevede che gli Enti cedenti sono tenuti a garantire l'esistenza dei crediti al tempo della cessione, ma non rispondono dell'insolvenza dei debitori.

Legge n. 342/2000

Come si è visto nel paragrafo 1.2, nella disciplina civilistica (art. 1267 del Codice Civile) la fattispecie naturale della cessione del credito è quella *pro-soluto*, tuttavia è possibile prevedere che il cedente garantisca anche la solvenza del debitore; in tal caso, la clausola *pro-solvendo* deve essere espressamente prevista poiché, in assenza di accordo, la cessione si intende *pro-soluto*.

Clausola *pro-solvendo*

Nella cessione di crediti da parte della Pubblica Amministrazione non è invece prevista la possibilità di prevedere anche la garanzia dell'adempimento del debitore. Tale divieto ha lo scopo

di evitare possibili comportamenti elusivi da parte della Pubblica Amministrazione[51], che potrebbe cedere i propri crediti, anche di improbabile esigibilità, con il solo scopo di ottenere un anticipo di liquidità, salvo poi dover restituire al cessionario la somma ottenuta in caso di mancata riscossione del credito.

Mancato incasso

Nella cessione *pro-solvendo*, infatti, in caso di mancato incasso del credito, è prevista la retrocessione di quest'ultimo al cedente, il quale ha inoltre l'obbligo di rifondere il cessionario di quanto ricevuto. Con la cessione *pro-soluto*, invece, il credito si estingue definitivamente, per il cedente, al momento del trasferimento; in tal caso, l'Amministrazione cedente è esonerata da qualsiasi rischio conseguente all'insolvenza del debitore, mentre è il cessionario che si assume interamente il rischio della mancata riscossione dei crediti.

3.7 La consegna della documentazione

Contenuto della documentazione

Sulla base della disciplina civilistica (art. 1262 del Codice Civile), l'Ente è tenuto a consegnare al cessionario tutta la documentazione probatoria del credito, in particolare devono essere messi a disposizione:

- gli originali dei documenti, qualora venga ceduto l'intero credito;
- copia autentica dei documenti originali, se ne viene ceduta solo una parte.

È necessario che la predetta documentazione sia messa a disposizione del cessionario in quanto quest'ultimo, perché possa utilmente perseguire, per proprio conto, la riscossione dei crediti ceduti, avrà l'onere di provare l'esistenza e l'ammontare degli stessi.

Obbligo della consegna

La consegna dei documenti probatori costituisce quindi un vero e proprio obbligo in capo all'Ente cedente, in assenza del quale non può essere data esecuzione al contratto; si tratta, in tal caso, di inadempienza contrattuale da parte dell'Ente, di cui lo stesso può essere chiamato a rispondere per omissione di atto necessario all'esecuzione del contratto di cessione[52].

51) Si veda il successivo paragrafo 4.1.
52) Tale inadempienza non può essere fatta valere se il credito è stato comunque pagato.

Consegna come trasferimento del diritto

Si può affermare che, con la consegna della documentazione, avviene il vero e proprio trasferimento del diritto di credito, a seguito del quale il cessionario subentra in una posizione identica a quella del cedente.

Fermo restando l'obbligo di consegna dei documenti in capo all'Ente cedente, nella convenzione ne possono essere disciplinati i termini e le modalità operative.

Natura dei documenti

Per quanto concerne la natura dei documenti probatori, essa dipende ovviamente dalla tipologia dei crediti; ad esempio:

- per i crediti tributari, si tratta degli avvisi di pagamento (ad esempio per il tributo sui rifiuti) o delle ingiunzioni di pagamento;
- per i crediti relativi a servizi a domanda individuale, quali refezione scolastica ed asili nido, si avranno le fatture o le note di debito inviate agli utenti;
- per i canoni di locazione, fanno fede i relativi contratti;
- per le sanzioni al Codice della strada, i relativi verbali di accertamento;
- per i rimborsi di utenze, le richieste di pagamento.

In ogni caso deve trattarsi di documenti aventi efficacia probatoria che diano cioè prova inconfutabile dell'esistenza del credito.

3.8 L'efficacia della cessione

Come si è visto nel par. 1.1, il contratto di cessione di un credito è un atto bilaterale, che si perfeziona con la sottoscrizione dell'accordo da parte del cedente e del cessionario, senza la necessità dell'intervento e del consenso del debitore ceduto.

Necessità di avvertire il debitore

È tuttavia necessario che il debitore ceduto venga informato dell'avvenuta cessione del suo debito, al fine di consentire allo stesso di procedere al pagamento a favore del nuovo soggetto legittimato a riscuotere il credito, vale a dire il cessionario.

La notifica al debitore dell'avvenuta cessione del credito è necessaria, ai sensi dell'art. 1264, comma 1, del Codice Civile, affinché la stessa produca effetti nei confronti di quest'ultimo.

In assenza di tale comunicazione, il debitore che paga in buona fede alla Pubblica Amministrazione anche dopo che il credito

Pagamento in caso di mancata comunicazione

sia stato ceduto, è liberato dalla propria obbligazione; vale infatti, anche per i crediti ceduti dalla Pubblica Amministrazione, la regola generale, di cui all'art. 1189 del Codice Civile, per cui il pagamento eseguito in buona fede ha effetto liberatorio dalla propria obbligazione se il debitore dimostra di aver agito sulla base di circostanze univoche per le quali il soggetto a favore del quale ha effettuato il pagamento appariva come il legittimo creditore. In tal caso, il cessionario può rivalersi esclusivamente sull'Ente cedente, nulla potendo pretendere dal debitore.

Valenza della notifica per l'efficacia della cessione

La valenza della notifica ai fini dell'efficacia della cessione è confermata nell'ipotesi che l'Ente ceda uno stesso credito a più soggetti: in tal caso, infatti, non è efficace la cessione posta in essere prima delle altre, bensì la prima ad essere stata notificata al debitore[53].

Soggetto incaricato della notifica

In merito al soggetto (l'Ente cedente o il cessionario) che deve farsi carico della notifica, in assenza di disposizioni normative, dovrà essere la convenzione a stabilire chi vi deve provvedere; essendo un adempimento aggiuntivo che l'Ente ha tutto l'interesse a porre in capo al cessionario, tale opzione può essere inserita tra gli elementi di valutazione dell'offerta in sede di selezione del concorrente, oppure può essere già prevista come obbligatoria per il cessionario, sapendo però che in tal caso il prezzo offerto in sede di gara potrebbe essere più sfavorevole per l'Ente.

Modalità e forma della notifica

Con riferimento alle modalità ed alla forma con cui la notifica dovrà essere effettuata, anche in tal caso non ci sono specifiche indicazioni normative; come sopra, sarà opportuno disciplinare la stessa sempre all'interno della convenzione. Può essere in tal senso previsto qualsiasi mezzo di comunicazione idoneo a produrre, con data e consegna certa, un'effettiva e diretta conoscenza dell'atto da parte del terzo, senza necessità di trasmettere l'originale o la copia autentica della cessione, purché vi siano contenuti gli elementi identificativi e costitutivi dell'operazione; lettera raccomandata con avviso di ricevimento e Posta Elettronica Certificata appaiono in tal senso strumenti idonei.

Cessione di crediti di natura tributaria

Il principio dell'efficacia della notifica appena descritto non riguarda la cessione dei crediti di natura tributaria. Infatti, l'art. 76, comma 3, della Legge n. 342/2000, dispone che a tali ope-

53) Vale in tal senso la disciplina civilistica di cui all'art. 1265 C.C.

razioni non si applichi l'art. 1264 del Codice Civile, il quale per l'appunto subordina l'efficacia della cessione nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata. Ciò significa che, nel caso di cessione di crediti tributari, la stessa è efficace nei confronti del debitore anche se non si sia provveduto a notificarla allo stesso.

Efficacia senza notifica

Altro aspetto che riguarda la cessione dei crediti tributari concerne il fatto che la stessa dà luogo a successione a titolo particolare nei diritti ceduti, ciò significa che il credito rimane sempre lo stesso, mentre muta la sola persona del creditore; il contenuto della successione si determina in relazione al negozio dal quale il credito si origina ed al relativo rapporto ed il successore nel diritto lo acquisisce con le stesse caratteristiche che esso aveva per il dante causa.

Successione a titolo particolare

Inoltre (art. 76, comma 4, Legge n. 342/2000), relativamente ai procedimenti civili di cognizione e di esecuzione, pendenti alla data della cessione, si applicano le norme sulla successione a titolo particolare nel diritto controverso, ovvero:

- se nel corso del processo si trasferisce il diritto controverso per atto tra vivi a titolo particolare, il processo prosegue tra le parti originarie (art. 111, comma 1, del Codice di Procedura Civile), vale a dire tra l'Ente ed il debitore;
- la sentenza pronunciata contro l'alienante o il successore universale spiega sempre i suoi effetti anche contro il successore a titolo particolare ed è impugnabile anche da lui, salve le norme sull'acquisto in buona fede (art. 111, comma 5, C.P.C.).

Nei giudizi instaurati successivamente alla data di cessione, la legittimazione passiva spetta in ogni caso all'Ente locale.

Per quanto riguarda, infine, i privilegi e le garanzie di qualunque tipo che assistono i crediti oggetto di cessione, gli stessi conservano la loro validità ed il loro grado in favore del cessionario, senza bisogno di alcuna formalità di annotazione (art. 1263 del Codice Civile).

Privilegi e garanzie

3.9 Il recupero del credito da parte del cessionario

Con l'operazione di cessione del credito, il cessionario subentra al cedente in tutti i diritti e gli obblighi inerenti il credito cedu-

Identica posizione di diritti e obblighi del cedente

to. Come si è visto, si realizza un'ipotesi di successione a titolo particolare nel credito, il quale è sempre lo stesso (salvo che per quanto riguarda il mutamento del soggetto titolare), ciò che avviene è la sostituzione del cessionario nell'identica posizione di diritti e obblighi del cedente. Vale pertanto la regola secondo cui il debitore ceduto può opporre al cessionario tutte le eccezioni che poteva opporre al vecchio creditore cedente; in tal senso, il cessionario non può godere di un diritto maggiore di quello che gli è stato ceduto né, d'altro canto, la posizione del debitore ceduto può subire pregiudizi a seguito dell'avvenuta cessione.

Strumenti di risossione del cessionario

Poiché con la cessione dei crediti si realizza la modifica del soggetto attivo della posizione creditoria, dall'Amministrazione Pubblica originaria creditrice ad un soggetto di diritto privato, occorre porre attenzione su quali sono gli strumenti che il cessionario ha a disposizione per effettuare la riscossione dei crediti acquisiti.

La traslazione che si realizza è unicamente oggettiva, riguarda cioè i crediti in sé, e non anche soggettiva, pertanto non comporta il trasferimento dei poteri e degli strumenti di riscossione dell'Amministrazione cedente. Ciò significa che il cessionario potrà utilizzare esclusivamente le procedure civilistiche di recupero dei crediti, mentre non potrà far ricorso agli strumenti di riscossione tipicamente "pubblicistici", quali l'ingiunzione fiscale o amministrativa ai sensi del R.D. 14 aprile 1910, n. 639.

Procedura di recupero forzoso

Di conseguenza, dopo aver esperito le procedure bonarie di recupero (es. solleciti di pagamento)[54], il cessionario dovrà attivare la procedura di recupero forzoso del credito. Le fasi per il recupero sono le seguenti:

1) invio al debitore di un atto di diffida o di messa in mora, mediante lettera raccomandata a.r. indirizzata al debitore, con la quale viene riassunta in forma chiara e dettagliata l'origine del credito e la modalità di pagamento, con la richiesta di provvedere al pagamento entro il termine normalmente di 15 giorni;

54) L'obbligo di esperire «"*le ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti per il pagamento da parte dei terzi debitori*» è già previsto (dall'art. 8, comma 1, del D.L. n. 79/1997) per la Pubblica Amministrazione prima di procedere alla cessione dei crediti. Il fatto che l'Ente cedente abbia già esperito questa procedura, non fa venir meno al cessionario l'obbligo di iniziare la procedura di recupero per via stragiudiziale.

2) se entro il termine di cui sopra il pagamento non è avvenuto, viene richiesta al giudice competente l'emissione di un decreto ingiuntivo, ai sensi dell'art. 633 e seguenti del Codice di Procedura Civile, attraverso il quale viene intimato al debitore di adempiere al pagamento entro il termine di quaranta giorni dalla notifica, con l'avvertenza che entro lo stesso termine potrà proporre opposizione e che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata;
3) decorso il termine di quaranta giorni senza che il debitore abbia provveduto al pagamento della somma dovuta o abbia fatto opposizione al decreto ingiuntivo, quest'ultimo è dichiarato esecutivo (art. 647 C.P.C.); a questo punto, il giudice competente, mediante atto di precetto, intima al debitore di adempiere alla sua obbligazione entro un termine non minore di dieci giorni, con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà a esecuzione forzata[55] (art. 480 C.P.C.);
4) in caso di mancato riscontro positivo al precetto, viene richiesto al tribunale di disporre il pignoramento al debitore (art. 491 e seguenti, C.P.C.), che può essere:
   - immobiliare (riguarda beni immobili, quali fabbricati, terreni, ecc.);
   - mobiliare (riguarda beni mobili, quali gioielli, arredamenti, ecc.);
   - presso terzi (riguarda qualsiasi credito che il debitore ha con terzi: conto corrente bancario, stipendio, pensione, ecc.).

55) Il precetto deve contenere, a pena di nullità, l'indicazione delle parti, della data di notificazione del titolo esecutivo (se fatta separatamente), la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio della parte istante nel Comune in cui ha sede il giudice competente per l'esecuzione (in mancanza le opposizioni al precetto si propongono davanti al giudice del luogo in cui è stato notificato e le notificazioni alla parte istante si fanno presso la cancelleria del giudice stesso).

IV
PROFILI CONTABILI E FISCALI DELLA CESSIONE DEI CREDITI

4.1 La cessione dei crediti e i vincoli di finanza pubblica

Cessione dei crediti e indebitamento

Come si è visto nel capitolo precedente, la cessione dei crediti si configura come operazione finalizzata all'ottenimento di un finanziamento. Occorre chiedersi se ci si trovi nell'ambito di un'operazione di indebitamento poiché, se così fosse, affinché possa essere realizzata, è necessario che l'Ente rispetti tutte le condizioni per poter ricorrere all'indebitamento.

La principale condizione necessaria per poter dar corso ad operazioni di indebitamento è l'avvenuto rispetto del Patto di Stabilità Interno nell'esercizio precedente e, a decorrere dall'esercizio 2017, delle regole del pareggio di bilancio[56].

Art. 202 TUEL

Inoltre, l'art. 202 del TUEL dispone che il ricorso all'indebitamento da parte degli Enti locali è ammesso esclusivamente per la realizzazione di investimenti.

Ne consegue che, qualora si giunga alla conclusione che la cessione dei crediti si configura come operazione di indebitamento, l'entrata che l'Ente ottiene dal cessionario può essere utilizzata solamente per le finalità di cui sopra.

---

56) La Legge di Stabilità 2016 (Legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha disposto, a decorrere dal 2016, il superamento del Patto di Stabilità Interno per gli Enti locali, con l'applicazione delle regole del pareggio di bilancio di cui alla Legge 24 dicembre 2012, n. 243. Per il 2016, continuano ad applicarsi le sanzioni in caso di mancato rispetto del Patto di Stabilità dell'esercizio precedente (2015), tra cui il divieto di ricorso all'indebitamento previsto dall'art. 31, comma 26, lett. c), della Legge 12 novembre 2011, n. 183. A decorrere dal 2017, in caso di mancato rispetto, nell'esercizio precedente, del saldo obiettivo di cui alle nuove regole sul pareggio di bilancio, si applicano le sanzioni previste dal comma 723 della Legge n. 208/2015 (che, sostanzialmente, ricalcano quelle già previste per il mancato rispetto del Patto di Stabilità), tra cui, alla lett. d), il divieto di ricorso all'indebitamento.

Chiarimenti sull'indebitamento: Legge n. 350/2003

Per chiarire il dubbio occorre far riferimento all'art. 3, comma 17[57], della Legge n. 350/2003, il quale individua, come indebitamento:

- l'assunzione di mutui;
- l'emissione di prestiti obbligazionari;
- le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e ad attività finanziarie e non finanziarie;
- l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di *swap* (*upfront*);
- le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015;
- il residuo debito garantito dall'Ente a seguito della definitiva escussione della garanzia;
- il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.

La stessa norma dispone inoltre che non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma che vengono poste in essere unicamente per superare (entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente) momentanee carenza di liquidità e per effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

Per quanto sopra, si può quindi affermare che la cessione dei crediti, in linea generale, non si configura come operazioni di indebitamento. Di conseguenza:

- può essere posta in essere anche in caso di mancato rispetto del Patto di Stabilità o del pareggio di bilancio nell'esercizio precedente;
- l'entrata che ne deriva non deve essere obbligatoriamente destinata per la realizzazione di investimenti.

Rispetto dei vincoli di finanza pubblica

Particolare attenzione va posta sulle cessioni di crediti che possano potenzialmente configurarsi come operazioni elusive dei vincoli di finanza pubblica, tali essendo quelle messe in atto con il solo fine di ottenere temporaneamente liquidità, salvo poi comportare uscite future a carico dell'Ente.

57) Comma sostituito dall'art. 75, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, come disposto dall'art. 80, comma 1, del medesimo decreto.

In tal senso, la Corte dei Conti[58] rileva come, affinché l'operazione di cessione del credito non si configuri come manovra elusiva diretta ad aggirare divieti di legge o a violare norme imperative, quali quelle relative al Patto di Stabilità, deve sostanziarsi in un trasferimento reale ed effettivo del credito, tale da comportare, per l'Ente, l'incasso, senza riserve.

Patto di Stabilità

In merito al Patto di Stabilità, l'elusione opera con riferimento alle entrate in conto capitale (oneri di urbanizzazione, concessioni cimiteriali, ecc.); poiché tali entrate rilevano, ai fini del patto, in termini di cassa, l'operazione elusiva potrebbe consistere nel porre in essere la cessione di un credito di fatto inesigibile, prevendo poi in una qualche forma la restituzione della somma ricevuta. In tal caso, l'Ente registra l'incasso della somma ricevuta dal cessionario tra le entrate in conto capitale corrispondenti al credito ceduto, migliorando in questo modo artificiosamente il proprio saldo ai fini del Patto di Stabilità. Il problema non si pone con le nuove regole del pareggio di bilancio (di cui si è detto all'inizio del paragrafo), in quanto nel saldo obiettivo anche le entrate in conto capitale rilevano in termini di competenza, rendendo così inutili operazioni elusive volte a "gonfiare" gli incassi. Nulla cambia, invece, con il passaggio ai nuovi vincoli di finanza pubblica, per le entrate correnti, le quali continuano ad essere rilevate in termini di competenza, ovvero nell'esercizio in cui matura il credito e si procede al relativo accertamento dell'entrata; in questo caso, la cessione del credito non muta la rilevanza dell'entrata ai fini dell'obiettivo, in quanto rimane accertata (quindi conteggiata nel saldo) anche in caso di mancata riscossione, fermi restando ovviamente tutti i requisiti per il suo accertamento ai sensi dell'art. 179 del TUEL (ragione del credito, sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuazione del debitore, quantificazione della somma da incassare, fissazione della relativa scadenza). L'elusione dei vincoli del Patto di Stabilità o dei vincoli del pareggio di bilancio, qualora accertata dalla Corte dei Conti, comporta:

Pareggio di bilancio

Art. 179 TUEL

Conseguenze dell'elusione dei vincoli

- l'attestazione del mancato rispetto del Patto di Stabilità o dei vincoli del pareggio di bilancio dell'esercizio in cui sono stati posti in essere gli atti elusivi, con l'applicazione delle relative

58) Si veda il parere 12 novembre 2009, n. 1044 della Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia ed il parere 15 maggio 2013, n. 191 della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte.

sanzioni[59] nell'anno successivo a quello in cui tale mancato rispetto viene accertato (art. 31, comma 28, Legge n. 183/2011 per il Patto di Stabilità e art. 1, comma 724, Legge n. 208/2015 per il pareggio di bilancio);
- la nullità degli atti ritenuti elusivi (art. 31, comma 30, Legge n. 183/2011 per il Patto di Stabilità e art. 1, comma 726, Legge n. 208/2015 per il pareggio di bilancio);
- l'irrogazione di sanzioni pecuniarie in capo ai responsabili degli atti elusivi, ovvero agli amministratori (sanzione fino a dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione) e al responsabile del servizio economico-finanziario, per le violazioni del Patto di Stabilità e al responsabile amministrativo, per le violazioni del pareggio di bilancio (sanzione fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali), stabilite dalla Corte dei Conti (art. 31, comma 31, Legge n. 183/2011 per il Patto di Stabilità e art. 1, comma 727, Legge n. 208/2015 per il pareggio di bilancio).

Cartolarizzazioni

Per quanto riguarda invece le operazioni di cartolarizzazione dei crediti, come si è visto nel paragrafo 2.6, costituiscono indebitamento ai sensi del richiamato art. 3, comma 17, della Legge n. 350/2003 e, pertanto, sono vietate in caso di mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica nell'esercizio precedente. Per effetto del disposto di cui all'art. 31, comma 26, lett. c), della Legge n. 183/2011 (per il Patto di Stabilità) e di cui all'art. 1, comma 723, della Legge n. 208/2015 (per il pareggio di bilancio), l'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al collocamento del prestito in assenza di apposita attestazione da cui risulti il conseguimento dei vincoli di finanza pubblica.

Art. 202 TUEL

Data la natura di indebitamento delle cartolarizzazioni, in virtù del citato disposto di cui all'art. 202 del TUEL, la somma che l'Ente ottiene dalla società veicolo come controvalore dell'emissione dei titoli, può essere destinata esclusivamente per il finanziamento di spese di investimento.

59) Per il Patto di Stabilità, le sanzioni per il mancato rispetto dell'obiettivo sono individuate dall'art. 31, comma 26, della Legge n. 183/2011. Per il pareggio di bilancio, le sanzioni in caso di inadempimento sono definite dal comma 723 della Legge n. 208/2015.

4.2 Le rilevazioni in contabilità finanziaria conseguenti alla cessione dei crediti

Contabilizzazione dell'operazione

Poiché, come si è visto nel paragrafo precedente, la cessione dei crediti non costituisce operazione di indebitamento, l'incasso che ne deriva assume la stessa natura dell'entrata relativa ai crediti oggetto di cessione, pertanto va contabilizzata:

- come entrata corrente, se il credito ceduto è di natura corrente, quali tributi o proventi da servizi a domanda individuale;
- come entrata in conto capitale, se il credito ceduto si riferisce ad entrate di parte capitale, quali contributi per il rilascio di permessi di costruire o proventi da concessioni cimiteriali.

Dal punto di vista contabile, il corrispettivo che l'Ente incassa dal cessionario va registrato a copertura dei residui attivi relativi ai crediti ceduti, conservati nel conto del bilancio. Pertanto l'Ente emetterà, per l'importo riscosso, reversali di incasso a valere sugli accertamenti corrispondenti ai crediti trasferiti al cessionario.

Esempio

Se, ad esempio, l'Ente ha conservato tra i residui attivi proventi per il servizio di refezione scolastica per l'importo di 25.000 euro e i relativi crediti sono stati ceduti a fronte di un corrispettivo di 9.000 euro, si provvederà:

- all'emissione di reversale di incasso dell'importo di 9.000 euro a valere sui residui attivi relativi ai crediti ceduti, a parziale chiusura degli stessi;
- allo stralcio dal conto del bilancio della parte del residuo non incassata, pari a 16.000 euro.

L'importo residuo di 16.000 euro rappresenta un credito che di fatto non esiste più, in quanto è stato ceduto e l'Ente non vanta più alcun diritto in termini di riscossione; di conseguenza, non può più essere conservato. Tale quota corrisponde a quella che, nella contabilità aziendale, costituisce "perdita su crediti" e che confluisce tra i componenti negativi del risultato economico (insussistenze dell'attivo, di cui alla voce E.25 del C.E. nello schema ex D.P.R. n. 194/1996 e voce E.25.b nel nuovo schema ex D.Lgs. n. 118/2011).

L'effetto che l'operazione produce sul risultato di amministrazione dell'Ente è quello di una diseconomia nella gestione dei residui, dell'importo pari alla parte del credito non riscossa e cancellata dai residui.

Importo accantonato del FCDE

Occorre tuttavia tener conto dell'eventuale importo accantonato, relativamente a tali crediti, nel Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) che, nel nuovo sistema contabile armonizzato (di cui al D.Lgs. n. 118/2011), sostituisce il "vecchio" Fondo svalutazione crediti, da sempre presente negli schemi di bilancio degli Enti locali, ma che ha trovato un preciso obbligo di legge, in termini di accantonamento obbligatorio, con l'art. 6, comma 17, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95[60].

Funzione del FCDE

La funzione del FCDE è quella di far fronte ai rischi di perdite sui crediti iscritti tra i residui attivi; in base al punto 3.3 del Principio applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011), è previsto l'obbligo di stanziare nel bilancio di previsione un'apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità" (allocata nella Missione 20, Programma 02, Titolo I, "Spese correnti", Previsioni di competenza, dello schema "Bilancio di previsione" di cui all'allegato 9 del D.Lgs. n. 118/2011), per un ammontare determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti[61], prendendo a riferimento la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata.

Per definizione, si tratta di uno stanziamento che non può essere impegnato e che confluisce in tal modo, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione quale fondo vincolato.

Nell'ambito della cessione dei crediti e, più in particolare, nel momento in cui si procede, come visto sopra, alla riscossione del corrispettivo da parte del cessionario ed alla contestuale cancellazione dei residui attivi per la quota non incassata, va verificato

60) La norma prevedeva che «*nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*», gli Enti locali iscrivessero, nel bilancio di previsione, un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25% (ridotta al 20%, per l'anno 2014, dall'art. 3-bis del D.L. n. 16/2014) dei residui attivi, di cui ai Titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Questa disposizione è stata abrogata (dall'art. 77 del D.Lgs. n. 118/2011, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. aa) del D.Lgs. n. 126/2014), con decorrenza dal 1° gennaio 2015, in concomitanza con l'avvio del nuovo sistema contabile.

61) Per gli Enti che negli ultimi tre esercizi hanno formalmente avviato processi di accelerazione della propria capacità di riscossione (ad esempio attraverso la creazione di unità organizzative dedicate o l'avvio di procedure di riscossione più efficace, come l'ingiunzione), l'accantonamento al fondo crediti può avvenire prendendo a riferimento gli ultimi tre esercizi.

se l'accantonamento al FCDE include anche l'importo relativo ai crediti predetti. In realtà, se si sono applicati correttamente i principi contabili, tale somma deve esserci necessariamente; trattandosi infatti di crediti di dubbia esigibilità, conservati tra i residui attivi, l'Ente ha dovuto operare, relativamente ad essi, un accantonamento nel fondo crediti nella misura seguente:

Misura dell'accantonamento

- se si tratta di crediti già presenti prima del riaccertamento straordinario dei residui (di cui all'art. 3, comma 7, del D.Lgs. n. 118/2011 e disciplinato nel punto 9.3 del Principio applicato concernente la contabilità finanziaria), in tale sede l'Ente ha dovuto quantificarne la quota di inesigibilità da includere nel fondo, sulla base della media degli incassi negli ultimi cinque anni di quella tipologia di crediti;
- se si tratta di crediti sorti a partire dal 2015, anno di entrata in vigore per tutti gli Enti dei nuovi principi contabili applicati alla contabilità finanziaria, l'Ente ha dovuto, in sede di bilancio di previsione, iscrivere tra le uscite la quota annuale di accantonamento al fondo calcolata, sempre con riferimento alla media degli incassi degli ultimi cinque anni, sulla previsione relativa a quell'entrata[62], vincolando poi in sede di rendiconto tale quota nell'avanzo di amministrazione.

Applicazione della quota accantonata

Di conseguenza, poiché l'operazione di cessione dei crediti determina inevitabilmente una perdita (il corrispettivo del cessionario è sempre inferiore al valore nominale dei crediti), ne consegue che può essere applicata la quota accantonata nel FCDE corrispondente ai crediti ceduti. Lo stesso Principio contabile prevede che, quando un credito è dichiarato definitivamente ed assolutamente inesigibile, si provvede alla sua eliminazione dalle scritture finanziarie e, per lo stesso importo del credito che si elimina, si riduce la quota accantonata nel risultato di amministrazione a titolo di FCDE.

Effetto dell'utilizzo del FCDE

In sostanza, l'utilizzo del fondo, attraverso la riduzione della quota vincolata in avanzo e quindi l'aumento dell'avanzo libero, controbilancia l'effetto negativo sul risultato di amministrazione

62) Ai fini dell'accantonamento della quota annuale al FCDE, l'art. 1, comma 509, della Legge n. 190/2014 ha previsto una gradualità nell'entrata a regime della norma, disponendo l'obbligo di stanziamento in bilancio di una quota dell'importo dell'accantonamento pari almeno al 36% (se l'Ente non ha partecipato alla sperimentazione) o al 55% (se invece vi ha aderito) per l'anno 2015, al 55% nel 2016 (per tutti gli Enti), al 70% nel 2017, all'85% nel 2018 e per l'intero importo a partire dal 2019.

determinato dalla cancellazione del residuo attivo. L'effetto netto dell'operazione sul risultato di amministrazione è pertanto dato dalla differenza tra l'importo del credito eliminato dai residui e l'importo della riduzione dell'accantonamento nel FCDE.

Esempio

Riprendendo l'esempio di cui sopra, se a fronte del residuo di 25.000 euro conservato nel conto del bilancio era stata accantonata nel fondo crediti una quota di presunta inesigibilità di 14.000 euro, dovendo eliminare il residuo per l'importo di 16.000 euro (la restante quota di 9.000 euro è stata incassata), l'effetto netto sul risultato di amministrazione sarà negativo per l'importo di 2.000 euro, quale differenza tra:

- la diseconomia (minor residuo attivo) di 16.000 euro conseguente all'eliminazione del residuo attivo;
- l'incremento di 14.000 euro dell'avanzo libero, corrispondente alla riduzione della quota vincolata nel fondo crediti.

Se invece l'importo accantonato nel FCDE fosse superiore, ad esempio 17.000 euro, in tal caso l'effetto netto sul risultato di amministrazione sarebbe positivo per 1.000 euro (differenza tra lo "svincolo" di 17.000 euro dal fondo crediti e l'eliminazione di 16.000 euro dei residui).

Importo inferiore o non accertato

Parzialmente diverso è il discorso nel caso l'importo accertato e conservato tra i residui attivi relativamente ai crediti ceduti risulti inferiore rispetto al valore nominale dei crediti stessi o, addirittura, non risulti neanche accertato. Va precisato che tale evenienza non si può più realizzare con la nuova contabilità armonizzata, in base alla quale (punto 3.3 del Principio applicato concernente la contabilità finanziaria, già citato) anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, sono accertate per l'intero importo del credito; tuttavia, in precedenza molte entrate di dubbia esigibilità venivano contabilizzate "per cassa"[63], vale a dire al momento dell'effettivo incasso, mentre altre venivano accertate solo in parte, applicando cioè implicitamente una svalutazione del credito.

63) Questo metodo di contabilizzazione, per le entrate maggiormente a rischio, come i proventi da sanzioni al Codice della Strada, è stato avallato anche dalla Corte dei Conti (si veda, ad esempio, il parere 15 ottobre 2010, n. 104 della Sezione Regionale di Controllo per la Toscana).

Caso di mancato accertamento del credito

Nel caso, relativamente al credito ceduto, l'Ente non abbia assunto alcun accertamento, in quanto, per il principio di prudenza, la contabilizzazione dell'entrata sarebbe avvenuta per cassa, l'incasso del corrispettivo avverrà mediante assunzione di un accertamento di entrata in conto competenza per l'importo dell'incasso ed emissione di reversale di pari importo; in base ai nuovi principi contabili (sempre al punto 3.3 del Principio applicato concernente la contabilità finanziaria), le entrate che negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del nuovo principio applicato sono state accertate "per cassa", devono infatti continuare ad essere accertate in questo modo fino al loro esaurimento. Poiché il credito non era stato rilevato tra le entrate, relativamente ad esso non sono stati effettuati accantonamenti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità, pertanto quest'ultimo non subirà alcuna variazione. Il corrispettivo della cessione rilevato in entrata va ad incrementare le entrate di competenza dell'esercizio, influendo positivamente sul risultato di amministrazione.

Credito accertato ma inferiore al valore nominale

Nel caso invece il credito fosse stato accertato, ma l'importo conservato tra i residui attivi risultasse inferiore rispetto al suo valore nominale, occorre comunque confrontare l'importo del residuo con l'ammontare del corrispettivo incassato dal cessionario, inoltre va verificato se, a fronte del credito, è stato effettuato un accantonamento nel FCDE. Vediamo, con due esempi, le varie casistiche.

Esempio 1
L'Ente cede crediti relativi a canoni di locazione per un valore nominale di 10.000 euro; l'importo conservato tra i residui attivi è pari a 8.000 euro; il corrispettivo a carico del cessionario è pari a 3.500 euro. In questo caso, l'incasso di 3.500 euro viene rilevato mediante emissione di reversali di incasso a valere sui residui attivi, mentre la restante parte di 4.500 euro viene cancellata. Se nel FCDE non erano state accantonate quote di inesigibilità per tali crediti, l'operazione si conclude con una diseconomia di 4.500 euro che confluisce, riducendolo, nel risultato di amministrazione; se, viceversa, nel fondo crediti erano state accantonate delle somme, queste ultime potranno essere svincolate, migliorando di pari importo l'avanzo di amministrazione non vincolato e l'effetto complessivo sul risultato di amministrazione

è dato dalla differenza tra i 4.500 euro di residui eliminati e la quota di FCDE "liberata" (l'effetto è positivo se quest'ultima è maggiore di 4.500 euro, negativo in caso contrario).

Esempio 2
L'Ente cede crediti relativi a concessioni cimiteriali per un valore nominale di 20.000 euro; l'importo conservato tra i residui attivi è pari a 10.000 euro; il corrispettivo a carico del cessionario è pari a 11.000 euro. In questo caso, l'incasso di 11.000 euro viene rilevato mediante emissione di reversali di incasso a valere sui residui attivi, coprendo cioè integralmente i residui e rilevando un maggior accertamento (sempre a residuo) per il maggiore incasso di 1.000 euro. Se nel FCDE non erano state accantonate quote di inesigibilità per tali crediti, l'operazione si conclude con una sopravvenienza di 1.000 euro che confluisce, migliorandolo, nel risultato di amministrazione; se, viceversa, nel fondo crediti erano state accantonate delle somme, queste ultime potranno essere svincolate, migliorando ulteriormente l'avanzo di amministrazione non vincolato e l'effetto complessivo sul risultato di amministrazione è dato dalla somma tra i 1.000 euro di maggiori residui e la quota di FCDE "liberata".

4.3 Le rilevazioni nella contabilità economico-patrimoniale

Riferimenti normativi

Per quanto riguarda le rilevazioni nella contabilità economico-patrimoniale, occorre far riferimento:
- agli articoli 229 (Conto economico), 230 (Stato patrimoniale) e 232 (Contabilità economico patrimoniale) del TUEL, così come riformulati dal D.Lgs. n. 126/2014;
- al Principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale, di cui all'allegato n. 4/3 del D.Lgs. n. 118/2011;
- agli schemi di Stato patrimoniale e di Conto economico, di cui all'allegato n. 10 del D.Lgs. n. 118/2011.

Tempi di adozione

L'adozione dei principi applicati concernenti la contabilità economico-patrimoniale poteva essere rinviata all'anno 2016, fatta eccezione per gli Enti che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione del nuovo sistema contabile armonizzato. Per gli Enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il nuovo comma 2 dell'art. 232 del TUEL prevede invece la possibilità di non tenere la contabilità economico-patrimoniale fino all'esercizio 2017.

4.3.1 Le voci dello Stato patrimoniale

Nell'ambito delle operazioni di cessione dei crediti, le voci dello Stato patrimoniale che entrano in gioco sono: crediti di funzionamento e Fondo svalutazione crediti.

A) Crediti di funzionamento (voce C II dell'attivo)
Ai sensi del punto 6.2 del Principio contabile, sono iscritti nell'attivo dello Stato patrimoniale solo se corrispondenti ad obbligazioni giuridiche perfezionate esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni, ivi compresi i crediti che sono stati oggetto di cartolarizzazione (di cui si dirà nel paragrafo successivo). Con la corretta applicazione del principio della competenza finanziaria, si realizza la corrispondenza tra i residui attivi conservati nel conto di bilancio (al netto di quelli derivanti da finanziamenti) e l'ammontare dei crediti di funzionamento iscritti nell'attivo dello Stato patrimoniale; questi ultimi vengono iscritti al valore nominale, portando eventualmente a diretta diminuzione degli stessi l'apposito Fondo svalutazione crediti, al fine di ricondurre il loro importo al presumibile valore di realizzo.

Applicazione del principio della competenza finanziaria

B) Fondo svalutazione crediti
Essendo portato in detrazione delle voci di credito a cui si riferisce, non è iscritto tra le poste del passivo dello Stato patrimoniale; ai sensi del punto 6.2 del Principio contabile, corrisponde alla sommatoria, al netto degli eventuali utilizzi, degli accantonamenti annuali per la svalutazione dei crediti. Il suo ammontare dovrebbe coincidere con quello inserito nel conto del bilancio, tuttavia i due valori possono anche differire, in quanto:

Differenze nell'ammontare

a) in contabilità economico-patrimoniale sono conservati anche i crediti stralciati dalla contabilità finanziaria ed, in corrispondenza di questi, viene iscritto un fondo pari al loro ammontare;
b) in contabilità economico-patrimoniale possono essere iscritti crediti che, in ottemperanza al principio della competenza finanziaria potenziata, in contabilità finanziaria, sono imputati nel bilancio di anni successivi a quello cui lo Stato Patrimoniale si riferisce, di conseguenza mentre in contabilità economico-patrimoniale per tali crediti viene accantonata una specifica quota al fondo svalutazione, in contabilità finanziaria tale accantonamento verrà effettuato solo negli anni successivi.

Ripartizione del fondo

Ai fini di una corretta tenuta contabile, il fondo deve essere ripartito tra le diverse tipologie di crediti iscritti nello Stato patrimoniale; questa ripartizione può non essere correlata con quella tra i residui attivi del Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione vincolato, poiché:

a) per le ragioni viste sopra, i residui attivi presi a riferimento per la determinazione del FCDE possono essere di importo differente rispetto ai crediti che sono iscritti nello stato patrimoniale;
b) il Fondo svalutazione crediti, considerato che in contabilità economico-patrimoniale vi possono essere iscritti anche crediti stralciati dalla contabilità finanziaria, può avere un importo maggiore rispetto all'ammontare del FCDE.

Evidenziazione delle componenti

Il Principio contabile rileva anche la necessità di evidenziare, nell'ambito del Fondo svalutazione, le sue diverse componenti, ovvero:

- quella relativa al normale processo di svalutazione dei crediti;
- quella relativa alla presenza di crediti stralciati dalla contabilità finanziaria;
- quella relativa alla presenza, nello Stato patrimoniale, di crediti non ancora iscritti nel Conto del bilancio del medesimo esercizio.

4.3.2 Le voci del Conto economico

Per quanto riguarda invece il Conto economico, le componenti che rilevano nell'ambito delle operazioni di cessione dei crediti sono: accantonamento al Fondo svalutazione crediti, insussistenze dell'attivo e sopravvenienze attive.

A) Accantonamento al Fondo svalutazione crediti (voce B, n. 14, lett. d del Conto economico)

In base al punto 4.20 del Principio contabile, tale accantonamento rappresenta l'ammontare della svalutazione dei crediti di funzionamento, costituiti da tutti i crediti dell'Ente diversi da quelli derivanti dalla concessione di crediti ad altri soggetti. Questa componente di costo comprende le quote di accantonamento per presunta inesigibilità che devono gravare sull'esercizio in cui le cause di inesi-

gibilità relative ai crediti iscritti nell'attivo dello Stato patrimoniale si manifestano; la ripartizione dell'accantonamento tra le singole tipologie di crediti è effettuata sulla base della valutazione del rischio di insolvenza e delle peculiarità dei crediti, con un importo tanto maggiore quanto più elevato è il rischio di non incassare il credito. L'entità dell'accantonamento al Fondo svalutazione crediti deve essere almeno pari alla differenza tra l'importo del FCDE (riferito ai residui attivi di cui ai titoli da 1 a 4 delle entrate) accantonato e vincolato nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto e l'ammontare del Fondo svalutazione iscritto nello Stato patrimoniale (portato in diretta detrazione dell'importo dei crediti di funzionamento iscritti nell'attivo) all'inizio dell'esercizio, al netto delle eventuali variazioni intervenute nel corso dell'anno. Oltre a tale valore, nel Fondo vanno accantonati anche gli importi relativi ai residui stralciati dalla contabilità finanziaria nel corso dell'esercizio; inoltre, è facoltà dell'Ente (sulla base delle proprie valutazioni) accantonare in tale fondo un importo superiore rispetto a quello necessario per adeguarlo all'accantonamento al FCDE in contabilità finanziaria. Come già visto, non è possibile correlare la ripartizione del Fondo svalutazione crediti tra i crediti iscritti nello stato patrimoniale con quella del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione tra i residui attivi conservati nel Conto del bilancio.

Entità accantonamento

Ulteriori importi da accantonare

B) Insussistenze dell'attivo (voce E, n. 25, lett. b del Conto economico)

In base al punto 4.29 del Principio contabile, questa componente negativa del risultato economico è costituita prevalentemente dagli importi relativi alla riduzione di crediti o alla riduzione di valore di immobilizzazioni; con il riaccertamento dei residui e la conseguente eliminazione di residui attivi, nell'ambito della contabilità economico-patrimoniale vengono rilevate tali insussistenze, in misura corrispondente all'ammontare dei residui eliminati, al netto dell'utilizzo del fondo svalutazione crediti.

C) Sopravvenienze attive (voce E, n. 24, lett. c del Conto economico)

In base al punto 4.28 del Principio contabile, tale voce è costituita dai proventi, di competenza economica di esercizi precedenti,

derivanti dal maggior valore di elementi attivi del patrimonio rispetto ai valori precedentemente stimati; vi trovano allocazione i maggiori crediti derivanti dal riaccertamento dei residui attivi e sono comprese anche le riduzioni dell'accantonamento al fondo svalutazioni crediti (per il venir meno delle ragioni che ne hanno determinato l'accantonamento), in quanto determinano un incremento del valore netto dei crediti.

4.3.3 Le rilevazioni contabili

Fatta questa panoramica, vediamo ora più nello specifico come le voci appena descritte vengono alimentate nell'ambito delle operazioni di cessione dei crediti.

Iscrizione nell'attivo dei crediti oggetto di cessione

In primo luogo, occorre considerare che 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 viene ridotto per un importo corrispondente al valore nominale dei crediti trasferiti al cessionario; allo stesso modo, viene ridotto l'importo del fondo svalutazione crediti in misura pari all'accantonamento relativo ai crediti ceduti. In sostanza, la riduzione dell'attivo è pari al valore netto dei crediti oggetto di trasferimento. Tale importo deve essere messo a confronto con il prezzo di cessione corrisposto all'Ente dal cessionario; se quest'ultimo è inferiore rispetto al valore dei crediti iscritto nell'attivo (sempre considerato al netto della corrispondente quota del fondo svalutazione), la differenza determina un'insussistenza dell'attivo, che confluisce tra i componenti straordinari negativi del Conto economico. Se, viceversa, il prezzo di cessione è superiore al valore netto dei crediti iscritti nello Stato patrimoniale, l'operazione determina, per la differenza, una sopravvenienza dell'attivo, che confluisce tra i componenti positivi del Conto economico.

Riduzione dell'attivo

Confronto col prezzo di cessione

I seguenti esempi riassumono le operazioni da effettuare in contabilità economico-patrimoniale relativamente alla cessione dei crediti.

Esempio 1
L'Ente cede crediti relativi all'imposta sulla pubblicità per un valore nominale di 15.000 euro, al prezzo di 6.000 euro; i crediti sono iscritti nell'attivo dello Stato patrimoniale per il valore nominale, con accantonamento al fondo svalutazione di 8.000 euro. L'operazione determina le seguenti movimentazioni in contabilità economico-patrimoniale.

Stato patrimoniale

ATTIVO	
C) Attivo circolante II) Crediti 1) Crediti di natura tributaria	- 15.000,00
a detrarre: Fondo svalutazione crediti	*- 8.000,00*
IV) Disponibilità liquide 1) Conto di tesoreria	+ 6.000,00

Conto economico

E) Proventi ed oneri straordinari 25) Oneri straordinari b) Insussistenze dell'attivo	1.000,00

Esempio 2
L'Ente cede crediti relativi a rette asili nido per un valore nominale di 20.000 euro, al prezzo di 8.000 euro; i crediti sono iscritti nell'attivo dello Stato patrimoniale per il valore nominale, con accantonamento al fondo svalutazione di 14.000 euro. L'operazione determina le seguenti movimentazioni in contabilità economico-patrimoniale.

Stato patrimoniale

ATTIVO	
C) Attivo circolante II) Crediti 3) Crediti verso clienti ed utenti	- 20.000,00
a detrarre: Fondo svalutazione crediti	*- 14.000,00*
IV) Disponibilità liquide 1) Conto di tesoreria	+ 8.000,00

Conto economico

E) Proventi ed oneri straordinari 24) Proventi straordinari b) Sopravvenienze attive	2.000,00

Esempio 3
L'Ente cede crediti relativi a canoni di locazione per un valore nominale di 13.000 euro, al prezzo di 4.000 euro; i crediti sono iscritti nell'attivo dello Stato patrimoniale per il valore nominale, con accantonamento al fondo svalutazione di 9.000 euro. L'operazione determina le seguenti movimentazioni in contabilità economico-patrimoniale.

Stato patrimoniale

ATTIVO	
C) Attivo circolante II) Crediti 1) Crediti di natura tributaria	- 13.000,00
a detrarre: Fondo svalutazione crediti	*- 9.000,00*
IV) Disponibilità liquide 1) Conto di tesoreria	+ 4.000,00

Analisi esempio 1

Nel primo esempio, l'accantonamento del fondo svalutazione relativo ai crediti ceduti (8.000 euro) copre solo parzialmente la "perdita" sui crediti (9.000 euro, cioè la differenza tra il valore nominale ed il presso di cessione), pertanto si determina un costo d'esercizio corrispondente alla parte non coperta (1.000 euro). Gli oneri complessivamente sostenuti dall'Ente sono comunque pari alla perdita di 9.000 euro, così composti:

- euro 8.000 sotto forma di accantonamento al fondo svalutazione, rilevato tra i componenti negativi del Conto economico (voce B, n. 14, lett. d, nell'esercizio o negli esercizi in cui è stato effettuato l'accantonamento;
- euro 1.000 sotto forma di insussistenza dell'attivo, rilevata nell'esercizio in cui è stata perfezionata la cessione dei crediti.

Analisi esempio 2

Nel secondo esempio, invece, l'accantonamento al fondo svalutazione per i crediti ceduti (14.000 euro) è superiore rispetto alla perdita sui crediti (12.000 euro), di conseguenza si determina, nell'esercizio, un ricavo pari alla maggiore svalutazione (2.000 euro). Anche in questo caso, l'operazione determina complessivamente un costo per l'Ente pari alla perdita di 12.000 euro, determinato dalla differenza tra:

- il costo relativo all'accantonamento (14.000 euro), rilevato tra i componenti negativi del risultato economico nell'esercizio o negli esercizi in cui è avvenuto tale accantonamento;
- il ricavo relativo alla sopravvenienza dell'attivo (2.000 euro), rilevato nell'esercizio in cui è stata effettuata la cessione dei crediti.

Analisi esempio 3

Nel terzo esempio, l'accantonamento al fondo svalutazione relativo ai crediti ceduti (9.000 euro) copre esattamente l'importo della perdita sui crediti, di conseguenza non vanno effettuate rilevazioni nel conto economico dell'esercizio in cui avviene l'operazione; 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.

4.4 Riflessi contabili della cartolarizzazione dei crediti

L'operazione di cartolarizzazione comporta diverse rilevazioni contabili, sia sotto l'aspetto della contabilità finanziaria dell'Ente, sia nell'ambito della contabilità economico-patrimoniale.

Tali aspetti sono esaminati nel punto 3.24 del Principio contabile applicato della contabilità finanziaria.

Rilevazione in entrata

L'operazione di cartolarizzazione che si configura come indebitamento comporta, in primo luogo, la rilevazione in entrata, tra le accensioni di prestiti (Titolo VI, Tipologia 400, nella classificazione del bilancio armonizzato, di cui al D.Lgs. n. 118/2011), della somma versata dalla società veicolo, corrispondente al controvalore delle emissioni di titoli. L'accertamento dell'entrata avviene a seguito della firma del contratto con la società veicolo, mentre l'imputazione avviene nell'esercizio nel corso del quale è prevista l'erogazione della somma.

Contabilizzazione in bilancio

Nel corso dell'operazione di cartolarizzazione, sulla base delle periodiche rendicontazioni della società veicolo, l'Ente contabilizza in bilancio la cessione definitiva delle attività o la riscossione dei crediti.

Per il principio dell'integrità del bilancio, la contabilizzazione delle operazioni avviene iscrivendo in entrata gli importi riscossi al lordo di qualsiasi spesa e onere accessorio, con contabilizzazione tra le spese correnti (Titolo I) di queste ultime, ivi compresi gli interessi passivi.

Proventi trattenuti per il rimborso

Relativamente ai proventi che la società veicolo trattiene per il rimborso dei titoli emessi, si procede differentemente a seconda che i crediti siano stati ceduti dalla società, con uscita definitiva degli stessi dal patrimonio dell'Ente, o che gli stessi siano stati riscossi dai rispettivi debitori.

Rilevazioni contabili in caso di cessione

Nel caso di cessione, si procede con alle seguenti rilevazioni contabili:

- il ricavato dalla cessione viene accertato tra le entrate da alienazioni immobiliari;
- contestualmente, viene impegnato in uscita, tra le spese per rimborso dei prestiti, l'importo che la società destina al rimborso dei titoli.

A chiusura dell'operazione, viene emesso il mandato di pagamento per il rimborso dei prestiti, versato in quietanza di entrata al bilancio dell'Ente, con contestuale emissione di reversale per l'incasso derivante dall'alienazione dei crediti.

Procedura in caso di crediti riscossi

Nel caso invece i crediti siano stati riscossi, si procede come segue:

- le somme riscosse vengono imputate alle entrate riguardanti l'attività oggetto dell'operazione, con emissione di reversale di incasso sugli accertamenti relativi ai crediti trasferiti alla società;
- in uscita, come nell'altro caso, si registra l'impegno tra le spese per rimborso dei prestiti e si emette il relativo mandato di pagamento.

Proventi trattenuti per il pagamento degli interessi passivi

Relativamente ai proventi che la società veicolo trattiene per il pagamento degli interessi passivi sui titoli emessi, si procede:

- per i crediti ceduti a terzi (quindi usciti definitivamente dal patrimonio dell'Ente) si procede all'accertamento della corrispondente entrata tra le alienazioni dell'attività immobiliare;

- per i crediti riscossi dai relativi debitori, si procede con l'imputazione all'entrata riguardante l'attività oggetto dell'operazione;
- contemporaneamente, per gli stessi importi di cui sopra, si impegnano le spese per interessi e si emettono i relativi mandati di pagamento versati in quietanza di entrata al bilancio dell'Ente e contestuale emissione delle reversali di incasso sull'entrata derivante dall'alienazione delle attività immobiliari o su quella corrispondente ai crediti riscossi.

Proventi trattenuti a titolo di commissione

Come per i proventi che la società veicolo trattiene per il pagamento degli interessi passivi sui titoli emessi, analogamente si procede per i proventi che invece la società trattiene a titolo di commissione o per altre spese: accertamento dell'entrata tra le alienazioni immobiliari o con imputazione alle entrate riguardanti l'attività oggetto dell'operazione; contemporanea assunzione di impegno di spesa, per lo stesso importo, per gli oneri della cartolarizzazione; emissione di mandato di pagamento e contestuale reversale di incasso relativa all'alienazione delle attività o alla riscossione dei crediti.

Proventi trasferiti all'Ente

Infine, per i proventi che la società veicolo effettivamente trasferisce all'Ente, si procede:

- all'accertamento ed alla riscossione tra le alienazioni dell'attività immobiliare, relativamente ai crediti ceduti;
- con imputazione alle entrate riguardanti l'attività oggetto dell'operazione, relativamente ai crediti riscossi.

Sul fronte della contabilità economico-patrimoniale, al termine dell'esercizio in cui è stato rilevato il debito derivante dalla cartolarizzazione, attraverso le scritture di assestamento si procede alla riclassifica nello stato patrimoniale delle attività oggetto dell'operazione, come "Immobili cartolarizzati" o "Crediti cartolarizzati".

Per comprendere meglio le rilevazioni contabili da effettuare nell'ambito di un'operazione di cartolarizzazione dei crediti, si riporta il seguente esempio.

Esempio
L'Ente trasferisce alla società veicolo crediti di natura patrimoniale (es. canoni di locazione) per l'importo di 50.000 euro. A fronte di tali crediti, la società emette titoli obbligazionari per

un controvalore di 47.000 euro, versando all'Ente la somma incassata con la sottoscrizione dei titoli da parte degli investitori. L'emissione dei titoli comporta, per la società, il pagamento di interessi per l'importo di 1.500 euro, mentre per la gestione dell'operazione le spese e le commissioni che la società trattiene ammontano a 1.000 euro.
Le registrazioni contabili sono le seguenti:
1) la società veicolo versa all'Ente il controvalore dell'emissione dei titoli per l'importo di 47.000 euro:

ENTRATE		SPESE	
Titolo VI Entrate da accensione di prestiti	47.000,00	Titolo II Spese per investimenti	47.000,00

Viene emessa reversale di incasso per 47.000,00 euro sull'accertamento assunto al Titolo VI dell'entrata;
2) la società incassa tutti i crediti, per l'importo di 50.000,00 euro, provvedendo:
   - a trattenere l'importo di 47.000,00 euro per il rimborso dei titoli emessi;
   - a trattenere l'importo di 2.500,00 euro per il pagamento degli interessi e per le spese e commissioni;
   - a versare all'Ente la residua somma di 500,00 euro.

ENTRATE		SPESE	
Titolo III (residui) Entrate extratributarie	50.000,00	Titolo I Spese correnti - macroaggregato 1.3 (spese e commissioni) - macroaggregato 1.7 (interessi)	 1.000,00 1.500,00
		Titolo IV Rimborso di prestiti	47.000,00

Vengono emesse reversali di incasso per un totale di € 50.000,00 a chiusura dei residui attivi relativi ai crediti oggetto di cartolarizzazione, di cui 49.500,00 euro in quietanza di mandati di pagamento per il pari importo di 49.500,00 euro di cui:
- 47.000,00 euro a titolo di rimborso dei titoli;
- 1.500,00 euro per i relativi interessi;
- 1.000,00 euro per le altre spese.

L'incasso netto, per l'Ente, è pari alla restante somma di 500,00 euro.

4.5 Aspetti fiscali della cessione dei crediti

Inquadramento dell'operazione

Relativamente alla disciplina fiscale applicabile alle operazioni di cessione dei crediti, va considerato:
- il regime IVA a cui è sottoposta l'operazione;
- l'applicabilità delle imposte di bollo, registro, ecc.

Ai fini dell'analisi dell'operazione ai fini fiscali, va innanzitutto precisato che, come chiarito dall'Agenzia delle Entrate con la nota 5 agosto 2004, n. 126747 nel nostro ordinamento la cessione di crediti si configura come operazione finanziaria con finalità di finanziamento e non come operazione finalizzata al recupero dei crediti[64]. Il cedente, a fronte dell'operazione, riceve l'erogazione di una somma di denaro e proprio l'ottenimento di liquidità costituisce la finalità della cessione.

Regime IVA

Con riferimento al regime IVA, vanno prese a riferimento le Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate 24 maggio 2000, n. 71/E e 17 novembre 2004, n. 139/E.

Risoluzione Agenzia delle Entrate n. 71/E/2000

Nella prima risoluzione, viene richiamato l'art. 3, comma 2, n. 3, del D.P.R. n. 633/1972, modificato dall'art. 4, comma 1, lett. a), della Legge 18 febbraio 1997, n. 28[65], in base al quale rientrano nel novero delle prestazioni di servizi tutte le operazioni finanziarie concernenti crediti, cambiali o assegni, che si concretizzano nella loro negoziazione, anche a titolo di cessione *pro-soluto*. In tal senso, la nozione di prestito di denaro, assimilata agli effetti dell'IVA a prestazione di servizio quando effettuata a titolo oneroso, ricomprende tutte le operazioni finanziarie, non solo lo sconto di crediti ed i titoli di credito, ma tutte le operazioni aventi causa di finanziamento, ivi compresa la cessione di crediti, anche *pro-soluto*.

D.P.R. n. 633/1972

Parallelamente, va tenuto conto che l'art. 10 dello stesso D.P.R. n. 633/1972, nell'elencare le operazioni esenti ai fini IVA, indica (al numero 1) le prestazioni di servizio concernenti la concessione e la negoziazione di crediti; ne consegue che le operazioni di finanziamento realizzate anche mediante cessione di crediti rilevano agli effetti dell'imposta, seppur esenti.

---

64) La Corte dell'Unione Europea, nella sentenza 26 giugno 2003 relativa alla causa C-305/2001, individua invece come causa principale del contratto di *factoring* la gestione del credito.

65) Norma con la quale si è provveduto a dare attuazione nell'ordinamento italiano alle disposizioni delle direttive comunitarie in materia di IVA sulle operazioni creditizie e finanziarie.

L'operazione di cessione dei crediti, configurata come operazione di finanziamento, rientra quindi nel campo si applicazione dell'IVA, in regime di esenzione.

Diverso il caso in cui la cessione non viene realizzata a scopo di finanziamento, ma viene posta in essere isolatamente come negozio a sé stante, non originata o connessa a erogazioni in denaro, ma effettuata in conto pagamento di preesistenti obbligazioni originate da compravendite, appalti, ecc.; in tal caso, si rientra nel campo di applicazione dell'art. 2, comma 3, lett. a), del D.P.R. n. 633/1972, che inserisce tra le operazioni che non sono considerate cessioni di beni, quindi fuori campo IVA, le cessioni che hanno per oggetto denaro o crediti in denaro.

Risoluzione Agenzia delle Entrate n. 139/E/2004

Nella seconda Risoluzione (n. 139/E/2004), riferita in particolare all'operazione di *factoring*, viene ribadito che, se la causa del contratto è l'ottenimento di un finanziamento o, in altri termini, di un'anticipazione di liquidità o, ancora, di monetizzazione dei crediti, dietro pagamento di una commissione configurabile come pagamento di interessi, la cessione dei crediti costituisce una vera e propria operazione finanziaria in regime di esenzione da IVA.

Imposta di registro

Per il principio di alternatività tra IVA e imposta di registro, le operazioni di cessione dei crediti sono assoggettate all'imposta di registro in misura fissa, considerato che tali operazioni, pur rientrando nel campo di applicazione dell'IVA, sono esenti da quest'ultima.

Cessioni di natura tributaria

Relativamente alle cessioni dei crediti di natura tributaria, il comma 5 dell'art. 76 della Legge n. 342/2000 ne prevede l'esenzione:

- dall'imposta di registro;
- dall'imposta di bollo;
- da ogni altra imposta indiretta.

Benché esenti dall'imposta di registro, gli atti di cessione sono comunque assoggettati all'obbligo della registrazione in termine fisso, ai sensi dell'art. 6 della tariffa, parte prima, del Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro[66], nella misura dello 0,50% del valore nominale del credito (Circolare n. 207/E del 16 novembre 2000 del Ministero delle Finanze).

66) Approvato con il D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.

APPENDICE
A) GLI ATTI PER LA CESSIONE DEI CREDITI

1. Delibera consiliare di modifica del regolamento di contabilità

DELIBERA CONSILIARE DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DI CONTABILITÀ

IL CONSIGLIO

Premesso che con propria deliberazione n. … del …… è stato approvato il Regolamento di contabilità dell'Ente, ai sensi dell'art. 152 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL);
Ritenuto di adeguare le procedure contabili dell'Ente, al fine di migliorare il grado di riscossione delle entrate proprie;
Tenuto conto che il vigente quadro normativo prevede la possibilità, per gli Enti locali, di ricorrere all'istituto della cessione dei crediti, di natura patrimoniale e tributaria;
Visti, in particolare:

- la disciplina civilistica della cessione dei crediti, di cui agli artt. 1260-1267 del Codice Civile, contenente la regolamentazione generale dell'istituto;
- l'art. 8 del D.L. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 maggio 1997, n. 140, il quale introduce l'istituto della cessione dei crediti da parte delle Amministrazioni Pubbliche, limitatamente alle entrate di natura patrimoniale, non aventi natura tributaria, né contributiva;
- l'art. 76 della Legge 21 novembre 2000, n. 342, il quale estende anche ai crediti di natura tributaria l'analoga facoltà di cessione, introdotta dalla norma di cui al punto precedente;
- la Circolare del Ministero del Tesoro 30 marzo 1998, n. 30, la quale dispone in merito all'obbligo di comunicazione delle cessioni effettuate alla Ragioneria Generale dello Stato;

- la Circolare del Ministero delle Finanze n. 207/E del 16 novembre 2000, la quale detta chiarimenti sul trattamento fiscale della cessione dei crediti di natura tributaria;

Dato atto che, mediante l'istituto della cessione dei crediti, l'Ente intende perseguire i seguenti obiettivi:

- reperimento di flussi di liquidità, attraverso fonti alternative di finanziamento;
- perseguimento dell'equità fiscale e contributiva;
- riduzione dei costi amministrativi legati alla gestione dei crediti pendenti;
- miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa;

Vista la propria competenza a deliberare in merito, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. a) del TUEL;

Acquisito il parere favorevole dell'Organo di revisione sulla presente proposta di modifica del regolamento di contabilità, rilasciato ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b), n. 7), del TUEL;

Acquisito il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, espresso dal responsabile del servizio interessato;

Con votazione resa nei modi di legge che ha dato il seguente risultato …

DELIBERA

1) di modificare, per le motivazioni riportate nelle premesse, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, il vigente Regolamento di contabilità, introducendo, dopo l'articolo …, il seguente articolo …:

   "Art. … – Cessione dei crediti.

   1. L'Ente può ricorrere alla cessione pro-soluto dei propri crediti di dubbia o difficile esigibilità, ad esclusione dei crediti aventi natura contributiva.

   2. La cessione può avvenire dopo aver esperito le ordinarie procedure di riscossione previste dalla vigente normativa, fatti salvi i casi in cui:
   - il debitore risulta irreperibile;
   - l'importo del credito sia di importo inferiore a € …;
   - l'avvio dell'azione di recupero del credito risulta palesemente non conveniente, tenuto conto dell'ammontare dello stesso e della figura del debitore.

   3. I crediti oggetto di cessione vengono individuati mediante apposito provvedimento del Responsabile del servizio finanziario, previa

individuazione del cessionario da scegliersi, mediante procedura ad evidenza pubblica, tra i soggetti in possesso dei requisiti richiesti dalla legge.

4. Entro il 30 giugno di ogni anno deve essere comunicata alla Ragioneria generale dello Stato l'entità complessiva delle cessioni dei crediti effettuate nell'anno precedente, nonché il prezzo medio delle stesse.";

2) di disporre la pubblicazione del presente provvedimento all'Albo Pretorio e sul sito istituzionale dell'Ente;
3) di dare atto che la presente delibera diverrà esecutiva, ai sensi dell'art. 134, comma 3, del TUEL, dopo il decimo giorno decorrente dalla pubblicazione.

2. Indizione procedura di individuazione del cessionario. Determina a contrattare

INDIZIONE PROCEDURA DI INDIVIDUAZIONE DEL CESSIONARIO. DETERMINA A CONTRATTARE

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO

Richiamato l'art. …… del Regolamento di contabilità dell'Ente, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. …… del ……, così come modificato con Deliberazione consiliare n. …… del ……, il quale prevede la possibilità di ricorrere alla cessione dei crediti di dubbia o difficile esigibilità, ad esclusione di quelli aventi natura contributiva, individuati mediante apposito provvedimento del Responsabile del servizio finanziario;
Ritenuto di procedere alla cessione dei crediti, come meglio elencati nell'allegato ……, per i quali sono state esperite inutilmente tutte le procedure di riscossione previste dal vigente ordinamento, al fine di reperire i relativi flussi di liquidità;
Tenuto conto che l'art. …. del Regolamento di contabilità, come previsto dall'art. 8 del D.L. n. 79/1997, dispone che l'individuazione del cessionario avvenga mediante procedura ad evidenza pubblica, tra i soggetti in possesso dei requisiti richiesti dalla legge;
Vista la necessità di procedere con l'indizione di una procedura aperta per l'individuazione del soggetto acquirente dei crediti oggetto di cessione;
Ritenuto di indire, ai sensi dell'art. 3, comma 37 e dell'art. 55 del D.Lgs. n. 163/2006, procedura aperta, precisando che l'aggiudicazione avverrà mediante il criterio del prezzo più alto (o mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), sulla base dei criteri di valutazione contenuti nel disciplinare di gara;
Tenuto conto che alla procedura di selezione saranno ammessi, ai sensi dell'art. 8 del D.L. n. 79/1997, i soggetti abilitati all'esercizio dell'attività di recupero crediti di comprovata affidabilità e che siano abilitati alla suddetta attività da almeno un anno;

Dato atto che, in conformità ai principi di trasparenza, imparzialità, parità di trattamento e proporzionalità, contemplati dall'art. 27 del D.Lgs. n. 163/2006, il Bando di gara verrà affisso all'Albo Pretorio e pubblicato sul sito Internet dell'Ente;
Visto il Testo Unico Enti Locali approvato con D.Lgs. n. 267/2000, così come modificato dal D.Lgs. n. 126/2014;
Visto il Principio contabile applicato della contabilità finanziaria, di cui all'allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011;
Visto il vigente Statuto dell'Ente;
Vista la propria competenza a disporre in merito, ai sensi degli artt. 107 e 192 del TUEL;

DETERMINA

1) di disporre, per le motivazioni espresse in premessa, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, la cessione dei crediti di cui all'elenco riportato nell'allegato …… al presente provvedimento;
2) di indire, ai fini dell'individuazione del soggetto cessionario dei crediti di cui al punto precedente, procedura aperta ai sensi dell'art. 3, comma 37 e dell'art. 55 del D.Lgs. n. 163/2006;
3) di utilizzare, quale criterio di selezione, quello del prezzo più alto (*o quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa*), secondo gli elementi di valutazione di cui al punto …… del disciplinare di gara;
4) di approvare il disciplinare e la modulistica di offerta, relativi alla procedura in oggetto, nonché la bozza della convenzione da sottoscrivere con il cessionario, che costituiscono parte integrante del presente provvedimento e che vengono a questo allegati;
5) di disporre l'affissione del disciplinare di gara all'Albo Pretorio dell'Ente e la pubblicazione, congiuntamente alla modulistica di gara ed alla bozza di convenzione, sul sito istituzionale dell'Ente;
6) di demandare a successivo provvedimento l'individuazione del soggetto cessionario, previa valutazione delle offerte pervenute;
7) di dare atto che, avverso il presente provvedimento, è possibile il ricorso giurisdizionale al TAR …… entro 30 gg dalla data di scadenza della pubblicazione all'Albo Pretorio;
8) di dare esecuzione al procedimento con il presente disposto designandone, a norma dell'art. 5 della Legge n. 241/1990, a responsabile il sottoscritto, dando atto che non ricorrono ipotesi di conflitto di interessi, anche potenziale, nei confronti del medesimo, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990.

3. Individuazione del cessionario. Aggiudicazione

INDIVIDUAZIONE DEL CESSIONARIO. AGGIUDICAZIONE

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO

Vista la propria determinazione n. …… del …… con la quale è stata indetta la procedura aperta per l'individuazione del soggetto cessionario dei crediti, di cui all'elenco allegato al medesimo provvedimento;
Dato atto che, ai sensi della predetta procedura, l'individuazione del cessionario doveva avvenire con il criterio del prezzo più alto (*o dell'offerta economicamente più vantaggiosa*);
Dato atto che il disciplinare di gara è stato affisso all'Albo Pretorio di questo Ente dal …… al …… e, unitamente alla modulistica dell'offerta ed alla bozza di convenzione, è stato pubblicato sul sito istituzionale di questo Ente;
Considerato che il termine per il ricevimento delle offerte è stato fissato alle ore …… del ……, mentre la seduta di gara si è svolta il giorno ……;
Preso atto che sono pervenute n. …… offerte e che sono state ammesse, a seguito della verifica del possesso dei requisiti richiesti ai concorrenti, ai sensi del punto …… del disciplinare di gara, n. …… offerte;
Dato atto che a ciascun concorrente ammesso è stato assegnato, sulla base dei criteri individuati al punto …… del disciplinare di gara, così come riportato nei verbali di gara che si conservano agli atti dell'ufficio, i seguenti punteggi:
- concorrente 1: punti ……;
- concorrente 2: punti ……;
- ……;

Considerato che il punteggio massimo è stato conseguito dal concorrente …… e che pertanto si può procedere all'aggiudicazione al medesimo della cessione dei crediti;

Ritenuto di dover provvedere alla pubblicazione dell'esito della selezione con le stesse modalità di pubblicazione della gara e precisamente sul sito istituzionale ed all'Albo Pretorio di questo Ente;
Visti:
- il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL);
- il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti pubblici);
- il D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici);
- lo Statuto dell'Ente;
- il Regolamento di contabilità;

DETERMINA

1) di considerare la premessa parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2) di approvare le risultanze delle operazioni di gara, così come indicate nei verbali conservati agli atti dell'ufficio e di individuare il concorrente …… quale soggetto cessionario della cessione dei crediti oggetto della procedura selettiva;
3) di provvedere alla pubblicazione dell'esito della gara all'Albo Pretorio e sul sito Istituzionale dell'Ente;
4) di dare atto che si procederà alla stipula della convenzione in forma pubblico-amministrativa con il soggetto ……;
5) di dare esecuzione al procedimento con il presente disposto confermandone, a norma dell'art. 10 del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i., a Responsabile del Procedimento, il sottoscritto;
6) di dare atto che non ricorrono ipotesi di conflitto di interessi, anche potenziale, nei confronti del medesimo, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990;
7) di dare atto che, avverso il presente provvedimento, è possibile il ricorso giurisdizionale al TAR …… entro 30 gg dalla data di scadenza della pubblicazione all'Albo Pretorio.

4. Schema di lettera. Proposta contrattuale

Raccomandata a.r. (o PEC)
Luogo e data ……
Spett.le ……

Oggetto: Proposta di cessione crediti

Con riferimento alla cessione dei nostri crediti, ai sensi della convenzione rep. n. …… stipulata in data ……, Vi cediamo pro-soluto i crediti riportati nell'elenco allegato, per l'importo nominale complessivo di € ……, al prezzo di € ……
Vi ricordiamo che, in base alla citata convenzione:
- il prezzo di € …… dovrà essere da Voi corrisposto entro …… giorni dalla Vostra accettazione;
- entro …… giorni dall'accettazione, provvederemo ad inviarVi, in originale, i documenti probatori dei crediti;
- sarà vostra cura provvedere alla notifica ai debitori dell'avvenuta cessione dei crediti, inviandoci copia delle notifiche stesse (*se tale adempimento è previsto in capo al cessionario*);

oppure:
- sarà nostra cura provvedere alla notifica ai debitori dell'avvenuta cessione dei crediti, di cui Vi invieremo copia (*se tale adempimento è previsto in capo all'Ente*).

In attesa di ricevere la Vostra accettazione, porgiamo distinti saluti.

Il Responsabile
del Servizio Finanziario

……

5. Schema di lettera. Accettazione cessione

Raccomandata a.r. (o PEC)
Luogo e data ……
Spett.le ……

Oggetto: Accettazione Vostra proposta di cessione crediti

Con riferimento alla Vostra proposta del …… ed alla convenzione in essere, confermiamo la ns. accettazione di acquisizione pro-soluto dei crediti indicati, per l'importo nominale complessivo di € ……, al prezzo di € ……
Confermiamo che, in base alla convenzione:
- il prezzo di € …… Vi verrà corrisposto entro il ……;
- entro …… giorni attiveremo le procedure per il recupero dei crediti ceduti;
- sarà nostra cura provvedere alla notifica ai debitori dell'avvenuta cessione dei crediti, di cui Vi invieremo copia (*se tale adempimento è previsto in capo al cessionario*).

Restiamo in attesa degli originali dei documenti probatori dei crediti e di copia delle notifiche ai debitori dell'avvenuta cessione (*se tale adempimento è previsto in capo all'Ente*).

Distinti saluti

Il Legale rappresentante

……

APPENDICE
B) I RISULTATI DELLA CESSIONE DEI CREDITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ANNO 1999				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	218	216	2	119.109,60
Consorzi	5	5	0	-
Aziende ASL	5	5	0	-
Aziende ospedaliere	6	6	0	-
Comunità montane	9	9	0	-
Camere di Commercio	5	5	0	-
Università	3	3	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	5	5	0	-
TOTALE	257	255	2	119.109,60

Dati relativi alle cessioni effettuate:

ENTE	VALORE NOMINALE DEI CREDITI	PREZZO DI CESSIONE	% PREZZO SU NOMINALE
Comune di Grazzano Badoglio (Asti)	20.536,51	20.536,51	100%
Comune di Castelnuovo Rangone (Modena)	98.573,09	1.133,58	1,15%

ANNO 2000				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	158	157	1	18.349,51
Consorzi	5	5	0	-
Aziende ASL	2	2	0	-
Aziende ospedaliere	3	3	0	-
Comunità montane	6	6	0	-
Camere di Commercio	5	5	0	-
Università	3	3	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	6	6	0	-
TOTALE	189	188	1	18.349,51

Dati relativi alle cessioni effettuate:

ENTE	VALORE NOMINALE DEI CREDITI	PREZZO DI CESSIONE	% PREZZO SU NOMINALE
Comune di Castelnuovo Rangone (Modena)	18.349,51	293,43	1,60%

ANNO 2001				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	125	124	1	29.043,45
Consorzi	6	6	0	-
Aziende ASL	2	2	0	-
Aziende ospedaliere	4	4	0	-
Comunità montane	6	6	0	-
Camere di Commercio	5	5	0	-
Università	3	3	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	4	4	0	-
TOTALE	156	155	1	29.043,45

Dati relativi alle cessioni effettuate:

ENTE	VALORE NOMINALE DEI CREDITI	PREZZO DI CESSIONE	% PREZZO SU NOMINALE
Comune di Castelnuovo Rangone (Modena)	29.043,45	543,13	1,87%

ANNO 2002				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	113	112	1	1.864,05
Consorzi	2	2	0	-
Aziende ASL	1	1	0	-
Aziende ospedaliere	2	2	0	-
Comunità montane	4	4	0	-
Camere di Commercio	5	5	0	-
Università	2	2	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	4	4	0	-
TOTALE	134	133	1	1.864,05

Dati relativi alle cessioni effettuate:

ENTE	VALORE NOMINALE DEI CREDITI	PREZZO DI CESSIONE	% PREZZO SU NOMINALE
Comune di Castelnuovo Rangone (Modena)	1.864,05	25,83	1,38%

ANNO 2003				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	104	103	1	28.452,62
Consorzi	2	2	0	-
Aziende ASL	2	2	0	-
Aziende ospedaliere	2	2	0	-
Comunità montane	3	3	0	-
Camere di Commercio	4	4	0	-
Università	2	2	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	3	3	0	-
TOTALE	123	122	1	28.452,62

Dati relativi alle cessioni effettuate:

ENTE	VALORE NOMINALE DEI CREDITI	PREZZO DI CESSIONE	% PREZZO SU NOMINALE
Comune di Castelnuovo Rangone (Modena)	28.452,62	394,39	1,39%

ANNO 2004				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	101	101	0	-
Consorzi	3	3	0	-
Aziende ASL	1	1	0	-
Aziende ospedaliere	1	1	0	-
Comunità montane	3	3	0	-
Camere di Commercio	4	4	0	-
Università	2	2	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	2	2	0	-
TOTALE	118	118	0	-

ANNO 2005				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	86	86	0	-
Consorzi	2	2	0	-
Aziende ASL	2	2	0	-
Aziende ospedaliere	1	1	0	-
Comunità montane	4	4	0	-
Camere di Commercio	3	3	0	-
Università	1	1	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	2	2	0	-
TOTALE	102	102	0	-

ANNO 2006				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	74	74	0	-
Consorzi	1	1	0	-
Aziende ASL	2	2	0	-
Aziende ospedaliere	1	1	0	-
Comunità montane	2	2	0	-
Camere di Commercio	3	3	0	-
Università	1	1	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	2	2	0	-
TOTALE	87	87	0	-

ANNO 2007				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	69	69	0	-
Unioni di Comuni	1	1	0	-
Consorzi	1	1	0	-
Aziende ASL	4	4	0	-
Aziende ospedaliere	1	1	0	-
Comunità montane	2	2	0	-
Camere di Commercio	4	4	0	-
Università	2	2	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	1	1	0	-
TOTALE	86	86	0	-

ANNO 2008				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	11	11	0	-
Unioni di Comuni	0	0	0	-
Consorzi	0	0	0	-
Aziende ASL	0	0	0	-
Aziende ospedaliere	0	0	0	-
Comunità montane	0	0	0	-
Camere di Commercio	0	0	0	-
Università	0	0	0	-
Province	0	0	0	-
Altri Enti	0	0	0	-
TOTALE	11	11	0	-

ANNO 2009				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	66	66	0	-
Unioni di Comuni	3	2	1	8.985,38
Consorzi	1	1	0	-
Aziende ASL	1	1	0	-
Aziende ospedaliere	1	1	0	-
Comunità montane	1	1	0	-
Camere di Commercio	3	3	0	-
Università	1	1	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	1	1	0	-
TOTALE	79	78	1	8.985,38

Dati relativi alle cessioni effettuate:

ENTE	VALORE NOMINALE DEI CREDITI	PREZZO DI CESSIONE	% PREZZO SU NOMINALE
Unione di Comuni "Terre di Castelli" (Modena)	8.985,38	727,82	8,10%

ANNO 2010				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	42	42	0	-
Unioni di Comuni	1	1	0	-
Consorzi	1	1	0	-
Aziende ASL	1	1	0	-
Aziende ospedaliere	1	1	0	-
Comunità montane	1	1	0	-
Camere di Commercio	3	3	0	-
Università	1	1	0	-
Province	1	1	0	-
Altri Enti	1	1	0	-
TOTALE	53	53	0	-

ANNO 2011				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	53	53	0	-
Unioni di Comuni	1	1	0	-
Consorzi	1	1	0	-
Aziende ASL	1	1	0	-
Aziende ospedaliere	0	0	0	-
Comunità montane	1	1	0	-
Camere di Commercio	2	2	0	-
Università	1	1	0	-
Province	0	0	0	-
Altri Enti	1	1	0	-
TOTALE	61	61	0	-

ANNO 2012
(relazione non disponibile)

ANNO 2013				
TIPO DI AMMINISTRAZIONE	AMMINISTRAZIONI CHE HANNO RISPOSTO	RISPOSTE CON ESITO NEGATIVO	RISPOSTE CON ESITO POSITIVO	ENTITÀ DELLE CESSIONI (EURO)
Comuni	30	30	0	-
Unioni di Comuni	0	0	0	-
Consorzi	1	1	0	-
Aziende ASL	1	1	0	-
Aziende ospedaliere	0	0	0	-
Comunità montane	2	2	0	-
Camere di Commercio	0	0	0	-
Università	1	1	0	-
Province	0	0	0	-
Altri Enti	1	1	0	-
TOTALE	36	36	0	-