



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Primo referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Valeria Mascello
Referendario	Maria Rosaria Pedaci
Referendario	Benedetta Civilla
Referendario	Salvatore Romanazzi

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Taranto, assunta al protocollo della Sezione n. 3472 del 17.06.2026;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 3478 del 17.06.2026;

udito il relatore, referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 13 luglio 2026, convocata con ordinanza n. 18/2026.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Taranto, con nota prot. n. 142235 del 16.06.2026 e pervenuta in data 17.06.2026, premesso che l'ente *«ha crediti tributari verso soggetti pubblici e privati, che intende valutare l'applicabilità dell'istituto della datio in solutum; che sono talvolta divergenti gli orientamenti delle varie sezioni di controllo della Corte dei conti sull'argomento»*, ha richiesto *«il parere di codesta Sezione di controllo in ordine alla possibilità di applicare l'istituto della datio in solutum di immobili ai crediti/debiti tributari vantati dal civico Ente verso soggetti terzi pubblici e privati»*.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

In primis si evidenzia come la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Taranto faccia riferimento all'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003. Com'è noto, la materia è stata recentemente interessata da modifiche normative: in particolare, l'art. 2 della legge n. 1/2026, circa il potere delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di rendere pareri su richiesta degli enti territoriali, ha previsto un termine perentorio di trenta giorni per rendere i detti pareri (e in caso di silenzio, il parere si intende reso in senso favorevole alla soluzione prospettata dall'amministrazione o in senso negativo in assenza di una soluzione fornita dall'ente) ed una clausola esimente dalla colpa grave per gli atti conformi ai *dicta* della Corte.

In seno alle sezioni regionali di controllo si erano venuti a formare sostanzialmente tre orientamenti:

1) una tesi restrittiva in base alla quale l'art. 2 della legge n. 1/2026 avrebbe operato solo per questioni concrete connesse al PNRR/PNC di valore superiore ad un milione di euro, senza incidere sulla funzione consultiva generale *ex* legge n. 131/2003;

2) una tesi estensiva per cui l'art. 2 avrebbe costituito la disciplina complessiva della funzione consultiva applicabile anche a settori estranei al PNRR/PNC con conseguente abrogazione implicita dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003;

3) una tesi intermedia (sostenuta anche da questa Sezione regionale di controllo, si veda: deliberazione n. 62/PAR/2026) secondo cui vi sarebbe stata la coesistenza di due istituti distinti: una funzione consultiva generale su questioni astratte (*ex* legge n. 131/2003) ed una funzione consultiva ulteriore su fattispecie concrete legate al PNRR/PNC (*ex* legge n. 1/2026).

E' seguito l'intervento delle Sezioni riunite di questa Corte (deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026) che hanno chiarito come la legge n. 1/2026 abbia integrato in chiave evolutiva — senza sostituire — la funzione consultiva preesistente, ossia si è affermato come sia attualmente presente una funzione consultiva generale e astratta in materia di contabilità pubblica disciplinata dalla legge n. 131/2003, con la legge n. 1/2026 che aggiunge un nuovo paradigma consultivo per fattispecie concrete di cui al PNRR/PNC, con proprie condizioni speciali di ammissibilità e il meccanismo di cui si è detto in caso di silenzio. Il termine perentorio di 30 giorni si applica ad entrambe le forme consultive, ma le Sezioni riunite hanno precisato che la relativa scadenza non preclude la pronuncia né la rende inutile: l'effetto del silenzio-assenso è limitato all'ente istante e non ha portata generale, poiché applicare categorie amministrative (silenzio-assenso, consumazione del potere, ecc.) a funzioni di natura magistratuale sarebbe incompatibile con gli artt. 100 e 103 Cost. e con la terzietà di questa Corte. Le sezioni sono comunque tenute a rispettare il termine per evitare che interpretazioni implicite introducano incertezza e sviliscano la funzione consultiva quale presidio di legalità costituzionale.

2. Ammissibilità della richiesta di parere avanzata dal Comune di Taranto: considerazioni generali

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere verificata, in via preliminare, l'ammissibilità in relazione sia al mancato inoltro della stessa tramite il Consiglio delle autonomie locali sia alla legittimazione del soggetto proponente il quesito ed al contenuto oggettivo del medesimo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nelle successive deliberazioni n. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 e n. 14/2026 (Sezioni riunite in sede di controllo) e nelle deliberazioni n. 3/2014 e n. 11/2020.

In primo luogo, si precisa che la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Taranto è stata trasmessa direttamente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123, comma 4 della Costituzione. Tale circostanza, in generale, non inficia l'ammissibilità di una richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

Chiarita l'idoneità formale della richiesta di parere del Comune di Taranto, è necessario verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti deve richiamarsi ancora una volta l'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 ed, altresì, i criteri elaborati da questa Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo) e con deliberazioni n. 3/2014 e n. 11/2020.

E' stato infatti stabilito che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono contestualmente sussistere alcune condizioni:

- il quesito dev'essere formulato dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ossia Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni);
- la richiesta dev'essere suscettibile nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2006);
- la richiesta deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve interferire, neppure potenzialmente, con le altre funzioni riservate alla Corte dei conti, né presentare connessioni con le funzioni giurisdizionali e requirenti della medesima Corte o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile e/o amministrativa;

- il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti la contabilità pubblica; *a contrario*, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità) dell'Amministrazione; appare evidente, infatti, come sia preclusa alla Corte dei conti un'ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale posta in essere dall'ente, ciò in quanto tutte le funzioni svolte dalla medesima Corte si caratterizzano per il doveroso rispetto dei principi di legalità, competenza funzionale, terzietà ed indipendenza;
- la richiesta non è altresì ammissibile qualora, per la conseguente risoluzione della stessa, *"non si rinven[ga]no quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/2014) o qualora la stessa si sostanzi in una richiesta di consulenza di portata generale, avente quale oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/2020);
- il quesito deve poi collocarsi in una fase preventiva rispetto all'esecuzione da parte del soggetto richiedente di azioni e/o provvedimenti relativi alla questione oggetto di richiesta di parere, ossia deve avere carattere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere, non essendo ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

3. Ammissibilità soggettiva

Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere in esame, inviata dal Sindaco di Taranto, deve ritenersi ammissibile, in quanto il sindaco medesimo è organo politico e di vertice del comune, rappresentante legale dell'ente, regolarmente legittimato ad avanzare richieste di pareri.

4. Ammissibilità oggettiva

Sotto il profilo oggettivo, con riguardo al quesito formulato con la richiesta di parere in esame, il medesimo tuttavia non supera il vaglio di ammissibilità per plurime ragioni.

In primo luogo, la richiesta del Sindaco del Comune di Taranto non fa riferimento ad alcuna norma specifica da interpretare, bensì richiede la valutazione di questa Corte sulla possibilità o meno da parte del Comune di Taranto di ricorrere all'istituto civilistico della "*datio in solutum*" per l'estinzione di crediti di tipo impositivo e come tale non riguarda l'interpretazione e l'applicazione di alcuna norma di contabilità pubblica. In effetti, la funzione consultiva di questa Corte dev'essere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, attinente alla materia contabile, fattispecie non presente nel caso in esame.

Inoltre, dall'analisi specifica della richiesta di specie si evince *ictu oculi* come la stessa attenga alla gestione dei rapporti intercorrenti tra l'ente e "*soggetti terzi pubblici e privati*", senza la formulazione di un quesito concernente un dubbio interpretativo incentrato su una ben determinata norma, essendo infatti richiesto alla Corte di pronunciarsi su una concreta attività amministrativo-gestionale (ossia sulla possibilità o meno "*di applicare l'istituto della datio in solutum di immobili ai crediti/debiti tributari*" in conseguenza del fatto che l'ente "*ha crediti tributari verso soggetti pubblici e privati*"). Il riferimento a situazioni gestionali già esistenti (rappresentate da crediti/debiti tributari in essere) fa emergere il carattere concreto

e non astratto della richiesta, che si appalesa pertanto estranea alla funzione consultiva affidata a questa Corte.

Anche secondo la Sezione delle autonomie, infatti, *«una richiesta di parere va dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo ... ogni qual volta la richiesta di parere non verta sulla corretta interpretazione ed applicazione di norme di legge ma sia volta a chiedere chiarimenti circa i comportamenti ed i provvedimenti da adottare in presenza di un quadro normativo delineato»* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 2/2023).

Del resto – ed è questo un ulteriore motivo di inammissibilità oggettiva del quesito in esame – appare altresì evidente l’interferenza della richiesta avanzata dal Comune di Taranto con la giurisdizione tributaria, in quanto una eventuale valutazione circa la legittimità (o meno) di accordi estintivi di obbligazioni tributarie potrebbe sovrapporsi alla cognizione degli organi della giustizia tributaria (attualmente le Corti di Giustizia Tributaria di primo e di secondo grado, oltre che la Corte di Cassazione), competenti a conoscere delle controversie in materia di tributi locali, con il concreto rischio - pertanto - di anticipare e/o condizionare esiti giurisdizionali estranei al perimetro di competenza di questa Corte.

Va pure rilevato come, nella sostanza, la richiesta in esame abbia la propria origine (e *ratio*) nell’adozione di provvedimenti di competenza dell’ente, che si vorrebbe formare sulla base dei *dicta* del Collegio, in tal modo esplicitamente richiedendo a questa Sezione non di interpretare una norma di contabilità pubblica che presenti incertezze o problemi esegetici particolari, bensì di co-operare in un’attività di gestione amministrativa, sicuramente non consentita dalla normativa vigente.

Né, del resto, la richiesta di parere può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell’ambito della discrezionalità nonché delle specifiche attribuzioni e delle responsabilità degli enti interpellanti e dei loro organi.

Tale ulteriore considerazione consolida, pertanto, i già evidenziati plurimi rilievi di inammissibilità oggettiva del quesito proposto.

Poiché, tuttavia, un eventuale ricorso all'istituto della "*datio in solutum*" potrebbe avere riflessi finanziari meramente consequenziali, derivati e pertanto secondari (quali la cancellazione di residui attivi, effetti sul risultato di amministrazione, ecc.) che, comunque, secondo l'insegnamento della Sezione delle autonomie (deliberazione n. 11/2020) non determinano "*una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva*", come del resto condivisibilmente fatto da altre Sezioni regionali di controllo di questa Corte (si veda, da ultimo: Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 139/2025/PAR), a fini meramente collaborativi e astraendosi dall'attività e dalle scelte operate dal Comune di Taranto, si ricorda come l'istituto della "*datio in solutum*" non sia applicabile alle obbligazioni tributarie (sulla scorta del principio di indisponibilità di cui all'art. 23 Cost.) e che l'ordinamento ha disciplinato specifiche ipotesi derogatorie solo in materia di imposte sui redditi e di imposte sulle successioni e donazioni (rispettivamente: art. 28-bis, comma 1 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e art. 39 del d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346) nelle quali ai contribuenti è consentito assolvere il tributo mediante la dazione di beni (anche immobili) di interesse storico, artistico e/o archeologico mentre non esiste attualmente alcuna analoga previsione concernente il pagamento di tributi locali.

5. Considerazioni conclusive

Conclusivamente, la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Taranto, complessivamente intesa e per come formulata, è inammissibile per le ragioni *ut supra* evidenziate.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia, per le esposte ragioni, dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Taranto.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Comune di Taranto.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 13 luglio 2026.

Il Magistrato Relatore
F.to Nunzio Mario TRITTO

La Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 14 luglio 2026
Il Direttore della Segreteria
F.to Elisabetta LENOCI