



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**  
**PER LA BASILICATA**

*Nella Camera di consiglio del 14 settembre 2016*

*composta dai magistrati:*

Presidente	Rosario Scalia;
Consigliere	Giuseppe Teti – relatore;
Referendario	Vanessa Pinto;
Referendario	Raffaele Maienza;

**VISTO** l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

**VISTO** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTA** la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTA** la legge 11 novembre 2000, n. 340;

**VISTO** l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

**VISTA** la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTI** gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e le successive modifiche ed integrazioni approvate con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

**VISTO** l'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009 (convertito in legge 102/2009);

**VISTA** la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

**VISTA** la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Corleto Perticara (PZ) con nota nr. 483/2016, pervenuta il 29.1.2016;

**VISTA** l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 22/2016 del 9 settembre 2016, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta, nominando relatore il dott. Giuseppe Teti;

**UDITO** nella Camera di consiglio il relatore;

### **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Corleto Perticara espone che in futuro l'ente potrebbe beneficiare, in via diretta (D.Lgs. n. 625/1996), dei proventi (royalties) derivanti dall'estrazione petrolifera.

Ciò premesso chiede se sia possibile cedere il credito futuro rappresentato dalle somme che l'Ente dovrebbe percepire dalla Total E&P Italia S.p.A. per lo sfruttamento del giacimento ricadente nel proprio territorio.

### **Considerato in**

### **DIRITTO**

L'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003, è sottoposto a due condizioni preliminari, una di natura soggettiva e l'altra di natura oggettiva.

#### **1. Requisito soggettivo**

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere può essere formulata direttamente dai massimi organi rappresentativi degli enti locali nei casi in cui non sia stato istituito, come nella fattispecie, il Consiglio delle Autonomie Locali, come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004. Nel caso in esame, la richiesta - provenendo dal Sindaco del Comune, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente – è senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo.

#### **2. Requisito oggettivo:**

Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla "materia di contabilità pubblica".

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi – in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr. tra le altre, deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 54 del 2010; deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014 ).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, oltre alla "disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006), in una visione dinamica della materia, che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

Nel caso in esame, l'istanza richiede la interpretazione, da un punto di vista astratto, della disciplina giuscontabile rifluente nella materia della contabilità pubblica come sopra dinamicamente intesa, in quanto direttamente connessa alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche necessarie all'espletamento di funzioni istituzionali/fondamentali dell'Ente, in un'ottica di sana gestione finanziaria e tutela dei propri equilibri di bilancio.

Inoltre, seppur formulato in previsione di un fatto economico definito ma futuro, il quesito non richiede a questa Sezione la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Pertanto, la Sezione ritiene di poter sottoporre al proprio esame la richiesta di parere, individuando gli istituti giuridici e la normativa di riferimento, anche finanziaria, il tutto senza che tale attività ermeneutica possa sostituirsi alle scelte gestionali che sono e restano di esclusiva competenza dell'Amministrazione istante.

## **NEL MERITO**

### **3. Quadro normativo.**

Appare opportuno premettere il quadro normativo che regola la corresponsione di *royalties* rivenienti dall'estrazione petrolifera.

L'art. 19 del D.Lgs. n. 625/1996, ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 1997, il titolare di ciascuna concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere annualmente il valore di un'aliquota del prodotto della coltivazione pari al 7% della quantità di idrocarburi liquidi e gassosi estratti in terraferma. Per le estrazioni su aree di Regioni del Mezzogiorno, l'85% dell'aliquota (7%) prevista a titolo di royalties è versata nelle casse della Regione, mentre il restante 15% in quelle dei Comuni ove si trova la "bocca" del pozzo estrattivo.

Il beneficio non consiste in un'aliquota materiale del prodotto estratto ma nel suo controvalore. I valori unitari dell'aliquota, per ogni concessione di coltivazione, sono determinati, a decorrere dal 1.1.2002, per ciascuna concessione e per ciascun titolare in essa presente, come media ponderale dei prezzi di vendita da esso fatturati nell'anno di riferimento.

Per ciascuna concessione di coltivazione il rappresentante unico comunica mensilmente all'UNMIG e alla Sezione (dell'amministrazione centrale) competente i quantitativi degli idrocarburi prodotti e di quelli avviati al consumo per ciascuno dei titolari. Entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferiscono le aliquote (nel caso del Comune istante, il 31 marzo 2018 per i quantitativi che saranno estratti nel 2017, e così a seguire), il rappresentante unico comunica all'UNMIG ed alle Sezioni competenti i quantitativi di idrocarburi prodotti e avviati al consumo nell'anno precedente

per ciascuna concessione e ciascun contitolare. Su questi valori l'Ente territoriale riscuoterà (nell'anno successivo a quello in cui si è estratto il prodotto), il controvalore pecuniario delle *royalties*.

L'art. 20 del D.Lgs. n. 625/1996 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), ha stabilito poi che i comuni destinino tali risorse allo sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche, all'incremento industriale e a interventi di miglioramento ambientale, nei territori nel cui ambito si svolgono le ricerche e le coltivazioni.

A completamento del quadro normativo si evidenzia che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, per le produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi ottenute in terraferma, ivi compresi i pozzi che partono dalla terraferma, l'aliquota di prodotto che il titolare di ciascuna concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere annualmente, è elevata dal 7 per cento al 10 per cento. Le somme corrispondenti al valore dell'incremento di aliquota (3%) sono versate in apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato ed interamente riassegnate al Fondo preordinato alla promozione di misure di sviluppo economico e all'attivazione di una *social card* per i residenti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi (art. 45, L. n. 99/2009, come modificato dall'art. 30-quinquies, comma 1, D.L. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 116/2014 e, successivamente, dall'art. 36, comma 2-bis, let. b), D.L. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164).

Il territorio del Comune istante è, appunto, ricompreso nell'area interessata da prossima attività estrattiva, che faranno maturare risorse finanziarie nei termini sopra indicati, risorse che l'Ente vorrebbe anticipatamente riscuotere, in termini di liquidità, cedendo il credito futuro a un Istituto di credito dichiaratosi disponibile all'operazione.

#### **4. Sulla cessione del credito.**

Sempre in via preliminare appare opportuno richiamare anche alcuni punti salienti dell'istituto in esame negli stretti limiti funzionali al parere che deve essere reso.

La cessione del credito è un istituto proprio del diritto privato, che lo prevede agli artt. 1260 e ss. del codice civile quale contratto, normalmente bilaterale,

tra creditore cedente e terzo cessionario che assume così la qualità di soggetto <creditore> del rapporto obbligatorio. La bilateralità segna la irrilevanza (di regola) del consenso del debitore ceduto; la cessione, infatti, ha effetto nei confronti di quest'ultimo quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata. Tuttavia, anche prima della notificazione, il debitore che paga al cedente non è liberato, se il cessionario prova che il debitore medesimo era a conoscenza dell'avvenuta cessione (art. 1264 cc.). La <causa> del contratto è, normalmente, di trasferimento, oneroso o gratuito, del credito. *“Va, a questo punto, considerato che la cessione del credito non è un tipo contrattuale a sè stante, ma è inquadrabile tra i negozi a causa variabile, nel senso che al pari di tutti gli atti traslativi, può rientrare di volta in volta nell'uno o nell'altro tipo contrattuale (vendita, donazione, contratto solutorio, negozio di garanzia e via dicendo), a seconda del titolo e della causa che lo giustifica. La disciplina, cui essa sarà soggetta, sarà caso per caso quella propria del tipo di contratto adottato, rispetto alla quale le norme speciali sulla cessione (art. 1260 e segg. c.c.), che ne regolano soprattutto gli effetti, sono meramente integrative (Cass. 13.11.1973, n. 3004; Cass. 15.5.1974, n. 1396)”* (Cass. 19.06.2001, n. 8333).

Accanto alla fonte civilistica che disciplina, in generale, l'istituto nei suoi aspetti ordinari di forma e di effetti, si è andato sviluppando, nel tempo e per rispondere a esigenze specifiche, un *corpus* di disposizioni particolari che si distinguono o per la tipologia di credito ceduto, ovvero per la natura dei soggetti del rapporto obbligatorio. Per quanto qui di interesse, si può ricordare come la speciale disciplina dei titoli di credito incorporati in un documento che è mezzo di circolazione del credito di legittimazione del creditore sia poi evoluta nella c.d. cartolizzazione del credito; ancora, la cessione dei crediti d'impresa, la cui disciplina si rinviene nella Legge n. 52/1991; oppure la cessione dei crediti nascenti dai contratti di appalto e, più in generale e di recente, la complessa disciplina della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione. Si tratta, comunque, di fonti necessariamente di rango statale, in quanto la Corte Costituzionale ha più volte affermato che l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite

dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (Corte Cost. n. 131/2013, che cita, *ex plurimis*: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008). Con riferimento ai crediti pecuniari verso la pubblica amministrazione si deve sottolineare che le caratteristiche peculiari che li contraddistinguono non giovano a sottrarli alla materia dell'ordinamento civile. Tali caratteristiche, infatti, spiegano la necessità di particolari requisiti di forma, oppure di talune deroghe alla disciplina stabilita dalle norme del codice civile, ma non incidono sullo schema legale della cessione e, soprattutto, non fanno venir meno la natura negoziale di essa.

#### **4.1 La cessione di credito nei rapporti con la P.A.**

Come accennato il legislatore si è preoccupato (soprattutto) di disciplinare la cessione del credito pecuniario che un privato, imprenditore o meno, vanta nei confronti della pubblica amministrazione che, in questo caso, assume la veste di debitore ceduto. Ciò sia per soddisfare esigenze di liquidità dei creditori cessionari, sia per smaltire una rilevante massa di debiti, soprattutto di parte corrente, che gravano da troppo tempo insoluti sui bilanci delle pubbliche amministrazioni, specie degli enti territoriali.

Norme speciali rispetto all'istituto regolato in via generale dal codice civile si rinvencono, sul punto, fin dalla legge sul contenzioso amministrativo del 20/03/1865, n. 2248, (All. E), che all'art. 9 ha cura di precisare che *"Sul prezzo dei contratti in corso non potrà avere effetto alcun sequestro, né convenirsi cessione, se non vi aderisca l'amministrazione interessata"*. Ancora, il R.D. 18/11/1923, n. 2440, all'art. 69 ha stabilito che *"Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno, i pignoramenti, i sequestri e le opposizioni relative a somme dovute dallo Stato, nei casi in cui sono ammesse dalle leggi, debbono essere notificate all'amministrazione centrale ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento. (...) Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno e gli atti di revoca, rinuncia o modificazione di vincoli devono risultare da atto pubblico o da scrittura privata, autenticata da notaio. I pignoramenti, i sequestri e le opposizioni hanno efficacia soltanto se fatti nei modi e nei casi espressamente stabiliti dalla legge"*. Il successivo art. 70 richiamando, poi, il disposto dell'art. 9 sopra citato, ha previsto la necessaria adesione dell'amministrazione ceduta

al contratto di cessione, quando oggetto di cessione sono *"le somme dovute dallo Stato per somministrazioni, forniture ed appalti"*.

L'art. 117, comma 3, del D.Lgs. n. 163/2006 (ora abrogato, a decorrere dal 19 aprile 2016, dall'art. 217, comma 1, let. e), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50), in tema di crediti verso le stazioni appaltanti derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori di cui al predetto codice, ivi compresi i concorsi di progettazione e gli incarichi di progettazione, aveva confermato la necessità della forma pubblica, o autenticata, del contratto di cessione e la sua necessaria notifica alle amministrazioni debtrici. Fermi questi adempimenti formali, le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sarebbero state efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le avessero rifiutate con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione. Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, avrebbero potuto preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.

Più recentemente, sempre al fine di smaltire lo stock di debiti certi, liquidi ed esigibili, rivenienti soprattutto da somministrazioni, forniture, appalti e per prestazioni professionali, con il D.L. n. 66/2014, in particolare l'art. 37, il legislatore ha cercato di incoraggiare e semplificare la forma per la cessione di tali crediti ammettendone la stipula mediante scrittura privata. Le suddette cessioni dei crediti certificati si intendono, inoltre, notificate e sono efficaci ed opponibili nei confronti delle amministrazioni cedute dalla data di comunicazione della cessione alla pubblica amministrazione attraverso la piattaforma elettronica, che costituisce data certa, qualora queste non le rifiutino entro sette giorni dalla ricezione di tale comunicazione; *"Non si applicano alle predette cessioni dei crediti le disposizioni di cui all'articolo 117, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e di cui agli articoli 69 e 70 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nonché le disposizioni di cui all'articolo 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52, e all'articolo 67 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267"* (comma 7-bis).

#### **4.2 La cessione del credito da parte della P.A.**

Mentre quanto fin qui detto ha riguardato, in generale, la forma e le condizioni per la cessione di un credito rispetto al quale la pubblica



amministrazione è il debitore ceduto, il tema posto dalla richiesta di parere verte sull'ipotesi speculare, riguardando la cessione di un credito di cui titolare è la pubblica amministrazione, nella fattispecie un ente territoriale. La questione, più in particolare, concerne sia la possibilità di cedere il credito futuro, che verrà cioè a esistenza, per effetto delle norme di legge di settore sopra richiamate, prima che si realizzi il suo presupposto (nella fattispecie, l'estrazione di idrocarburi); sia la possibilità di cedere il credito, una volta sorto, prima della sua riscossione.

**4.2.1.** La cedibilità di un credito quando il creditore cedente è la pubblica amministrazione è questione molto più problematica rispetto al caso inverso e, d'altra parte, risulta trattata in misura non organica dal legislatore.

In generale il credito è una posizione giuridica che concorre a costituire il patrimonio giuridico del titolare della pretesa. Il credito di somma di danaro rileva anche ai fini contabili nella definizione del patrimonio finanziario costituendone elemento dell'attivo. In quanto poi bene suscettibile di registrare nel tempo variazioni di valore, sia in aumento che in diminuzione, la rilevazione del credito concorre a dare rappresentazione e a valutare i fatti economicamente rilevanti dell'attività in un dato arco temporale.

**4.2.2.** Argomentare dalla natura pubblica del bene (sia in senso soggettivo, in quanto appartenente a soggetto pubblico, sia in senso oggettivo, in quanto destinato a soddisfare finalità pubbliche), per negare, in radice, la possibilità che un ente territoriale possa cedere – evidentemente solo a titolo oneroso – un suo credito e, dunque, trasformarlo in provvista finanziaria immediata e liquida in relazione al valore economico del credito stesso, è soluzione che, prima di tutto, dovrebbe trovare un sicuro riscontro normativo che, invece, non è dato rinvenire.

Al contrario, specifiche disposizioni a favore della cedibilità si rinvencono nel D.L. n. 79/1997, che all'art. 8 ha disposto che *"1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, dopo aver esperito le ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti per il pagamento da parte dei terzi debitori di quanto ad esse dovuto per obbligazioni pecuniarie liquide ed esigibili, possono procedere, al fine di realizzare celermente i relativi incassi, alla cessione dei relativi crediti, con esclusione di quelli di natura tributaria e contributiva, a soggetti abilitati all'esercizio dell'attività di*

*recupero crediti di comprovata affidabilità e che siano abilitati alla suddetta attività da almeno un anno, individuati sulla base di apposita gara. Ai fini della gara, il prezzo base della cessione, che deve essere effettuata a titolo definitivo, viene determinato tenendo conto, fra l'altro, della natura dei crediti e della possibilità della loro realizzazione.*

*1-bis. Il Ministro del tesoro, entro il 31 dicembre di ciascun anno, presenta al Parlamento una relazione sull'attuazione della procedura di cessione dei crediti di cui al presente articolo, indicando in particolare, per ogni singola amministrazione, l'entità complessiva delle cessioni dei crediti e il prezzo medio delle cessioni medesime".*

In deroga alla limitazione concernente la cedibilità dei crediti previdenziali, la legge 23/12/1998, n. 448, all'art. 13 ha espressamente ammesso che *"i crediti contributivi, ivi compresi gli accessori per interessi, le sanzioni e le somme aggiuntive (...) vantati dall'INPS, già maturati e quelli che matureranno sino al 31 dicembre 2008, sono ceduti a titolo oneroso, in massa, anche al fine di rendere più celere la riscossione".* La cessione di questi crediti è stata prevista mediante cartolarizzazione (comma 4), e l'articolata disposizione disciplina anche i termini e le modalità della cessione, il valore del credito ceduto, le forme di garanzia, le deroghe al codice civile (art. 1264) e, al contrario, l'applicazione dell'art. 5 della legge 21 febbraio 1991, n. 52.

La Legge 21/11/2000, n. 342, all'art. 76, ha infine ammesso anche la cedibilità a terzi, sempre a titolo oneroso, dei crediti tributari degli enti locali e delle Camere di commercio, compresi gli accessori per interessi, sanzioni e penali. In tal caso, i rapporti tra l'ente locale o la Camera di commercio e il cessionario sono regolati da convenzione. Comunque, l'ente locale e la Camera di commercio sono tenuti a *"garantire l'esistenza dei crediti al tempo della cessione, ma non rispondono dell'insolvenza dei debitori. I privilegi e le garanzie di qualunque tipo che assistono i crediti oggetto della cessione conservano la loro validità e il loro grado di favore del cessionario, senza bisogno di alcuna formalità o annotazione".* Le cessioni in argomento non sono soggette all'articolo 1264 del codice civile e danno luogo a successione a titolo particolare nei diritti ceduti.

**4.2.3** In definitiva, l'art. 8 del D.L. n. 79/1997, sopra riportato – una volta venute meno le limitazioni ivi espressamente contenute – si dimostra essere

di ampiezza tale da rendere generalmente ammessa, sia pure con deroghe rispetto al regime civilistico, la cedibilità di ogni credito, sia esso di fonte contrattuale, che di fonte legale. Si può, anzi, dire che la finalità di consentire all'ente pubblico creditore di realizzare l'incasso atteso e di soddisfare le ragioni della pretesa si è nel tempo dimostrata prevalente anche rispetto ai crediti contributivi e tributari, prima esclusi.

A tale approdo si è potuti giungere superando l'idea, risalente a una diversa impostazione gius-contabile, che il credito di denaro non possa essere oggetto di gestione attiva da parte dell'ente pubblico creditore. Rilevante a questo fine è la espressa previsione, contenuta nella disposizione da ultimo citata, secondo cui *"il prezzo base della cessione, che deve essere effettuata a titolo definitivo, viene determinato tenendo conto, fra l'altro, della natura dei crediti e della possibilità della loro realizzazione"*. Si ha riguardo, dunque, a quei crediti di danaro nella titolarità dell'ente locale che, come qualunque altro bene, sono suscettibili di valutazione in termini di prezzo anche in difformità dal loro valore nominale, in relazione non solo alla natura del credito, ma anche in relazione ai fattori che possono incidere sulla loro concreta realizzabilità. In altre parole, non è solo per l'aggio (la commissione o il tasso) applicato dal cessionario che può ridursi l'importo riscosso, ma anche per la <qualità> del credito ceduto e la possibilità di effettiva riscossione.

**4.2.4.** Una volta ritenuta la generale ammissibilità per gli Enti Locali di cedere i crediti pecuniari – salve le precisazioni e le esclusioni di cui in appresso – è necessario rintracciare nel diritto positivo le modalità che ne fissano la disciplina.

- a. Deve escludersi la possibilità che la cessione possa essere fatta "alla spicciolata", nel senso cioè di cedere, di volta in volta, alcuni crediti a favore di cessionari scelti per l'occasione. Già l'art. 8 del D.L. n. 79/1997 aveva previsto che il cessionario fosse scelto, mediante apposita gara, tra i *"soggetti abilitati all'esercizio dell'attività di recupero crediti di comprovata affidabilità e che siano abilitati alla suddetta attività da almeno un anno"*. L'art. 76 della legge 21/11/2000, n. 342, ha poi aggiunto che i rapporti tra il cessionario e l'Ente Locale sono regolati da convenzione. Le due disposizioni lasciano intendere che il "servizio" del cessionario non solo deve essere svolto

da soggetto idoneo, scelto previa gara, ma che la convenzione, che necessariamente regola i rapporti con l'Ente cedente, è la fonte contrattuale alla luce della quale disciplinare il servizio- per il tempo in cui avrà efficacia e per la massa dei crediti che ne sono, o che ne saranno, l'oggetto.

- b. La semplice forma scritta della convenzione è sufficiente a soddisfare i requisiti di forma, a pena di nullità, per la validità della cessione che abbia ad oggetto crediti esistenti e individuati o individuabili, così ceduti. La convenzione, che ben può regolare un rapporto destinato a durare nel periodo di sua efficacia, e dunque a proiettarsi nel futuro, sarà la fonte che regolerà anche le cessioni di crediti non ancora maturati in capo al cedente e, in tal caso, ben potrebbe richiedersi un successivo atto di cessione, necessariamente assistito dalla forma scritta, allorquando il credito da cedere sarà venuto ad esistenza. Quanto detto, tuttavia, è questione diversa dall'ammettere la cessione di crediti "futuri" (si rinvia sul punto a quanto si dirà in appresso).
- c. La derogabilità dell'art. 1264 c.c., espressamente prevista solo per la cessione dei crediti tributari dall'art. 76, L. n. 342/2000 (e, prima, dall'art. 13, L. n. 448/1998, per i crediti contributivi vantati dall'INPS), ma non anche dall'art. 8, D.L. n. 79/1997, non pare possa ammettersi oltre i succitati casi.
- d. Il credito può essere ceduto solo *pro soluto*. A questa conclusione conduce sia il comma 2 dell'art. 76, citato, che impone all'Ente cedente di garantire "*l'esistenza dei crediti al tempo della cessione*", ma non anche il rischio dell'insolvenza dei debitori, sia la considerazione che la possibilità di realizzare il credito è già componente considerata nella determinazione del prezzo di cessione. Infine, i privilegi e le garanzie di qualunque tipo che assistono i crediti oggetto della cessione conservano la loro validità e il loro grado di favore del cessionario, senza bisogno di alcuna formalità o annotazione.
- e. Quanto al prezzo (base) della cessione, la norma dispone che si tenga conto, oltre della realizzabilità del credito, anche, ma non solo, della natura del credito ceduto, potendo soccorrere altri criteri integrativi di valutazione in relazione alla anzianità del credito, alle procedure esperite o in corso per la sua riscossione, anche coattiva, etc.

## **5. Condizioni per la cessione e riflessi contabili.**

**5.1** La cessione del credito non rappresenta un sistema alternativo alla riscossione ordinaria dei crediti quanto, piuttosto, la possibilità che l'Ente Locale realizzi con rapidità entrate altrimenti di dubbia od onerosa esigibilità. Sul punto occorre osservare che il previo esperimento "*delle ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti per il pagamento da parte dei terzi debitori di quanto ad esse dovuto per obbligazioni pecuniarie liquide ed esigibili*" (art. 8, comma 1, D.L. n. 79/1997) è condizione di procedibilità della cessione nel senso che, prima ancora che esigibile (oltre che certo e liquido), il credito da cedere deve essere stato accertato come entrata dell'Ente, ai sensi degli artt. 178 e segg. del TUEL, in ragione della tipologia della entrata. Così, ad esempio, le entrate tributarie vanno accertate a seguito di emissione di ruoli o a seguito di altre forme stabilite per legge, oppure le entrate patrimoniali e per quelle provenienti dalla gestione di servizi a carattere produttivo e di quelli connessi a tariffe o contribuzioni dell'utenza, l'accertamento segue l'acquisizione diretta o l'emissione di liste di carico (art. 179 TUEL). Ne consegue che la cessione deve necessariamente seguire sia l'accertamento del credito come entrata dell'ente, sia la sua concreta esigibilità in relazione al tempo dell'adempimento e alle altre eventuali condizioni del pagamento. Anche nel caso in cui la convenzione, deputata a regolare i rapporti con il cessionario scelto mediante gara, si estenda fino a comprendere crediti pecuniari non ancora sorti al momento della stipula, questi potranno in concreto essere oggetto di cessione solo dopo che siano venuti ad esistenza ed accertati e siano divenuti esigibili, essendo l'esistenza e la validità oggetto di specifica garanzia dovuta dall'Ente cedente.

Ciò posto, dal momento che all'Ente, prima della cessione, deve essere consentito pretendere dal debitore principale il pagamento del credito certo, liquido ed esigibile, resta da chiedersi quale sia la motivazione che induce a riscuotere da altro soggetto (l'Istituto cessionario) il medesimo credito decurtato delle spese della cessione, realizzando così una perdita pari alla spesa sopportata per il servizio del cessionario. Sul punto la norma non dà indicazioni esplicite. In verità, il legislatore ha indicato nella cessione dei crediti il mezzo per "*realizzare celermente i relativi incassi*" al prezzo che tenga conto della natura dei crediti e della possibilità di loro realizzazione.

Ora, la necessità di assicurare all'Ente l'alimentazione della cassa rendendo quanto più celere l'incasso potrebbe, da un lato, indurre l'Ente a cedere anche i crediti futuri e ciò spiega la richiesta del presente parere, salvo verificarne in seguito la praticabilità; dall'altro, è indubbio che con la cessione l'Ente realizza un incasso inferiore al valore nominale del credito, in ragione di un prezzo che terrà conto, tra l'altro, della natura del credito ceduto e della sua possibile realizzazione, sicché il cessionario naturalmente sconterà il valore del credito del tempo occorrente per la sua realizzazione e dei rischi di inadempienza. Ciò porta a ritenere che, di regola, il credito ceduto dall'Ente Locale debba iscriversi tra i crediti di dubbia o difficile esazione, sol così potendosi giustificare la perdita di valore che si concretizza con la cessione. Non può, comunque, escludersi la eventualità che, in talune particolari circostanze, per la necessità di mantenere gli equilibri dei flussi di cassa l'ente possa anticipare la riscossione del credito scaduto rispetto ai normali o usuali tempi di pagamento del debitore. In tali casi la motivazione dovrà essere particolarmente dettagliata e coerente con le ragioni di fatto che giustificano la cessione.

**5.2** Ovviamente, una volta ceduto, il credito dovrà essere cancellato dalla contabilità dell'Ente. Da qui è possibile cogliere la differenza che corre tra la cessione e il recupero del credito. Quest'ultima, infatti, è attività preordinata all'adempimento del debitore nei confronti dell'Ente Locale. L'esperimento delle relative azioni è, quindi, sostanzialmente riconducibile alla prestazione di un servizio legale. Per contro, la cessione del credito a soggetti scelti con le modalità sopra viste, necessariamente onerosa e *pro soluto*, è operazione riconducibile all'affidamento di un servizio finanziario. Occorre, pertanto, vigilare affinché, una volta definiti i contorni che lo definiscono, lo strumento in esame non devii dai limiti che contribuiscono a renderlo correttamente applicabile.

**5.3** Come sopra detto, il prezzo di realizzo sarà verosimilmente inferiore al valore nominale del credito stesso. Posto che l'entrata (da cessione) deve essere registrata per il valore pieno del credito accertato, il (minor) prezzo di realizzo rappresenta una spesa che deve essere parimenti prevista, registrata ed evidenziata. La minore entrata concretizza, quindi, una perdita per l'Ente, che deve trovare idonea giustificazione. Ora una perdita sul credito pecuniario (che l'Ente all'atto della cessione deve garantire esistente e valido)

può giustificarsi solo in quanto l'Ente abbia effettivamente esperito tutte le azioni per la sua riscossione piena, ovvero se il debitore accertato non sia nelle condizioni di poter adempiere, oppure eccezionalmente per far fronte a esigenze di liquidità non altrimenti (stante l'onerosità del mezzo) risolvibili. Diversamente la cessione del credito si atterrebbe a mezzo ordinario per ottenere una onerosa disponibilità di liquidità anticipata rispetto alla realizzabilità regolare del credito. Deve, quindi, trattarsi di crediti "in sofferenza", necessariamente già sorti e rimasti insoddisfatti dopo le ordinarie procedure di riscossione. Ne consegue che una corretta tenuta della contabilità già dovrebbe aver rilevato la perdita nel "fondo svalutazione crediti" o, in sede di bilancio, con l'accantonamento al "fondo crediti di dubbia esigibilità" che, conseguentemente alla cessione, andranno rideterminati per la minore entrata registrata. Ritiene, pertanto, questa Sezione che la perdita che si realizza dalla cessione di crediti pecuniari debba trovare copertura nei fondi a ciò istituiti e destinati.

Trattandosi di crediti "in sofferenza" verosimilmente già iscritti tra i residui attivi, è probabile che siano stati reimputati a esercizi futuri in relazione al tempo stimato per la loro realizzazione. Nel qual caso, ove ceduti in blocco, dovrà essere cancellata l'entrata prevista nei futuri esercizi e, in contropartita, dovrà essere cancellata una pari spesa (ovvero dovranno essere individuate le pertinenti coperture).

## **6. Limiti ed esclusioni.**

**6.1** Non ogni tipologia di credito pecuniario, certo, liquido ed esigibile, accertato come entrata dell'Ente, può essere oggetto di cessione. Tale infatti è solo quello suscettibile di valutazione in ragione della sua natura e della sua realizzabilità. Pertanto vanno escluse le entrate da trasferimento e da contributi da altri Enti pubblici che non sono suscettibili di svalutazione, i crediti assistiti da fideiussione e le entrate accertate per cassa (nei limiti in cui sono ancora ammesse).

In particolare ritiene questa Sezione che non possano essere ceduti i crediti nascenti da entrate di natura vincolata, oppure derivanti da sovvenzioni, contributi, finanziamenti, per misure e progetti finanziati pro-quota o interamente con fondi europei. Ciò per la ragione che l'ammontare del credito (che dà titolo all'accertamento dell'entrata) è strettamente legato, anche teleologicamente, all'ammontare della spesa ammessa secondo il piano o il

progetto approvato della cui realizzazione l'Ente è responsabile. Di regola la concessione del finanziamento (nelle sue varie forme) è anche subordinata alla qualità e all'identità del soggetto finanziato per la realizzazione del programma. Una volta realizzato il progetto la relativa spesa dovrà risultare pagata e rendicontata dall'Ente che solo così potrà, di regola, esigere la riscossione del credito. Per consentire la cedibilità del credito in questione, si dovrebbe ammettere che una parte del finanziamento (sovvenzione o contributo) destinato a concorrere alla spesa pagata e rendicontata, possa essere destinata, invece che alla realizzazione del progetto approvato, a sostenere un'altra spesa e, segnatamente, a remunerare il servizio del cessionario per la parte corrispondente al (minor) prezzo del credito ceduto. Anche nel caso in cui la spesa sia già stata sostenuta dall'Ente, la cessione del credito alla sovvenzione o finanziamento prima dell'approvazione del rendiconto, al quale è subordinata l'erogazione della misura, appare essere operazione problematica, in quanto la certezza del credito si ha solo a rendiconto approvato.

**6.2** Le argomentazioni sopra illustrate costituiscono la trama sulla quale fondare la soluzione al quesito sollevato dalla richiesta di parere. Il tema della cessione dei crediti futuri, in effetti, può essere esaminato sotto diversi profili: il primo, pone l'interrogativo sulla cedibilità del credito per *royalties* nelle more del suo pagamento; il secondo, più specifico (al quale sembra tendere la richiesta di parere), porta a interrogarsi sulla possibilità di cedere il credito futuro, che verrà cioè a esistenza, secondo le norme di settore sopra richiamate, prima che si realizzi il suo presupposto (nella fattispecie, l'estrazione di idrocarburi).

**6.2.1** Da quanto precede si ritiene, in linea di principio, cedibile il credito da *royalties* spettante al Comune e maturato per effetto e in conseguenza dell'estrazione di idrocarburi, ai sensi della normativa innanzi citata, prima della sua materiale riscossione o del suo pagamento da parte del soggetto obbligato. La cessione di cui qui si tratta ha per oggetto il credito già giuridicamente sorto in capo all'Ente creditore a seguito dell'attivazione della concessione di coltivazione (estrazione) e contabilmente accertabile secondo le regole e i principi contabili in vigore, in relazione al quantitativo estratto e al suo valore medio determinato secondo la normativa di settore. Deve, inoltre, trattarsi di un credito non solo certo, ma anche liquido ed esigibile.



Secondo le norme di settore sopra riportate il credito diventa riscuotibile l'anno successivo all'estrazione, una volta determinata la quantità di prodotto estratto l'anno precedente e il suo valore medio.

Vale in questo caso quanto detto sopra (paragrafo 5.1). Sebbene la norma non lo dica espressamente, deve supporre che la procedura di riscossione presso il debitore non abbia avuto esito soddisfacente. In tal caso la cessione potrebbe consentire all'Ente di sopperire all'eventuale (inadempimento da) ritardo nel pagamento del credito da parte del debitore. Inoltre, la cessione deve essere fatta *pro soluto*, dovendo l'Ente garantire soltanto l'esistenza del credito al tempo della cessione e il cessionario deve essere soggetto idoneo scelto mediante gara.

Anche nel caso in cui l'Ente abbia stipulato una convenzione con un Istituto cessionario scelto con le modalità sopra indicate, volta a regolare la cessione dei futuri crediti, ciò è da intendersi nel senso che i crediti che dovessero sorgere nell'arco temporale di efficacia della convenzione potranno divenire oggetto di specifico contratto di cessione, al prezzo di volta in volta determinato, solo dopo che saranno stati accertati e sarà divenuto attuale il tempo del loro pagamento e solo dopo che sarà stato inutilmente richiesto il pagamento al debitore.

Ove l'entrata fosse specificamente destinata anche le somme introitate a titolo di "prezzo" della cessione saranno parimenti soggette al medesimo vincolo; in nessun caso, infatti, la cessione del credito potrebbe portare a eludere il vincolo ed utilizzare i proventi delle royalties per necessità di cassa diverse e indistinte.

**6.2.2** Venendo al secondo interrogativo sotteso alla richiesta di parere, la Sezione ritiene, a corollario delle argomentazioni sopra illustrate, che la cessione attuale del credito futuro, nella fattispecie il credito per *royalties* petrolifere che l'Ente locale si attende di maturare per effetto dell'attività estrattiva, non sia ammissibile.

In linea di principio la costante giurisprudenza di legittimità ha ammesso la cessione dei crediti futuri, riconosciuta valida secondo il principio generale dettato dall'art. 1348 c.c. (Cass.10.1.1986 n. 184; 10.5.1966 n. 1209; 15.9.1972 n. 2746; 5.6.1978 n. 2798). La cessione di credito è, di regola, un contratto con efficacia traslativa immediata tra cedente e cessionario, che determina la successione del secondo al primo nel medesimo rapporto

obbligatorio. Tuttavia, la natura consensuale del contratto di cessione di credito importa che esso si perfezioni per effetto del solo consenso dei contraenti, cedente e cessionario, ma non importa altresì che al perfezionamento del contratto consegua sempre il trasferimento del credito dal cedente al cessionario. Così nel caso in cui oggetto del contratto di cessione sia un credito futuro, il trasferimento del credito dal cedente al cessionario si verifica soltanto nel momento in cui il credito venga ad esistenza (Cass. 19.06.2001, n. 8333). Prima di allora il contratto, pur essendo perfetto, esplica efficacia meramente obbligatoria (Cass. 17.3.1995, n. 3099). Quando oggetto del contratto sia un credito futuro, la pattuizione ha efficacia meramente obbligatoria tra le parti, di guisa che l'effetto reale (del trasferimento della titolarità del credito) si verificherà soltanto se e quando il credito ceduto verrà ad esistenza (Cass. 10.1.1966 n. 184 e Cass. 2.8.1977 n. 3421).

Peraltro, rientra nella nozione di credito futuro, suscettibile di cessione, anche un credito semplicemente sperato cioè meramente eventuale; l'aleatorietà, che in tal caso caratterizza il contratto di cessione, è insita nella nozione di cosa futura e non comporta invalidità del negozio, stante la espressa previsione di cui all'art. 1348 c.c.. Occorre comunque che l'atto individui l'oggetto della cessione, indicando con precisione l'ammontare del credito e il tempo in cui presumibilmente il credito verrà in esistenza (Cass. 11.5.1990, n. 4040). In tale eventualità, richiamando quanto innanzi detto a proposito della causa del contratto di cessione (sopra paragrafo 4), nel caso di cessione onerosa del credito (dietro cioè corrispettivo di un prezzo), *"la causa della cessione consiste nella vendita, con la conseguenza che la disciplina applicabile a questa cessione di credito, oltre alle norme speciali sulla cessione di credito, è quella della vendita di cosa futura. Ciò comporta, nell'ipotesi di cessione di credito futuro a titolo oneroso, che nel caso in cui il cessionario si impegni incondizionatamente a pagare un prezzo determinato al cedente anche se il credito non viene mai ad esistenza o sia comunque quantitativamente diverso da quello sperato, si versa nell'ipotesi di emptio spei, di cui al c. 2 dell'art. 1472 c.c. (Cass. n. 8333/2001, cit.). Nell'emptio spei, o vendita di speranza, il compratore si impegna incondizionatamente a pagare un prezzo determinato al venditore, anche se la cosa od il diritto venduto non vengano mai ad esistenza o siano, comunque,*

quantitativamente o qualitativamente diversi da quelli sperati o supposti dal compratore al momento dell'acquisto. La natura aleatoria del contratto deve, nel caso, risultare dalla volontà delle parti, non potendo essere presunta (Cass. 5.12.2011, n. 26022). Diversamente il contratto è nullo. La vendita di cosa sperata (*emptio rei speratae*) è, invece, una vera e propria vendita di cosa futura, come tale a carattere meramente obbligatorio ed a consenso anticipato che diviene completa e produce i suoi effetti definitivi, tra i quali il trasferimento del diritto venduto, solo quando sia nato il diritto o sia venuta ad esistenza la cosa venduta, con la conseguenza che se il diritto non nasce più o la cosa venduta non viene ad esistenza, il contratto manca di oggetto e la vendita diviene nulla (Cass. n. 26022/2011 cit.; Cass. 30.6.2011 n. 14461; Cass. 5.4.1974, n. 966).

Ora, la disciplina sopra illustrata, che positivamente regola la cessione del credito da parte delle pubbliche amministrazioni ed anche degli EE.LL., non può applicarsi alla cessione onerosa, necessariamente *pro soluto* e, dunque, aleatoria per il cessionario-acquirente, di un credito futuro, per la principale ragione che ciò è impedito dalla necessità che il credito sia accertato come esistente. Del resto, la cessione *pro soluto* impone all'Ente Locale cedente di garantire "*l'esistenza dei crediti al tempo della cessione*" (comma 2 dell'art. 76, L. n. 342/1990), e ciò esclude la conclusione di un contratto aleatorio anche solo per l'Istituto di credito cessionario.

Da ultimo, neppure può ritenersi che alla disciplina specificamente prevista per la cessione dei crediti delle PP.AA., sopra illustrata, possano sovrapporsi, limitatamente alla cessione dei crediti futuri, le disposizioni contenute nella legge n. 52 del 1991 (Disciplina della cessione dei crediti di impresa), che ha previsto (art. 3) che possono essere ceduti, anche in massa, non solo i crediti esistenti, ma anche i crediti futuri, "*prima che siano stipulati i contratti dai quali sorgeranno*", purché la cessione in massa dei crediti futuri abbia ad oggetto solo crediti che sorgeranno da contratti da stipulare in un periodo di tempo non superiore a ventiquattro mesi. In tali casi è previsto (art. 4) che il cedente garantisca, nei limiti del corrispettivo pattuito, la solvenza del debitore, salvo che il cessionario rinunci, in tutto o in parte, alla garanzia.

L'ambito di applicazione della citata normativa è, infatti, espressamente subordinato al ricorrere delle seguenti condizioni: a) che il cedente sia un imprenditore; b) che i crediti ceduti sorgano da contratti stipulati dal cedente

nell'esercizio dell'impresa (art. 1). Nel caso che qui ci occupa – crediti derivanti dall'attività estrattiva di idrocarburi – la pretesa dell'Ente Locale nasce non già dall'attività di impresa esercitata dall'Ente cedente (a tacere della sua astratta ammissibilità), ma da un rapporto di concessione. Né, per altro verso, sembra possibile ricorrere a quest'ultima disciplina normativa per colmare eventuali lacune presenti nelle disposizioni sopra esaminate, sia perché la normativa di settore che, secondo quanto qui argomentato, porta a escludere la cedibilità di crediti futuri da parte delle PP.AA. è legge speciale rispetto alla disciplina prevista in generale dal codice civile per la cessione dei crediti futuri e non sembra soffrire di lacune, sia perché le disposizioni della legge n. 52/1991, ove si volessero esportare analogicamente, sono esse stesse speciali in quanto hanno l'oggetto circoscritto ai soli crediti di impresa.

**7.** Conclusivamente si devono ritenere cedibili i soli crediti, per *royalties*, certi perché riferiti ad attività estrattiva già compiuta nell'anno precedente l'accertamento e quantificati dal soggetto competente nel loro importo. Tuttavia, ove la cessione comporti la riscossione di un prezzo inferiore al valore pieno (nominale) del credito spettante, dovrà l'Ente giustificare adeguatamente le ragioni che hanno imposto tale oneroso rimedio, fermi restando gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme riscosse a titolo di "prezzo".

Resta invece preclusa la cessione di crediti futuri, da *royalties*, non ancora maturati e accertati.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata, rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere sulla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Corleto Perticara con la nota in epigrafe citata.

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 14 settembre 2016.

IL MAGISTRATO RELATORE

F.to Giuseppe Teti

IL PRESIDENTE

F.to Rosario SCALIA

Depositata in Segreteria il 14 settembre 2016

IL FUNZIONARIO PREPOSTO AL  
SERVIZIO DI SUPPORTO

F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO