



Comitato esecutivo del 5 maggio 2015

Punto 3 all' ODG

Stato di avanzamento delle attività associative sulla regolamentazione del factoring

ALLEGATO 3.2

Lavoriamo per aggiornare la normativa per la cessione dei debiti della pubblica amministrazione per un nuovo rapporto fra imprese e PA

LAVORIAMO PER

AGGIORNARE LA NORMATIVA PER LA CESSIONE DEI DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER UN NUOVO RAPPORTO FRA IMPRESE E PA

In sintesi...

I recenti piani di sblocco e pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione hanno avuto un impatto positivo sulla liquidità delle imprese e sui ritardi di pagamento delle PA, rappresentando un primo passo verso la soluzione di un problema radicato nel sistema economico italiano che ha assunto dimensioni ormai patologiche, riconoscendo altresì l'importante contributo del settore finanziario attraverso le previsioni finalizzate ad agevolare il ricorso alla cessione del credito nei confronti degli enti pubblici da parte delle imprese.

Il cammino in questa direzione, però, resta ostacolato dalla presenza di una normativa obsoleta e frammentata che incrementa la burocrazia, i tempi e i costi dell'operazione e riduce la certezza del diritto a svantaggio di tutte le parti coinvolte, riducendo l'efficacia dei provvedimenti presi.

Al fine di consentire di rinnovare effettivamente il rapporto fra imprese e Pubblica Amministrazione, appare necessario un deciso intervento finalizzato a semplificare, armonizzare e aggiornare la normativa per la cessione dei crediti vantati verso Amministrazioni Pubbliche, introducendo una sorta di "testo unico" che superi le frammentarie disposizioni attualmente vigenti.

Tale normativa armonizzata dovrà, in sintesi:

- 1. ricondurre le varie casistiche ad un unico trattamento, coerente con le disposizioni della L. 52/91, applicabile a tutte le cessioni a banche e intermediari finanziari di crediti di fornitura vantati da imprese nei confronti di Amministrazioni Pubbliche, abrogando quanto precedentemente previsto;*
- 2. superare le formalità previste dalle disposizioni attuali, ormai obsolete e inutilmente costose e burocratiche;*
- 3. uniformare e ridurre i tempi previsti per il rifiuto della cessione, prevedendo altresì la necessità di una adeguata motivazione;*
- 4. garantire il diritto del cessionario a ricevere il pagamento attraverso tempi e modi certi senza pregiudizio derivante da eventuali inadempienze fiscali, contributive e retributive del cedente poste in essere dopo della certificazione o cessione del credito;*
- 5. consentire esplicitamente il ricorso da parte delle Amministrazioni debtrici ad accordi di "factoring indiretto" a vantaggio sia dei fornitori che dell'ente stesso.*

Perché intervenire sulla normativa per la cessione dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione?

Il factoring rappresenta uno strumento importante, utile ad una più efficiente gestione dei crediti e dei debiti commerciali, che si presta a favorire e sostenere le imprese sia in termini di maggiore disponibilità di liquidità e di risposta concreta al problema dei tempi e dei ritardi di pagamento, che penalizzano in particolare le PMI italiane, sia in termini di contributo a migliorare l'efficienza operativa e nel governo dei flussi finanziari delle imprese.

Le opportunità e le potenzialità connesse all'utilizzo del factoring nell'attività di impresa diventano ancora più evidenti in un contesto di transazioni commerciali tra imprese e pubblica amministrazione, in cui le complessità della gestione dei crediti, in relazione agli appesantimenti burocratici, alle procedure e ai tempi di pagamento, ai volumi ed importi spesso elevati delle operazioni ed alle modifiche dello scenario regolamentare, richiedono un impegno importante sotto il profilo temporale, economico e di competenze specifiche.

In particolare nell'ambito degli appalti pubblici, il ricorso al factoring comporta effetti positivi sia per l'impresa appaltatrice che per la stazione appaltante, non intaccando la relazione fra impresa fornitrice e cliente PA per quanto concerne il contenuto e le modalità di esecuzione del contratto di appalto ma mettendo a disposizione strumenti di gestione professionale dei debiti commerciali e favorendo l'adozione di soluzioni e strumenti finanziari più efficienti.

Il settore del factoring gestiva, al 31 dicembre 2014, un monte crediti ceduto di oltre 14 miliardi di €. Sulla base dei dati disponibili, è possibile stimare che nel 2014 un valore pari al 12% della spesa pubblica¹ sia stato oggetto di cessione a banche e intermediari finanziari operanti nel settore del factoring.

L'utilità della cessione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione è stata riconosciuta ed evidenziata anche dagli ultimi Governi che si sono succeduti, individuandola come strumento per ridurre ed estinguere lo stock di debiti commerciali scaduti delle Pubbliche amministrazioni e annoverandola fra "gli strumenti necessari per assicurare stabilmente la convergenza dei tempi di pagamento verso gli standard europei" (v. Documento di Economia e Finanza 2014). Da ciò deriva una lettura dell'operazione di cessione dei crediti, e più in generale del factoring, non solo come intervento straordinario per affrontare il problema del debito pregresso della PA ma anche come stimolo ad un nuovo approccio nella relazione fra imprese e pubblica amministrazione e spinta innovativa nei processi di acquisto e gestione dei debiti correnti da parte della PA.

Nonostante il chiaro orientamento espresso dal Governo di favorire la cessione dei debiti commerciali della PA e l'evoluzione della relazione fra imprese e PA, permangono a livello normativo disposizioni anacronistiche, se non addirittura contraddittorie, che ostacolano il ricorso al factoring come strumento ordinario di gestione professionale del capitale circolante e che talvolta ne vanificano l'utilizzo anche quale strumento straordinario di sostegno della liquidità delle imprese in un contesto patologico di abitudini di pagamento scorrette.

¹ Al netto dei redditi da lavoro dipendente, delle prestazioni previdenziali e degli interessi passivi.



Al fine di portare avanti e completare la spinta evolutiva abbozzata dalle varie iniziative governative e contribuire al miglioramento del quadro regolamentare ed operativo in cui quotidianamente le imprese italiane e gli operatori del settore finanziario, e non di meno gli enti pubblici debitori, sono chiamati a destreggiarsi, l'industria italiana del factoring formula di seguito una serie di proposte e prospettive di semplificazione e riforma verso cui appare necessario convergere per consolidare reali e concreti risultati di efficienza operativa e di crescita:

- 1) Compattare e riorganizzare le normative riguardanti le cessioni di crediti PA al fine di rendere uniforme e chiara la disciplina della cessione dei crediti PA a soggetti qualificati ai sensi della L. 52/91.*
- 2) Superare le formalità della cessione anche per i crediti non certificati o non "ceduti" a mezzo piattaforma "PCC".*
- 3) Prevedere che la mancata adesione o il rifiuto della cessione debbano essere adeguatamente motivati e non rimessi alla mera volontà dell'ente.*
- 4) Armonizzare e ridurre il termine a disposizione delle amministrazioni pubbliche per aderire o rifiutare la cessione.*
- 5) Facilitare la cessione dei crediti derivanti da appalti.*
- 6) Estendere le altre facilitazioni previste per le cessioni dei crediti certificati a tutte le cessioni di crediti PA.*
- 7) Consentire esplicitamente il ricorso a formule di "reverse factoring" da parte degli enti pubblici a sostegno dei propri fornitori.*

1) Compattare e riorganizzare le normative riguardanti le cessioni di crediti PA al fine di rendere uniforme e chiara la disciplina della cessione dei crediti PA a soggetti qualificati ai sensi della L. 52/91.

Esiste alla stato attuale una molteplicità di normative che disciplinano, con una pluralità di varianti, le cessioni dei crediti vantati verso la Pubblica Amministrazione, a seconda dell'origine del credito, della tipologia dell'ente pubblico ceduto, della durata del contratto, dello strumento utilizzato per la cessione, ed altro ancora, a scapito della semplificazione e della certezza della norma da applicare.

Ricordiamo, a titolo d'esempio, gli articoli 69 e 70 del R. D. 18 novembre 1923 n° 2440 che per alcune tipologie di enti impongono la cessione con atto individuale per ciascuna amministrazione ceduta, nella forma di atto pubblico o scrittura privata, autenticata da notaio; l'art. 117 del Decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 che disciplina la cessione dei crediti derivanti da contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; il decreto 35/2013 che disciplina la cessione di crediti certificati; il decreto 66/2014 che introduce la cessione di crediti certificati e garantiti dallo Stato; la legge 136/2010 e le determinazioni dell'AVCP in ordine ai pagamenti e alle cessioni dei crediti con tracciabilità dei flussi finanziari; le norme e i chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate in materia di pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni e verifiche ex art. 48 bis DPR 602/1973.

A questa articolata e complessa regolamentazione statale della cessione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione si aggiungono l'adozione di comportamenti differenti e non sempre compliant con le normative vigenti, quando non addirittura ostracistici, da parte dei singoli enti pubblici ceduti, da cui possono derivare lentezze, difficoltà e incertezze della cessione, e la presenza di contrastanti pronunce giurisprudenziali.



Le complessità sopra delineate sono spesso tali da scoraggiare le imprese a ricorrere a tale strumento finanziario e gestionale e a poterlo immaginare inserito nell'ordinaria attività aziendale, e non solo relegato a supporto straordinario a momentanei fabbisogni di liquidità, a scapito del miglioramento di efficienza delle imprese italiane e del rafforzamento della struttura finanziaria delle stesse. Recenti studi hanno infatti dimostrato come i maggiori benefici in termini di riduzione dell'indebitamento e regolarità dei flussi di cassa si ottengono attraverso un uso "quotidiano" del factoring piuttosto che attraverso un utilizzo temporaneo.

A quanto sopra, si aggiunge una necessità di coordinamento del codice appalti con le modifiche recentemente apportate alla L. 52/91 in ordine all'ampliamento del perimetro soggettivo di applicazione delle disposizioni specifiche sulla cessione dei crediti d'impresa alle società captive ossia alle società di factoring che operano nell'ambito del gruppo industriale d'appartenenza.

Una revisione e riorganizzazione strutturale delle normative sulla materia, finalizzata alla razionalizzazione e alla semplificazione di regole e adempimenti e ad elevare la qualità della regolamentazione, può garantire uniformità di indirizzo e bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti. Questa iniziativa può contribuire a migliorare l'efficienza, la redditività e la certezza dell'attività delle imprese rispetto agli altri paesi europei.

Si propone di avviare un tavolo di lavoro con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per studiare una proposta di compattamento della normativa in materia di cessione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione, una sorta di testo unico o regolamento, che sostituisca ed abroghi le molteplici disposizioni attualmente in vigore e che garantisca chiarezza e univocità nell'applicazione delle norme, evitando la molteplicità di interpretazioni e favorendo celerità, efficienza, certezza e semplificazione, a vantaggio sia delle imprese che degli enti pubblici ceduti. Senza modificare gli obiettivi della proposta, una metodologia di lavoro alternativa e altrettanto valida potrebbe essere quella già adottata dal legislatore nel contesto delle cartolarizzazioni (L.130/99) ossia quella di modificare la legge di riferimento dello strumento finanziario (L.52/91) introducendo una sezione specifica sugli smobilizzi dei crediti pubblici.

Oltre a ricondurre ad un'unica fonte le numerose disposizioni in materia di cessione di crediti PA, il "testo unico" deve promuovere una riflessione sugli aspetti di maggior rilievo inerenti la cessione ed in particolare le tematiche approfondite nel presente documento.

2) Superare le formalità della cessione anche per i crediti non certificati o non ceduti a mezzo piattaforma "PCC".

Gli art. 69 e 70 del Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e l'art. 117 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" prevedono che le cessioni di crediti PA debbano essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata da notaio. A ciò si aggiunge che per i crediti vantati nei confronti dello Stato e amministrazioni centrali, non rientranti nell'ambito oggettivo e temporale disciplinato dal codice appalti, il RD 2440/1923 prevede l'atto unico per singolo debitore, ossia ogni atto di cessione deve essere riferito ad una singola amministrazione ceduta.

Tali vincoli formali, non previsti per le altre cessioni di credito ed ormai superati anche per talune cessioni di crediti PA, sono ormai da ritenersi anacronistici e eccessivamente burocratici, ed implicano il sostenimento di ulteriori costi da parte delle imprese orientate allo smobilizzo dei crediti vantati verso la PA.

Si fa presente che già il decreto 35/2013 aveva introdotto semplificazioni nelle modalità di sottoscrizione e notifica degli atti di cessione dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni, poi abrogate dal Decreto 66/2014 che ne ha introdotte di nuove ma circoscritte ai crediti certificati a mezzo piattaforma PCC per le cessioni notificate tramite la stessa piattaforma. Tale ultima previsione, fondata sull'ipotesi di un generale e diffuso ricorso alla certificazione dei crediti PA, non tiene conto dell'utilizzo ordinario delle operazioni di factoring, basato sulla cessione di crediti non scaduti e di crediti futuri e in massa, ma confina



in sostanza la cessione ad operatività straordinarie di smobilizzo di crediti scaduti per esigenze di liquidità. Si segnala inoltre che un passo significativo sulla strada delle semplificazioni connesse a cessioni di crediti vantati verso la PA il legislatore lo ha recentemente fatto con le modifiche introdotte dalla Legge sulle cartolarizzazioni (L. 130/99) sia in ordine alle formalità notarili che di notifica.

Sia le operazioni di cessione di crediti non ancora scaduti che le operazioni di cessione di crediti futuri, effettuate con un contratto a monte che prevede il trasferimento del credito al momento in cui sorge, anche prima della emissione della fattura, non soddisfano i requisiti della certificazione che presuppone invece che il credito sia già scaduto.

E' evidente quindi che un'operatività come quella ordinaria, a cui fanno ricorso le imprese particolarmente attente alla gestione del proprio attivo circolante e impegnate nel governo dei flussi finanziari, non sia debitamente valorizzata, ed anzi penalizzata con appesantimenti formali e burocratici.

Le semplificazioni previste per talune forme di cessione dovrebbero essere estese anche all'operatività ordinaria, tenuto conto anche della maggiore tracciatura ed informatizzazione del processo di acquisto e fatturazione elettronica della PA. Le formalità attualmente previste non appaiono più coerenti con gli attuali volumi operativi del mercato e con l'evoluzione tecnologica.

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, processo chiave per lo sviluppo economico, non può che condurre all'abolizione della formalità degli atti di cessione e alla previsione della stipula delle cessioni con firma digitale, che garantisca data certa (senza notaio), e notifica mediante pec o caricamento dell'avviso di cessione sulla piattaforma PCC.

In ordine alle formalità della notifica, giova ricordare fra l'altro che una recente sentenza della Corte di Cassazione (Civile Sent. Sez. 1 Num.23273/2014, pubblicata il 31 ottobre 2014) si esprime nei termini di esclusione di forme particolari per la notifica della cessione, chiarendo che "non v'è quindi ragione per derogare al principio generale secondo cui non è necessario che la notifica al debitore ceduto venga eseguita a mezzo di ufficiale giudiziario" e che "la notificazione della cessione, non identificandosi con quella ai effettuata ai sensi dell'ordinamento processuale, costituisce un atto a forma libera, non soggetto a particolari discipline o formalità".

Si propone quindi, nell'ambito di una nuova normativa unificata delle cessioni di crediti PA, di superare per tutte le cessioni di crediti PA la forma dell'atto pubblico e della scrittura privata autenticata e di esplicitare, anche nei casi ove la giurisprudenza ha già chiarito e tracciato un orientamento, la possibilità di cessione con atto "multiplo" e di notifica a mezzo pec o forma analoga o mediante caricamento dell'avviso di cessione in piattaforma PCC.

3) Prevedere che la mancata adesione o il rifiuto della cessione debbano essere adeguatamente motivati e non rimessi alla mera volontà dell'ente.

L'art. 9 all. E della L. 20 marzo 1865, n. 2248, richiamato dal RD 2440/1923 relativo alle cessioni di crediti verso le amministrazioni statali, specifica che sui contratti in corso non possa convenirsi cessione, salvo che l'amministrazione interessata non vi aderisca e l'art. 117 del codice appalti prevede che "Le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione". Infine, l'art. 37, comma 7 bis, del decreto 66/2014 stabilisce che le cessioni dei crediti certificati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni si intendono 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.

L'adesione alla cessione o il rifiuto della cessione da parte della PA debitrice trova la sua ratio nell'esigenza di tutela della pubblica amministrazione debitrice al fine della regolare esecuzione dei contratti ed i tempi concessi al debitore pubblico per valutare la cessione dalla notifica sono finalizzati allo svolgimento di verifiche e controlli sullo stato del credito e del rapporto con il fornitore.

La Corte di Cassazione specifica che "... il divieto di cessione senza l'adesione della p.a. si applica solamente ai rapporti di durata come l'appalto e la somministrazione (o fornitura) rispetto ai quali il legislatore ha ravvisato, in deroga al principio generale di cedibilità dei crediti anche senza il consenso del debitore, l'esigenza di garantire con questo mezzo la regolare esecuzione, evitando che durante la medesima possano venir meno le risorse finanziarie al soggetto obbligato e possa risultare compromessa la regolare prosecuzione del rapporto. Ne deriva che la cessione di un credito insorgente da un ordinario contratto di compravendita soggiace in tutto e per tutto (salvo che per la forma prevista dall'art. 69 c. 3 R.D. n. 2240/1923) alla disciplina codicistica" (Cass.civ. sez. III 28 gennaio 2002 n. 981).

Se la deroga al principio codicistico della cedibilità dei crediti mirava ad assicurare che l'appaltatore non rimanesse privo di mezzi finanziari nel corso dell'esecuzione del contratto a favore della stazione appaltante, non pare superfluo sottolineare che le abitudini di pagamento della Pubblica Amministrazione hanno invece reso necessario sviluppare e proporre forme di sostegno alla liquidità delle imprese fornitrici della PA, fra cui in particolare il factoring e la cessione dei crediti PA come evidenziato dagli ultimi provvedimenti governativi già richiamati e dimostrato dai numeri del settore.

Non sarebbe pertanto ingiustificato riflettere su una revisione di tale regola, ipotizzando di abolire la necessità di adesione o di attesa del mancato rifiuto, per non attribuire un ingiustificato e forse anacronistico privilegio alla PA, allineandosi così alle prassi dei maggiori paesi europei, ovvero di prevedere, in presenza di attuali e preminenti motivi di interesse pubblico, quanto meno criteri uniformi e tempi di "attesa" più contenuti per l'opponibilità della cessione, tenuto conto che lo smobilizzo di tali crediti avviene tramite la cessione a soggetti qualificati come gli enti creditizi e finanziari disciplinati dal TUB e vigilati dalla Banca d'Italia (cfr successivo punto 4).

Inoltre, si ritiene che la mancata adesione o il rifiuto della cessione debbano necessariamente essere motivati e possano essere sostenuti solo in presenza di giustificato motivo o circostanza specifica connessa al credito e al diritto di credito quale, ad esempio, il non corretto adempimento del contratto da parte del fornitore, l'accertata inesistenza del credito, l'eventuale presenza di un'altra cessione del medesimo credito già notificata alla PA, il provvedimento di pagamento e liquidazione del credito già emanato, la mancata comunicazione del conto corrente dedicato ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, l'evidenza di irregolarità fiscali (art. 48 bis) o contributive (DURC) ecc. Non dovrebbe essere possibile un rifiuto generico e non supportato da una ragione specifica.

Quanto sopra espresso in ordine al rifiuto motivato dovrebbe a maggior ragione valere per la cessione di crediti certificati (quindi crediti già scaduti e connessi a prestazioni già eseguite), per la quale il debitore ceduto ha rispettivamente 7 e 45 giorni di tempo per opporre rifiuto, a seconda che la cessione sia stata stipulata in forma semplificata e notificata a mezzo piattaforma ovvero con le ordinarie formalità.

Se così non fosse, la normativa sulla certificazione dei crediti, emanata appositamente per facilitare le imprese nello smobilizzo dei crediti, andrebbe letta come mero strumento utilizzato dagli enti pubblici debitori per aggirare la normativa in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali in quanto consente agli stessi di auto-riconoscersi un differimento del termine di pagamento dei propri debiti per un periodo massimo di 12 mesi contro ricognizione del debito, senza che a ciò corrisponda una facilitazione nello smobilizzo di tali somme.



Nell'auspicata prospettiva di revisione e armonizzazione delle normativa in materia di cessione dei crediti PA, si propone di includere anche quella in materia di cessione di crediti fiscali che prevede, in determinate circostanze, un divieto di doppia cessione.

Si rende necessario un intervento normativo di armonizzazione delle disposizioni di materia di adesione o rifiuto della cessione, nel caso in cui non fosse possibile orientarsi verso un'abolizione di tale privilegio della PA rispetto alla regola generale codicistica, e di chiarimento agli enti pubblici delle casistiche ben circoscritte all'esistenza del credito e del diritto di credito in cui la mancata adesione o il rifiuto siano da ritenersi legittime, per evitare arbitraggi e abusi incoerenti con gli orientamenti presi dal legislatore. Andrebbero rese trasparenti le motivazioni in forza delle quali le PPAA si riservano di valutare se rifiutare o meno la cessione; ciò al fine di semplificare e rendere più trasparente il processo decisionale e l'operato delle PPAA, anche nell'ottica di tutelare il ragionevole affidamento delle imprese fornitrici della PA, cui restano a carico le spese di formalizzazione della cessione per atto notarile, prevenendo nel contempo eventuale contenzioso sulla motivazione / legittimità dell'eventuale atto di rifiuto e conseguenti richieste di risarcimento dei danni conseguenti al rifiuto.

A tale fine, è necessario ricondurre l'adesione di cui all'art. 9 all. E della L. 20 marzo 1865, n. 2248 nell'ambito del rifiuto della cessione, da motivarsi adeguatamente nei termini proposti.

4) Armonizzare e ridurre il termine a disposizione delle amministrazioni pubbliche per aderire o rifiutare la cessione.

L'art. 117 del Decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 contenente il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture fissa a 45 giorni dalla notifica il termine a disposizione delle amministrazioni pubbliche per rifiutare la cessione dei crediti derivanti da appalto, concessione, concorso di progettazione (comma 3). Non appare trascurabile neanche la previsione dell'art. 70 del Regio Decreto 18 novembre 1923 n. 2440 che, per le somme dovute dallo Stato per somministrazioni, forniture e appalti, impone che sui contratti in corso non possa convenirsi cessione, salvo che l'amministrazione interessata non vi aderisca, senza stabilire però un termine entro cui la PA sia tenuta a esprimere la propria adesione. Infine, l'art. 37, comma 7 bis, del decreto 66/2014 stabilisce che le cessioni dei crediti certificati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni si intendono 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.

Da tali norme derivano diverse ipotesi in cui l'impresa fornitrice della PA e l'intermediario finanziario cessionario possono trovarsi in caso di cessione, non sempre chiare o chiaramente delineabili, in ragione anche delle possibili sovrapposizioni delle norme citate. A titolo d'esempio non esaustivo:

- *Cessione di crediti derivanti da contratti di somministrazioni, forniture e appalti vantati nei confronti dello Stato o amministrazioni centrali, regolati dalle norme di contabilità pubblica. Si applica l'art. 70 RD 2440/1923 che prevede che se il contratto non è più in corso (in realtà alcune sentenze fanno riferimento, più che al contratto, alla fornitura/prestazione) la cessione è comunque valida in presenza di notifica al debitore ceduto PA, non essendo richiesta espressamente l'adesione:*
 - o *Richiesta adesione espressa alla cessione se prestazione ancora in corso di esecuzione ma non specificato il termine per l'adesione;*
 - o *Sufficiente la sola notifica della cessione se prestazione non più in corso di esecuzione, ossia se la prestazione sia stata già integralmente e correttamente eseguita.*

In realtà, in questa fattispecie non è chiaro se per gli appalti si applichi il codice appalti del 2006 che non distingue fra contratti in corso o conclusi e che prevede il termine di 45 giorni ed il silenzio



assenso. Si tratta tuttavia della sola operatività nei confronti dello Stato e amministrazioni centrali e non degli altri enti pubblici, fra cui in particolare gli enti del SSN. Sull'ambito applicativo della norma, il quadro interpretativo è risultato per anni piuttosto confuso, in ragione anche di pronunce giurisprudenziali contrastanti, e la prassi contrattuale ed operativa che ne è derivata è pertanto variegata e difforme. Una recente sentenza della Corte di Cassazione (Civile Sent. Sez. 1 Num.23273/2014) ha chiarito che le norme del RD del 1923 inerenti le formalità della cessione riguardano la sola amministrazione statale, stante il mancato esplicito richiamo agli enti locali e non essendo applicabili in via analogica. Non si cita però l'all. E della L. 2248/1865.

- Cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione. Si applica il codice appalti del 2006 da cui però sembrano esclusi i contratti di fornitura e servizi:
 - o La cessione è valida e opponibile in caso di mancato rifiuto della cessione entro i 45 giorni successivi alla notifica.
- Cessioni di crediti derivanti da contratti non di durata, non derivanti da contratti di servizi, di fornitura e lavori. Tali crediti non sono richiamati né dal codice appalti né dalla legge generale di contabilità dello Stato; pertanto la cessione dovrebbe essere comunque valida in presenza di notifica al debitore ceduto PA, non essendo richiesta espressamente l'adesione né prevista la possibilità di rifiutare.
- Cessione di crediti scaduti e certificati derivanti da contratti di servizi, di fornitura, lavori e appalti:
 - o se la certificazione è fatta con piattaforma PCC e la cessione è stipulata nella forma semplificata e notificata all'ente pubblico debitore a mezzo piattaforma PCC, la cessione è valida e opponibile in caso di mancato rifiuto della cessione da parte del debitore entro i 7 giorni successivi alla notifica
 - o se la certificazione è stata fatta precedentemente all'obbligo della certificazione telematica e/o la cessione non è stata notificata a mezzo piattaforma PCC, la cessione è valida e opponibile in caso di mancato rifiuto della cessione entro i 45 giorni successivi alla notifica.

In relazione a quanto sopra emerge in primo luogo una necessità di uniformità delle discipline, le cui eventuali differenze devono essere giustificate da motivi tecnici e specifiche esigenze di tutela e non da uno stratificarsi di norme e di rinvii che incidono fortemente sulla qualità e sulla chiarezza della regolamentazione. A tal proposito si fa rinvio alle proposte di cui sopra di revisione e riorganizzazione delle normativa riguardante le cessioni di crediti PA.

In secondo luogo, il termine di 45 giorni appare eccessivamente lungo per i controlli e gli adempimenti procedurali in capo alla PA debitrice, tenuto conto che per le cessioni in forma semplificata disciplinate dal Decreto 66/2014 (art. 37 comma 7 bis) è ritenuto sufficiente un termine di 7 giorni dalla notifica a mezzo piattaforma PCC.

Una discriminazione temporale così marcata fra le diverse modalità di cessione non appare giustificata, soprattutto in relazione alla possibile presenza, anche in caso di cessione con atto notarile e notifica ordinaria, di certificazione del credito già rilasciata dal debitore e in previsione dell'obbligo di fatturazione elettronica estesa a tutte le tipologie di enti pubblici a partire da marzo 2015. Tale termine non appare nemmeno coerente con i termini di pagamento introdotti dal decreto 231/02 relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

L'obbligo di fatturazione elettronica e la definizione, tramite decreto 66/2014, di un meccanismo permanente di rilevazione dei crediti commerciali atto ad allineare le procedure di pagamento agli standard europei, dovrebbe mettere al riparo l'amministrazione pubblica da eventuali abusi, comportamenti illeciti e irregolarità.

Fra l'altro, giova ricordare che in ogni caso il debitore ceduto PA può sempre opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente, sia quelle relative ad eventuali fatti modificativi o estintivi del rapporto e del credito che relative alla validità del titolo rappresentativo del credito, ossia tutte le circostanze che possono incidere sulla esistenza, entità o esigibilità del credito.



Si segnala inoltre che nella formulazione originaria dell'art. 117 del codice appalti, il periodo individuato come adeguato per lo svolgimento dei controlli e degli adempimenti necessari ai fini dell'adesione alla cessione da parte del debitore pubblico era fissato in 15 giorni e solo successivamente, con la revisione introdotta dal Decreto legislativo 11 settembre 2008 n. 152, è stato elevato a 45 giorni. Tale termine non appare più, nell'attuale fase evolutiva, supportato da reali ragioni tecniche ed operative.

Si propone pertanto l'uniformazione dei termini per il rifiuto di cui al punto precedente attraverso l'adozione del medesimo termine previsto per la cessioni notificate a mezzo piattaforma "PCC" (7 giorni) o quanto meno il ripristino del termine originario di 15 giorni, comunque superiore al termine di 7 giorni concesso alle cessioni notificate a mezzo piattaforma "PCC" ma non tale da penalizzare in maniera eccessiva altre modalità di cessione.

5) Facilitare la cessione dei crediti derivanti da appalti.

Ricordando il contributo del factoring alla gestione ordinaria e professionale dei crediti e debiti commerciali e i vantaggi che l'utilizzo di tale strumento può portare sia all'impresa appaltatrice che alla stazione appaltante, in ottica non di intervento straordinario ma di orientamento all'efficienza, si valuta opportuno proporre interventi mirati a facilitare la cessione dei crediti derivanti da appalti.

In particolare, si propone l'introduzione del principio per cui le amministrazioni pubbliche siano tenute a indicare specificamente e pubblicizzare nella documentazione preliminare relativa all'acquisizione di servizi, prodotti, lavori e opere, un preventivo nulla osta alla cessione alle banche e intermediari finanziari indicati al comma 1 dell'art. 117 dei crediti derivanti dall'esecuzione dei relativi contratti nelle forme e con le modalità previste dallo stesso art. 117, in armonia con quanto previsto dal principio ispiratore del comma 4 dell'art. 117 in forza del quale: "4. Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione."..

Ciò va letto soprattutto in relazione all'operatività di cessione di crediti futuri e avviando una profonda riflessione sulla possibilità e sulla casistica di ricorso nei contratti pubblici alle clausole di incedibilità del credito e garantendo il necessario coordinamento con le proposte e le argomentazioni trattate al punto 3 in ordine alla presenza di motivazioni adeguate, non riconducibili alla mera volontà dell'ente, a supporto del rifiuto della cessione.

6) Estendere le altre facilitazioni previste per le cessioni dei crediti certificati a tutte le cessioni di crediti PA.

Il decreto 66/2014 ha introdotto una serie di previsioni miranti a facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese tramite lo smobilizzo dei crediti vantati verso la PA. Tali facilitazioni sono peraltro circoscritte alle cessioni dei crediti certificati mediante la piattaforma PCC notificate attraverso la medesima piattaforma.

In relazione a quanto già espresso sopra, si propone il superamento delle diversità di trattamento fra tipologie di cessione di crediti PA in relazione ai seguenti temi:

- *Il comma 7-bis dell'art. 37 del Decreto 66/2014 prevede che alle cessioni dei crediti certificati mediante la piattaforma PCC notificate attraverso la medesima piattaforma non si applicano le disposizioni di cui all'art. 7 della legge 52/1991 e all'art. 67 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. In buona sostanza, le cessioni di crediti certificati stipulate con le modalità "semplificate" sono*



escluse dalla revocatoria in caso di fallimento del cedente. La previsione andrebbe estesa a tutte le cessioni di crediti PA.

- Il comma 7-ter dell'art. 37 del Decreto 66/2014 prevede che le verifiche di cui all'art. 48-bis del DPR 602/1973 (verifica di eventuali inadempienze "fiscali" del creditore per pagamenti di importo superiore a 10 mila euro) siano effettuate dalle PA debentrici nei confronti dei creditori (fornitori cedenti) esclusivamente all'atto della certificazione, tramite piattaforma, dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati per somministrazioni, forniture ed appalti e per prestazioni professionali alla data del 31 dicembre 2013. Poi all'atto del pagamento dei crediti certificati oggetto di cessione, le PA effettuano tali verifiche esclusivamente nei confronti del cessionario. Andrebbe indubbiamente superato il termine fissato del 31 dicembre 2013. Fra l'altro le guide sulla certificazione pubblicate dalla Ragioneria Generale dello Stato non richiamano alcun termine. Per quanto riguarda invece le cessioni di altre tipologie di crediti PA, è già in vigore una Circolare della Ragioneria Generale dello Stato (29/2009) che chiarisce e conferma le verifiche sul cedente all'atto della notifica della cessione ed esclusivamente nei confronti del cessionario all'atto del pagamento,
- Il comma 7-quinquies dell'art. 37 del Decreto 66/2014 in materia di verifica della regolarità contributiva del cedente di crediti certificati a mezzo piattaforma PCC, stabilisce che la regolarità contributiva del creditore cedente è definitivamente attestata dal DURC in corso di validità, allegato all'atto di cessione o comunque acquisito dalla PA ceduta. All'atto dell'effettivo pagamento dei crediti certificati oggetto di cessione, le PA debentrici acquisiscono il DURC esclusivamente nei confronti del cessionario. La previsione andrebbe estesa a tutte le cessioni di crediti PA. In tema, si fa inoltre presente che la legge è intervenuta sulle verifiche di regolarità contributiva del cedente ma non ha richiamato regole di comportamento da seguire in presenza di sub appaltatori. Tenuto conto che la PA debitrice all'atto del pagamento è chiamata a verificare anche il DURC del sub appaltatore, sarebbe utile chiarire anche tale casistica.

Si propone pertanto di prevedere esplicitamente che:

- per le cessioni di tutti i crediti certificati, la verifica di eventuali inadempienze fiscali ex art 48 bis del decreto 602/1973 sia effettuata dalle PA debentrici nei confronti dei creditori esclusivamente all'atto della certificazione, tramite piattaforma "PCC".
- per tutte le altre cessioni di crediti vantati verso la PA, la verifica di eventuali inadempienze fiscali ex art 48 bis del decreto 602/1973 sia effettuata dalle PA debentrici nei confronti dei creditori cedenti entro i termini previsti per il rifiuto della cessione, trascorso il quale la verifica si intende positivamente conclusa, anche in assenza di esplicita accettazione della cessione/dichiarazione di assenza di pendenze da parte del debitore.

In entrambi i casi, all'atto del pagamento dei crediti oggetto di cessione, le PA effettuano tali verifiche esclusivamente nei confronti del cessionario.

Inoltre, è necessario estendere a tutte le cessioni di credito, indipendentemente dalla certificazione, la previsione secondo cui la regolarità contributiva del creditore cedente è definitivamente attestata dal DURC in corso di validità, allegato all'atto di cessione o comunque acquisito dalla PA ceduta. All'atto dell'effettivo pagamento dei crediti certificati oggetto di cessione, le PA debentrici acquisiscono il DURC esclusivamente nei confronti del cessionario.

Si ritiene infine fondamentale estendere a tutte le cessioni di crediti PA la previsione della non applicazione delle disposizioni di cui all'art. 7 della legge 52/1991 e all'art. 67 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 in materia di revocatoria.



7) Consentire esplicitamente il ricorso a formule di "reverse factoring" da parte degli enti pubblici a sostegno dei propri fornitori.

Alcuni enti pubblici hanno avviato nel tempo iniziative di reverse factoring (o factoring indiretto) a favore dei propri fornitori. Tali iniziative sono peraltro state censurate da alcune sentenze emanate da sezioni territoriali e dalle sezioni riunite della Corte dei Conti in quanto potenzialmente elusive delle disposizioni del patto di stabilità interno. Giova ricordare che tali iniziative prevedono normalmente la possibilità, per il fornitore, di cedere il credito ad una banca o intermediario finanziario a condizioni di favore e, contemporaneamente, la possibilità, per l'ente pubblico debitore, di richiedere al medesimo operatore finanziario un'ulteriore dilazione del termine per i debiti di fornitura ceduti.

Si fa presente che tale operazione configura un contesto "win-win": il fornitore acquisisce liquidità in anticipo, e a tassi più contenuti rispetto al credito bancario tradizionale, senza attendere i tempi per l'incasso del credito, spesso ampiamente superiori alla scadenza fattuale del credito, risparmiando inoltre le spese legali per il recupero. L'amministrazione pubblica debitrice, oltre a sostenere i propri fornitori assicurando il regolare svolgimento delle forniture, può ottenere un'ulteriore dilazione a costi inferiori rispetto al tasso d'interesse di mora ex lege che si troverebbe a pagare in caso di ritardo, acquisendo uno strumento importante per la gestione dei flussi di cassa dell'ente. Di fatto, gli oneri a carico della pubblica amministrazione sono inferiori rispetto a quanto pagherebbe in termini di interessi di mora e rimborso dei costi di recupero in caso di ritardo.

Pertanto, si ritiene che tali iniziative apportino un beneficio complessivo al sistema, e meriterebbero adeguata valorizzazione nell'ambito della revisione della normativa della cessione dei crediti verso la PA, consentendo esplicitamente il ricorso a queste pratiche.

Appare opportuno prevedere esplicitamente che l'ente pubblico possa stipulare con banche e intermediari finanziari appositi accordi finalizzati alla cessione dei propri debiti di fornitura da parte dei relativi fornitori e che tali accordi non configurano una elusione dei parametri del patto di stabilità.

