



---

**Comitato esecutivo del 10 maggio 2012**

**Punto 2 all' ODG  
Comunicazioni del Presidente**

**ALLEGATO 2.4.  
OPERAZIONI PRO SOLUTO FORMALE SENZA NOTIFICA  
Approfondimenti relativi a trattamento prudenziale, CR e altre norme di rilievo**



## **OPERAZIONI PRO SOLUTO FORMALE SENZA NOTIFICA**

**Approfondimenti relativi a trattamento prudenziale, CR e altre norme di rilievo indirizzati al Ministero dello Sviluppo Economico (Segreteria Tecnica) nell'ambito dell'analisi delle iniziative finalizzate allo smobilizzo dei crediti vantati verso la PA.**

### **Descrizione dell'operazione**

Cessione pro soluto formale o non IAS compliant di crediti vantati verso la PA (ossia cessione che non supera ai fini IAS il test di verifica del sostanziale trasferimento dei rischi e benefici, con relativa esposizione nel bilancio dell'intermediario finanziario della anticipazione nei confronti del cedente e non del credito verso la PA) e senza notifica della cessione al debitore ceduto.

Oggetto della cessione sono crediti verso la PA certificati, per i quali è prevista la garanzia del Fondo Centrale di Garanzia (in tal senso si è inteso che il soggetto garantito sia il debitore ceduto) con pagamento dei crediti ceduti a 12 mesi dalla cessione.

I debitori pubblici ceduti sono rappresentati da enti locali non commissariati ed enti territoriali per i quali non sono previsti piani di rientro. Si ritiene rientrino anche i crediti vantati verso le amministrazioni centrali, ma non si dispone allo stato attuale di informazioni più dettagliate.

La certificazione dovrebbe essere realizzata secondo la nuova procedura in esame presso il Ministero dello Sviluppo Economico. I fornitori della PA richiederanno la certificazione delle proprie posizioni creditorie tramite una piattaforma elettronica centralizzata. La certificazione ha valore di riconoscimento del credito e dovrebbe sostituire anche la notifica in caso di cessione.

### **Modalità realizzative della cessione**

Il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163) prevede che possano essere ceduti nell'ambito della legge 21 febbraio 1991, n. 52 (disciplina specifica della cessione dei crediti d'impresa a banche e intermediari finanziari specializzati) anche i crediti derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori vantati verso le stazioni appaltanti.

Il codice prevede che le cessioni siano stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e notificate alle amministrazioni debentrici a mezzo ufficiale giudiziario, affinché siano opponibili alle stazioni appaltanti-amministrazioni pubbliche. Le stazioni appaltanti hanno 45 giorni di tempo dalla notifica per rifiutare la cessione.

Si aggiunge che le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte del proprio fornitore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.

In relazione a quanto sopra, il decreto ministeriale che introdurrà la nuova procedura di certificazione dovrà specificare che essa vale quale preventiva accettazione della cessione e che deroga al codice appalti in ordine alle modalità di stipula della cessione (atto pubblico e notifica), facendo salva l'applicazione delle leggi speciali previste per le cessioni di crediti d'impresa in tema di revocatoria fallimentare dei pagamenti del debitore ceduto e fallimento del cedente, artt. 6 e 7 L.52).

La nuova piattaforma telematica proposta da Ministero dello Sviluppo Economico per gestire, semplificare e velocizzare il processo della certificazione appare un'innovazione importante che va nella direzione della chiarezza e trasparenza dei comportamenti della PA.

Si ricorda che le problematiche connesse alla certificazione non riguardano solo i profili della informatizzazione del processo ma anche le esigenze di maggior efficacia delle disposizioni che devono tradursi in un impegno vincolante per gli Enti della Pubblica Amministrazione ad alimentare la piattaforma e procedere alla certificazione dei crediti presentati dai fornitori per il riconoscimento del credito, secondo criteri chiari, oggettivi (in relazione alla caratteristiche dei crediti in oggetto) e tempi rapidi.

Allo stato attuale infatti si sono registrate difformità di applicazione da parte dei diversi enti pubblici e ritardi e resistenze nel rilascio delle certificazioni.

### **Vigilanza prudenziale**

La normativa di vigilanza prudenziale per gli intermediari finanziari specializzati (circolare Banca d'Italia n.216) prevede, ai fini del calcolo del requisito patrimoniale minimo con il metodo standardizzato, la possibilità per l'intermediario finanziario di intestare, ai soli fini della ponderazione delle attività per il rischio, l'esposizione alternativemente al cedente o al debitore ceduto nelle operazioni pro solvendo e pro soluto formale al ricorrere di determinati requisiti operativi, generalmente soddisfatti dalle società di factoring specializzate. Tale trattamento è previsto anche per le banche esclusivamente nell'ambito dei metodi IRB, purchè svolgano l'attività sulla base degli stessi standard operativi implementati dagli operatori specializzati.

In relazione a tale specifico trattamento, l'esposizione, intestata in bilancio al cedente, può avvantaggiarsi nella vigilanza prudenziale della migliore ponderazione connessa al merito creditizio del debitore ceduto, in relazione alla natura autoliquidante dell'operazione di factoring che vede nella figura del debitore ceduto la fonte di rientro principale e predeterminata.

Inoltre, la presenza di una garanzia personale rilasciata dal Fondo Centrale di Garanzia ammessa nell'ambito delle tecniche di attenuazione del rischio di credito consente di sostituire la ponderazione del soggetto garante a quella del soggetto finanziato (cd. principio di sostituzione).

Nelle segnalazioni di vigilanza relative al rischio di credito l'esposizione risulterebbe quindi ponderata allo 0%, 20% o 50% a seconda che il debitore ceduto sia rappresentato da Amministrazione Centrale, Enti Territoriali o Enti Pubblici ovvero alla migliore ponderazione eventualmente prevista per il Fondo di garanzia. Giova ricordare che la normativa di vigilanza prevede che la Banca d'Italia possa stabilire per gli enti del settore pubblico l'applicazione della medesima ponderazione dell'amministrazione centrale dello Stato di appartenenza in presenza di un'idonea garanzia dell'amministrazione centrale.

Il requisito patrimoniale a fronte del margine pro soluto formale rappresentato dalla differenza fra il valore del corrispettivo e l'anticipo erogato al cedente (rappresentato come impegno fuori bilancio), si ottiene moltiplicando l'"equivalente creditizio" per la ponderazione specifica della controparte.

L'"equivalente creditizio" è calcolato mediante l'applicazione di fattori di conversione creditizia diversificati per tenere conto della maggiore o minore probabilità l'impegno possano trasformarsi in un'esposizione per cassa. In genere nelle operazioni di pro soluto formale il fattore di conversione creditizia applicato è quello di rischio medio-basso (20%) o di rischio basso (0%). La ponderazione della controparte cedente può inoltre tener conto della presenza della garanzie.

Nella disciplina Grandi rischi, la normativa degli intermediari finanziari vigilati prevede attualmente che *"L'esposizione totale nei confronti di un singolo cliente (gruppo di clienti*



*connessi) va intestata sulla base di quanto previsto dalla disciplina in materia di rischio di credito e ponderata coerentemente con le medesime disposizioni". Tale impostazione non appare riproposta nella bozza in consultazione della normativa di vigilanza per gli intermediari. Una conferma di questo passaggio non renderebbe necessario introdurre modifiche nei limiti di concentrazione, in presenza di idonea garanzia del fondo sulle esposizioni dei debitori ceduti PA.*

### **Centrale Rischi (circolare Banca d'Italia n.139)**

La Centrale dei rischi censisce l'operazione di factoring in capo al cedente, nei crediti per cassa – categoria rischi autoliquidanti per l'ammontare dell'anticipazione concessa, e in capo al debitore, nella sezione informativa per il valore nominale dei crediti ceduti. La CR censisce anche il collegamento fra debitore ceduto e cedente, mediante la variabile di classificazione censito collegato da valorizzarsi nella sezione informativa sulle righe interessanti il debitore ceduto (crediti acquisiti da clientela diversa da intermediari - debitori ceduti) indicando il codice CR del soggetto cedente.

Nelle segnalazioni relative al cedente va indicato che l'esposizione riguarda anticipi per operazioni di factoring (tipo attività), senza distinguere se si tratta di operazioni pro solvendo o pro soluto.

Nelle segnalazioni relative al debitore ceduto, ove peraltro è previsto come detto sopra il collegamento col cedente, va invece indicato il tipo di operazione ossia se si tratta di pro soluto o pro solvendo (il pro soluto formale viene classificato nel pro solvendo).

Nelle righe interessanti il cedente è inoltre prevista l'indicazione dell'importo garantito che è pari al minore fra quanto indicato nella classe di dati utilizzato e il valore dell'eventuale garanzia rilasciata a suo favore.

L'esposizione pro soluto rimane in capo al cedente fino al momento della completa liquidazione della posizione al cedente. La segnalazione passa poi in capo al debitore ceduto nei rischi per cassa nei rischi a scadenza o a revoca (o sofferenza se ne ricorrono i presupposti).

La CR accoglie anche, nella categoria di censimento garanzie ricevute, le garanzie reali e personali rilasciate agli intermediari a supporto delle obbligazioni dalla clientela degli stessi e il collegamento fra il soggetto che rilascia garanzie all'intermediario e il soggetto, affidato dall'intermediario medesimo, la cui esposizione risulta assistita da tali garanzie.

La segnalazione della garanzia deve essere effettuata a nome del soggetto che ha prestato la garanzia. Il collegamento con il soggetto garantito viene segnalato mediante la variabile di classificazione censito collegato da valorizzarsi nelle garanzie ricevute sulle righe interessanti il garante indicando il codice CR del soggetto a favore del quale viene prestata la garanzia (quindi il cedente o il debitore a seconda di colui che sarà il beneficiario della garanzia del fondo di garanzia).

La Banca d'Italia ha chiarito nella Comunicazione del 23 giugno 2010. Precisazioni sulla Circolare n. 139 dell'11 febbraio 1991 («Centrale dei rischi. Istruzioni per gli intermediari creditizi») che le garanzie che gli intermediari ricevono dai c.d. "Fondi di garanzia" (quali, ad esempio, il "Fondo di garanzia per le PMI" istituito con legge 23.12.96 n. 662 e il "Fondo di credito per i nuovi nati", istituito con D.L. 29.11.2008, n. 185) devono essere segnalate a nome dei fondi stessi tra le "garanzie ricevute". Non devono invece essere segnalate le eventuali controgaranzie rilasciate dallo Stato in quanto aventi natura di garanzie ex lege e come tali escluse dalla rilevazione della Centrale dei Rischi.



Per le garanzie ricevute va segnalato il “valore garanzia” che indica, nelle garanzie di natura personale il limite dell’impegno assunto dal garante e l’ “importo garantito” che è pari al minore fra il valore della garanzia e l’importo utilizzato dal garantito. Quindi, salvo errori ed ulteriori verifiche sul funzionamento della Tabella Decisionale PUMA 2, se il garantito è il cedente l’importo garantito sarà rappresentato dall’anticipazione; se il garantito è il debitore ceduto l’importo garantito non dovrebbe essere valorizzato, salvo verifica con Banca d’Italia dell’effettiva operatività di tale segnalazione, per l’assenza della valorizzazione dell’importo utilizzato, fintanto che la posizione rimane rappresentata nella sezione informativa. Quando il debitore ceduto viene rilevato nei rischi per cassa, l’importo garantito sarà rappresentato dal valore del credito ovvero dal valore della garanzia, se inferiore.

La normativa CR dovrà eventualmente prevedere esplicita esclusione della segnalazione del garante per questa tipologia di operazioni.

### **Tracciabilità dei flussi finanziari**

L’art. 3 della Legge 13 agosto 2010, n. 136 recante il Piano straordinario contro le mafie, nonchè delega al Governo in materia di normativa antimafia prevede che gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese devono utilizzare conti correnti dedicati. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono essere registrati sui conti correnti dedicati.

Gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese comunicano alla stazione appaltante o all’amministrazione concedente gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati entro sette giorni dalla loro accensione o, nel caso di conti correnti già esistenti, dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative ad una commessa pubblica, nonchè, nello stesso termine, le generalità e il codice fiscale delle persone delegate ad operare su di essi. Gli stessi soggetti provvedono, altresì, a comunicare ogni modifica relativa ai dati trasmessi.

La legge ha come obiettivo quello di prevenire infiltrazioni malavitose e di contrastare le imprese che, per la loro contiguità con la criminalità organizzata, operano in modo irregolare ed anticoncorrenziale e prevede che i flussi finanziari, provenienti da soggetti tenuti all’osservanza del Codice Appalti e diretti ad operatori economici aggiudicatari di un contratto di appalto di lavori, servizi o forniture, debbano essere tracciati, in modo tale che ogni incasso e pagamento possa essere controllato ex post.

Nulla impedisce quindi la comunicazione da parte del cedente (appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti) di una variazione del conto corrente dedicato o di un ulteriore conto dedicato in un momento successivo all’avvio del rapporto e all’emissione delle fatture; appare però dubbio, in relazione alle finalità della normativa, che si possa comunicare il conto corrente intestato ad un terzo, salvo prevedere esplicite deroghe applicative (sarebbe opportuna verificare la fattibilità con l’AVCP) nell’ipotesi di conti dedicati intestati a intermediari finanziari vigilati da Banca d’Italia e quindi destinatari di norme specifiche quali la normativa antiriciclaggio, la responsabilità amministrativa, il rispetto dei requisiti di onorabilità degli partecipanti al capitale e degli esponenti aziendali, ecc.

La Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 dell’AVCP (Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture) specifica che *“la normativa sulla tracciabilità si*



*applica anche ai movimenti finanziari relativi ai crediti ceduti, quindi tra stazione appaltante e cessionario, il quale deve conseguentemente utilizzare un conto corrente dedicato.”*

Trattandosi di operazioni di cessione sostanzialmente senza notifica, si può ipotizzare la comunicazione di conti correnti dedicati vincolati cioè intestati al cedente e vincolati alla garanzia delle obbligazioni contrattuali assunte dal cedente nei confronti del cessionario relativamente al citato accordo di cessione. Tale prassi è correntemente adoperata dalle società di factoring nel caso di operazioni non notificate al debitore ceduto. In tale caso, il cedente comunicherà alla stazione appaltante il nuovo conto dedicato, indicandolo come conto sul quale effettuare i pagamenti dei crediti emergenti dalla relativa commessa pubblica, e i soggetti delegati ad operare su tale conto. Sotto il profilo della tracciabilità, non appare pertanto necessario dare evidenza alla stazione appaltante dell'avvenuta cessione.

Tenuto conto che tutti i movimenti finanziari legati alle commesse pubbliche devono transitare su conti dedicati, sarebbe inoltre opportuno verificare se in ogni caso il factor sia tenuto anche in questo particolare caso a comunicare alla stazione appaltante un suo conto dedicato per accogliere gli incassi effettuati dal cedente sul conto vincolato da cui sopra.

