



Consiglio del 19 marzo 2012

Punto 4 all' ODG

Stato di avanzamento delle attività associative sulla regolamentazione del factoring

ALLEGATO 4.2

**Imprese e ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione.
Il contributo del factoring alla crescita dell'economia**



Imprese e ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione. Il contributo del factoring alla crescita dell'economia

L'attuale situazione di difficoltà economiche e finanziarie delle imprese italiane risulta aggravata dal peggioramento dei termini e dei ritardi di pagamento delle transazioni commerciali, specie con la pubblica amministrazione. Nell'ultimo anno, i tempi di pagamento dei crediti commerciali vantati dalle imprese si sono sensibilmente allungati in conseguenza della crisi economica e continuano ad essere superiori rispetto a quelli degli altri principali paesi europei. Tale situazione penalizza in maniera rilevante le imprese italiane rispetto alle concorrenti europee, sia per i maggiori oneri finanziari che le imprese subiscono a causa del ritardo nell'incasso sia per i maggiori costi di gestione necessari per monitorare l'andamento dei crediti.

Il factoring ha avuto un ruolo di rilievo nel sostenere le imprese durante l'attuale crisi dando un contributo significativo alla riduzione degli squilibri dovuti ai ritardi di pagamento della pubblica amministrazione. Esso è uno strumento finanziario basato sulla cessione dei crediti commerciali ad operatori finanziari specializzati, vigilati dalla Banca d'Italia, che può rappresentare una soluzione particolarmente efficace sia per sostenere le imprese in un contesto di difficoltà come quello attuale che per rilanciare lo sviluppo dell'economia.

L'industria italiana del factoring, forte dell'esperienza e delle competenze maturate nella gestione dei crediti verso la P.A., formula alcune proposte finalizzate a migliorare i rapporti tra imprese e P.A. sul fronte dei pagamenti dei debiti commerciali e destinate ad un sostegno finanziario all'economia, nella prospettiva dello sviluppo di una cultura della regolarità dei pagamenti, coerente con gli obiettivi della direttiva europea 2011/7/UE in materia di lotta ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali in fase di recepimento. L'accoglimento delle presenti proposte consentirà la prosecuzione ed il rafforzamento dell'impegno dell'industria del factoring nell'acquisto dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della P.A. che già oggi rappresenta uno dei principali ambiti di attività, con oltre 13 miliardi di euro di crediti in essere al 31 dicembre 2011, pari a circa un terzo del totale del volume di affari in essere del settore e a circa un quinto dell'ammontare complessivo dei crediti commerciali vantati dalle imprese verso la P.A..

Le proposte dell'industria del factoring si basano sulla consapevolezza che i ritardi di pagamento della PA non derivano unicamente dagli squilibri strutturali dei conti pubblici e dalla stratificazione del debito nel corso degli anni ma anche da carenze organizzative, inefficienze operative e procedurali, norme caotiche o in contrasto con la legislazione europea e, più in generale, da un diffuso radicamento delle cattive abitudini di pagamento imposte grazie al marcato potere contrattuale a cui sono assoggettate soprattutto le piccole e medie imprese.

Esse riguardano strumenti per il miglioramento della tempistica degli incassi da parte delle imprese, fornendo contemporaneamente alla P.A. la possibilità di gestire, in modo più razionale e sfruttando economie di scala, i propri debiti commerciali; forme di liberalizzazione della cessione dei crediti vantati dalle imprese verso la P.A., con l'obiettivo di favorire lo smobilizzo dei crediti stessi e dunque di contribuire alla risoluzione dei problemi finanziari delle imprese; la rimozione di alcune importanti anomalie che costituiscono le ragioni profonde alla base dei ritardati pagamenti e dei comportamenti non ortodossi da parte della pubblica amministrazione.

1) Le difficoltà delle imprese fra la crisi e i ritardi di pagamento dei crediti vantati verso la Pubblica Amministrazione

La situazione di difficoltà finanziaria delle imprese italiane risulta aggravata dal peggioramento dei termini e dei ritardi di pagamento delle transazioni commerciali, specie con la pubblica amministrazione.

Nell'ultimo anno, i tempi di pagamento dei crediti commerciali vantati dalle imprese si sono sensibilmente allungati in conseguenza della crisi economica e continuano ad essere superiori rispetto a quelli degli altri principali paesi europei.

Secondo i dati 2011 di Intrum Justitia, la durata effettiva media dei crediti commerciali è di 103 giorni con un ritardo medio dei pagamenti di 34 giorni, contro i 37 giorni con 12 giorni di ritardo della Germania, i 46 con 16 di ritardo del Regno Unito e i 59 con 18 di ritardo della Francia. Nel caso dei crediti vantati verso la P.A. la durata media è di 180 giorni con un ritardo medio di 90 giorni, contro i 35 giorni con 10 di ritardo medio della Germania, i 47 giorni con 18 di ritardo del Regno Unito e i 64 con 20 di ritardo della Francia. Secondo i più recenti dati resi disponibili dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici i tempi di pagamento oscillano in un range che va da un minimo di 92 giorni ad un massimo di 664 giorni. Secondo l'ANCE i tempi medi di pagamento dei lavori pubblici da parte della P.A. nel secondo semestre 2011 sono di circa otto mesi. Confartigianato rileva ritardi fino a 793 giorni. Dai dati del 2011 sui tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche elaborati da Assobiomedica, emerge che la durata media dei crediti è di 300 giorni, con sensibili differenze sul piano regionale che vanno dai 91 della regione Trentino A.A. ai 929 giorni della regione Calabria.

Tenuto conto che i crediti commerciali rappresentano, secondo dati di Banca d'Italia relativi al 2010, oltre 500 miliardi di euro (pari ad una quota di oltre il 36% del totale dell'attivo delle imprese), e che il debito complessivo della P.A verso i propri fornitori è stimato in 70 miliardi di euro (di cui il 60% circa, oltre 40 miliardi di euro, nei confronti del Sistema sanitario pubblico), appare evidente l'effetto devastante dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali sugli equilibri economici e finanziari delle imprese nel contesto attuale di scarsa liquidità.

Tale situazione penalizza in maniera rilevante le imprese italiane rispetto alle concorrenti europee, sia per i maggiori oneri finanziari che le imprese subiscono a causa del ritardo nell'incasso sia per i maggiori costi di gestione necessari per monitorare l'andamento dei crediti.

2) Il contributo del factoring al sostegno dell'economia

Il mercato italiano del factoring, animato dai principali gruppi bancari italiani, direttamente o attraverso intermediari finanziari specializzati vigilati da Banca d'Italia, rappresenta una quota significativa del mercato mondiale e del mercato europeo (rispettivamente circa il 9% e il 14%, secondo gli ultimi dati disponibili).

Il volume d'affari (turnover) degli operatori di factoring (fonte Assifact) è stato pari nel 2011 a circa 169 miliardi di euro, con una crescita pari al 21,87% rispetto all'anno precedente, che si è accompagnata ad uno sviluppo positivo dei finanziamenti in essere al 31 dicembre 2011 (+12,03% per un ammontare di oltre 45 miliardi di euro). I crediti commerciali acquisiti in essere alla fine del 2011 (outstanding) sono cresciuti del 10,32% superando i 57 miliardi di euro: in tale ambito, il factoring pro soluto (incluso anche gli acquisti a titolo definitivo) rappresenta il 68% del totale, contro il 32% del factoring pro solvendo.

Il factoring ha avuto un ruolo di rilievo nel sostenere le imprese durante l'attuale crisi (in appendice il confronto con i finanziamenti bancari), dando un contributo significativo alla riduzione degli squilibri dovuti ai ritardi di pagamento della pubblica amministrazione, che rappresenta uno dei principali debitori ceduti del settore del factoring, con oltre 13 miliardi di euro di crediti in essere al 31 dicembre 2011, pari a circa un terzo del totale e a circa un quinto dell'ammontare complessivo dei crediti commerciali vantati dalle imprese verso la pubblica amministrazione.

Il factoring, strumento finanziario basato sulla cessione del credito commerciale ad una banca o ad un intermediario finanziario, può rappresentare uno strumento particolarmente efficace sia per sostenere le imprese in un contesto di difficoltà come quello attuale che per rilanciare lo sviluppo dell'economia.

La capacità del factoring di sostenere le imprese di qualità nelle fasi calanti del ciclo dipende dal fatto che, contrariamente a quanto accade nei finanziamenti bancari, il factor valuta non solamente



l'impresa cedente i crediti, ma anche la qualità dei crediti stessi e quindi dei debitori. Il rischio del factoring è dunque più contenuto rispetto a quello di un finanziamento bancario (come testimoniano i dati della Banca d'Italia sull'incidenza delle sofferenze e delle partite deteriorate), consentendo così l'applicazione di tassi di interesse contenuti (in appendice il confronto con i tassi dei principali prodotti bancari). Inoltre, il factoring privilegia un rapporto di lungo periodo con il cedente che consente di superare le asimmetrie informative, anch'esse alla base del razionamento del credito da parte delle banche.

Importanti verifiche empiriche compiute sul mercato italiano (ASSIFACT-Bocconi, 2010) segnalano che imprese che ricorrono al factoring in maniera ampia, sistematica e prolungata nel tempo registrano importanti benefici in termini di maggiore rapidità e regolarità dei pagamenti da parte dei propri clienti e ottimizzazione dei flussi di incassi e pagamenti, nonché effetti positivi in termini di riduzione dell'indebitamento a breve e del miglioramento della struttura finanziaria. Per i fornitori della PA, lo strumento della cessione del credito appare particolarmente utile, oltre che per ottenere lo smobilizzo dei crediti in tempi rapidi, quando l'impresa appaltatrice deve sostenere ingenti investimenti iniziali connessi all'appalto, grazie alla previsione della L.52/91 relativa alla cessione dei crediti futuri. In base all'esperienza maturata dal settore, significativi vantaggi riguardano anche le pubbliche amministrazioni coinvolte da un'operazione di factoring, che possono confrontarsi così con un operatore specializzato e qualificato (il factor), per la gestione dei crediti e dei rapporti amministrativi con i fornitori, coerentemente con le tendenze già in atto alla razionalizzazione dei processi d'acquisto ed all'adozione di strumenti finanziari innovativi da parte delle Amministrazioni pubbliche. L'inserimento del factoring nella gestione dei crediti da appalti non altera i rapporti sottostanti tra la stazione appaltante e l'appaltatore, né produce costi e oneri aggiuntivi per le stazioni appaltanti. L'intervento del factor genera anzi economie di scala per la stazione appaltante, derivanti dai contatti con un unico interlocutore e dalla semplificazione nella gestione delle pratiche. Il factor può svolgere un ruolo attivo nella ricerca di soluzioni contrattuali e "prodotti" finanziari adeguati anche alla stazione appaltante. Per quest'ultima, possono essere, fra l'altro, previste modalità di dilazione dell'impegno finanziario relativo al credito ceduto. Le stazioni appaltanti possono opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente (l'appaltatore) in base al contratto di appalto.

3) Le proposte per un sostegno alle imprese nella gestione dei crediti verso la P.A. e gli ostacoli da rimuovere

L'industria italiana del factoring, forte dell'esperienza e delle competenze maturate nella gestione dei crediti verso la P.A., formula alcune proposte finalizzate a migliorare i rapporti tra la P.A. e le imprese sul fronte dei pagamenti dei debiti commerciali e destinate ad un importante sostegno finanziario delle imprese, attraverso la prosecuzione ed il rafforzamento delle operazioni di factoring sui crediti delle imprese verso la P.A..

Una necessaria premessa, che rappresenta una riflessione di metodo, per affrontare la problematica dei ritardi di pagamento della PA è quella di distinguere i debiti preesistenti (stock in essere) da quelli futuri, prevedendo forme di intervento differenziate. Per i debiti preesistenti gli strumenti di intervento passano attraverso la definizione di piani di rientro, sull'esempio di iniziative positive già sviluppate in passato¹, e l'utilizzo di forme di pagamento alternative come quella prevista dal decreto recante le disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (Decreto Legge 24 Gennaio 2012, N. 1), mediante assegnazione di titoli di Stato, allargando però l'ambito di applicazione rispetto alle amministrazioni statali attualmente previste. Per i debiti futuri non si tratta solo di affrontare un problema di reperimento della liquidità da parte della PA ma di risolvere problematiche strutturali e normative che ostacolano la diffusione di comportamenti virtuosi all'interno della P.A..

Le proposte dell'industria del factoring si basano sulla considerazione che i ritardi di pagamento della PA non derivano unicamente dagli squilibri strutturali dei conti pubblici e dalla stratificazione del debito nel corso degli anni ma anche da carenze organizzative, inefficienze operative, procedure vischiose, norme spesso caotiche o in contrasto con la legislazione europea (in appendice le principali novità della nuova direttiva in tema di ritardi di pagamento) e, più in generale, da un diffuso radicamento delle cattive abitudini di pagamento imposte grazie al marcato potere contrattuale a cui sono assoggettate soprattutto le piccole e medie imprese.

Un primo gruppo di proposte ha come obiettivo la messa in campo di strumenti volti a migliorare direttamente la tempistica degli incassi da parte delle imprese fornendo contemporaneamente alla P.A. la possibilità di gestire, in modo più razionale e sfruttando economie di scala, i propri debiti commerciali.

¹ La regione Campania ha da tempo invitato (es. delibera 2089), con altalenante e non sufficiente numerosità di adesione, le Aziende Sanitarie a stipulare convenzioni con società di factoring per favorire la cessione dei crediti da parte dei propri fornitori, ottenendo così il pagamento tempestivo delle forniture di beni e servizi; tramite queste convenzioni, le Aziende Sanitarie accedono a dilazioni di pagamento di un numero definito di mesi ad un tasso predefinito. Il vantaggio per le Aziende Sanitarie, oltre che nella dilazione di pagamento, sta nel fatto che gli oneri finanziari che scaturiscono dall'operazione sono comunque inferiori agli interessi di mora sul ritardato pagamento e ai costi legati al contenzioso per il recupero forzoso con i fornitori. Inoltre le delibere prevedono che "il creditore deve aver sospeso e definito in via transattiva tutto il contenzioso in essere con l'Azienda Sanitaria; oppure, quanto meno, il contenzioso insorto esclusivamente in conseguenza di ritardato o mancato pagamento da parte dell'Azienda Sanitaria".



In dettaglio le proposte riguardano:

- 1) Il sollecito della P.A., in qualità di debitore ceduto, a promuovere, mediante accordi stipulati con operatori specializzati (intermediari finanziari vigilati o banche), espressione del mercato del factoring e dunque in libera concorrenza tra loro, le operazioni di cessione dei debiti verso i propri fornitori, i quali ricevono il pagamento direttamente dalla società di factoring (c.d. iniziative di "reverse factoring" o factoring indiretto).
Si segnala a tal riguardo la necessità di chiarire e rivedere la delibera n.5/2012/PAR della Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per la Toscana, che sembra precludere agli Enti Territoriali la possibilità di effettuare convenzioni con gli intermediari finanziari per facilitare l'accesso al credito da parte dei fornitori e potrebbe vanificare il supporto che proprio taluni Enti necessitano per far fronte all'indebitamento non coperto dallo stanziamento. Il citato parere della Corte mira a verificare se un accordo tra un Comune e istituti bancari, avente ad oggetto la cessione pro soluto dei crediti che le imprese che vantano verso il Comune medesimo, finalizzato ad assicurare liquidità alle imprese, possa considerarsi o meno elusivo del Patto di stabilità interno ai sensi dell'art. 20 comma 10 DL 98/2011. Si segnala che eventuali accordi non comportano ulteriori oneri finanziari per la PA ma al contrario consentono di ottenere eventuali dilazioni, in luogo degli interessi di ritardato pagamento attualmente a carico degli enti.
- 2) la concessione sistematica, a seguito di un apposito accordo/convenzione, di dilazioni al debitore ceduto, ai fini del contenimento degli interessi di mora e di una migliore pianificazione dei flussi di cassa.
- 3) attività di servicing dei crediti svolta dall'industria del factoring per la gestione centralizzata dei rapporti amministrativi della P.A. con i propri fornitori.

Un secondo gruppo di proposte riguarda forme di liberalizzazione della cessione dei crediti vantati dalle imprese verso la P.A., con l'obiettivo di favorire lo smobilizzo dei crediti stessi e dunque di contribuire alla risoluzione dei problemi finanziari delle imprese.

In dettaglio si propone di:

- 4) revisionare la tempistica proposta dal Decreto legislativo 11 settembre 2008 n. 152, pubblicato sulla G.U. del 2.10.08, recante "Ulteriori disposizioni correttive e integrative del Decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163" contenente il nuovo "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'art. 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62" che ha modificato il 3° co. dell' art. 117 elevando da 15 a 45 giorni il termine a disposizione delle amministrazioni pubbliche per rifiutare la cessione. Si propone di ripristinare il termine precedente (15 giorni).
- 5) in riferimento al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, proporre il superamento, in quanto anacronistica e eccessivamente burocratica, della cessione mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e della notifica a mezzo ufficiale giudiziario, non previste per le altre cessioni di credito.
- 6) promuovere la cessione dei crediti derivanti da appalti.
Ciò può avvenire con l'introduzione, nel regolamento di esecuzione e attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (DPR 5 ottobre 2010, n. 207 "Regolamento di esecuzione ed attuazione del d.l. 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»"), 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, alternativamente a) 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; oppure b) le motivazioni in forza delle quali le PPAA si riservano di valutare se rifiutare o meno la detta 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 dell'appaltatore, 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. La proposta di cui sopra sembra rispondere allo stesso 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."
- 7) ridurre i tempi della revocatoria o quantomeno aggiornare la L.52/91 per consentire il coordinamento tra la disciplina speciale dell'azione revocatoria prevista dalle disposizioni in materia di cessione dei crediti d'impresa e la normativa fallimentare modificata dal D.L. 35/2005. In particolare, si evidenzia che c.d. "periodo sospetto" è stato ridotto a sei mesi nella legge fallimentare ma rimane il riferimento all'anno nella L. 52/91.



- 8) studiare ulteriori iniziative connesse alla introduzione della fattura elettronica nell'ambito della P.A., prevedendo, nell'ambito della normativa specifica, automatismi che consentano l'immediata cedibilità del credito così come risultante dalla fattura medesima.

Un terzo gruppo di proposte riguarda la necessità di rimuovere alcune importanti anomalie che costituiscono le ragioni profonde alla base dei ritardati pagamenti e dei comportamenti non ortodossi da parte della pubblica amministrazione.

In dettaglio, si ritiene necessario che:

- 9) la pubblica amministrazione venga dotata di bilanci chiari, trasparenti, tempestivi e certificati che consentano di comprendere a valere su quali fondi vengono effettuati i pagamenti ai fornitori.

La stessa Corte dei Conti è più volte intervenuta sul tema della scarsa attendibilità dei dati di bilancio di ASL e Aziende Ospedaliere e della mancanza di rilievo di partite debitorie in contestazione ovvero non liquidabili per mancanza di indicazioni normative certe², oltre che dell'armonizzazione³ dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali, rilevando la disomogeneità dei dati e la loro difficile raffrontabilità, prodotta dalle differenti modalità di applicazione della classificazione funzionale e dal diversificato ricorso all'esternalizzazione dei servizi. La Corte ha più volte espresso sostegno all'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato e di comuni schemi di bilancio annuali e pluriennali, all'arricchimento delle informazioni sotto il profilo finanziario e patrimoniale e all'ipotesi di confermare l'obbligatoria redazione di un bilancio consolidato per le Regioni (con particolare riferimento ai raccordi con i bilanci degli Enti sanitari).

- 10) vengano riviste le diverse norme vessatorie che consentono alla pubblica amministrazione di non pagare i propri debiti.

Ciò avviene, ad esempio, con la possibilità per le amministrazioni pubbliche di invocare la sospensione dei pagamenti dei propri debiti nei confronti del creditore (e la compensazione) in presenza di crediti verso tale soggetto anche vantati da altre amministrazioni, il blocco dei pignoramenti⁴ e delle azioni esecutive⁵ da parte dei creditori nei confronti di numerosi enti ed istituzioni pubbliche.

In questo ambito vengono in rilievo anche la questione dei provvedimenti che modificano le attribuzioni di spesa ai ministeri, stornando dal bilancio fondi destinati a spese già previste, il tema del "patto di stabilità", che porta gli enti locali a sospendere i pagamenti anche in presenza dei fondi per contenere il saldo finanziario nei limiti di quello obiettivo e il tema della perenzione amministrativa dei fondi in base alla quale i fondi stanziati per spese in conto capitale e non utilizzati entro tre anni si intendono perenti agli effetti amministrativi ed è necessario chiedere la re-iscrizione dei fondi al pertinente capitolo di spesa nel bilancio dello Stato degli esercizi successivi.

- 11) la certificazione del credito da parte della pubblica amministrazione venga resa più chiara, maggiormente efficace e vengano eliminate le difformità di applicazione da parte dei diversi enti pubblici.

In particolare, si segnala la necessità di ampliare l'ambito di applicazione della certificazione prevista per regioni ed enti locali per somministrazioni, forniture ed appalti (esclusi gli enti commissariati e con piano di rientro) e solo nei limiti del Patto di stabilità interno e di non circoscriverla alla cessione pro soluto.

La necessità di chiarezza si traduce nell'individuare criteri oggettivi che regolano la possibilità degli enti di rilasciare certificazione, così da permettere alle società di factoring di valutare la regolarità e congruità dei documenti, soprattutto in relazione alle incertezze applicative della L.183/11, connesse alla mancata emanazione dei regolamenti attuativi, relativamente alle certificazioni rilasciate da Enti non più facoltizzati (ad esempio le Regioni sottoposte a piano di rientro del deficit sanitario) e alle certificazioni elusive del Patto di Stabilità interno.

- 12) vengano definiti i criteri di pagamento dei debiti da parte della pubblica amministrazione, in particolare con riferimento al momento in cui essa paga e all'individuazione delle priorità di pagamento fra i debiti.

Ciò è fondamentale per una maggiore trasparenza dei comportamenti della PA ed una maggiore informazione delle imprese sull'iter del pagamento relativo al proprio credito ed inoltre consente un controllo collettivo, prima ancora che del giudice

² A titolo d'esempio, Documento di lavoro Corte dei Conti 2/2010, Deliberazioni Corte dei Conti sez. regionale controllo nn. 30-48-49-45-101-38-31-47-37-46-103-104-39/g/2007 relativamente ai dati bilanciistici dell'anno 2005.

³ A titolo indicativo e non esaustivo si veda l'Audizione sullo schema di d.lgs. n. 339 recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera h) della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni - (Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) - Maggio 2011

⁴ LEGGE 13 dicembre 2010, n. 220 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) - Art. 1 - "I pignoramenti e le pignorazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma (ndr regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge) alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, non producono effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo." DECRETO-LEGGE 23 maggio 2008, n. 90 - Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile. - Art. 15 - Le risorse finanziarie comunque dirette al perseguimento delle finalità inerenti all'emergenza rifiuti nella regione Campania anche afferenti al Fondo di protezione civile sono insuscettibili di pignoramento o sequestro e sono privi di effetto i pignoramenti già notificati.

⁵ LEGGE 13 dicembre 2010, n. 220 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) - Art. 1 - "non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime (ndr regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge), fino al 31 dicembre 2012."



contabile, “dei comportamenti idonei ad arrecare un danno alle finanze pubbliche”, così definiti dal Presidente della Corte dei Conti all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012. A titolo d'esempio, si dovrebbero individuare i provvedimenti da applicare, definirne le corrette modalità di esecuzione e non consentire successive emanazioni di provvedimenti con efficacia retroattiva da parte degli Enti Locali, in maniera tale da evitare che provvedimenti già intrapresi vengano modificati nella loro stessa struttura creando aleatorietà negli importi da riconoscere alle prestazioni effettuate. In ordine alla priorità fra debiti, oltre al criterio temporale, un ordine ipotizzabile potrebbe essere (i) crediti certi, liquidi ed esigibili (tali in quanto oggetto di un accertamento giudiziale passato in giudicato o di un espresso riconoscimento di debito/certificazione da parte della PA); (ii) tra i crediti sub (i), quelli più onerosi per la PA. Per individuare il grado di onerosità occorre far riferimento all'entità della somma dovuta a titolo di capitale e di interessi (riconosciuta in un provvedimento giudiziale definitivo), alla scadenza del credito. Potrebbe aggiungersi anche l'azionamento o meno del credito tramite procedura esecutiva (laddove il credito è stato azionato con procedura esecutiva, infatti, si aggiungono anche tutte le spese accessorie quali, ad esempio, spese legali, imposte di registro).

- 13) vengano effettuati interventi strutturali che consentano di ottenere una drastica riduzione dei tempi per ottenere un decreto ingiuntivo, in linea con quanto già avviene negli altri paesi europei e con quanto richiesto la direttiva europea 2011/7/UE.

4) Le proposte di immediata realizzazione

Per contribuire alla soluzione del problema dei ritardi di pagamento della pubblica amministrazione che penalizza in maniera rilevante le imprese italiane rispetto alle concorrenti europee, l'industria italiana del factoring, che già da tempo svolge un ruolo di sostegno importante per le imprese fornitrici della PA con oltre 13 miliardi di euro di crediti verso la PA acquistati in essere al 31 dicembre 2011, formula alcune proposte finalizzate a migliorare i rapporti tra imprese e PA sul fronte dei pagamenti dei debiti commerciali e destinate ad un sostegno finanziario dell'economia grazie allo smobilizzo dei crediti delle imprese vantati verso la PA.

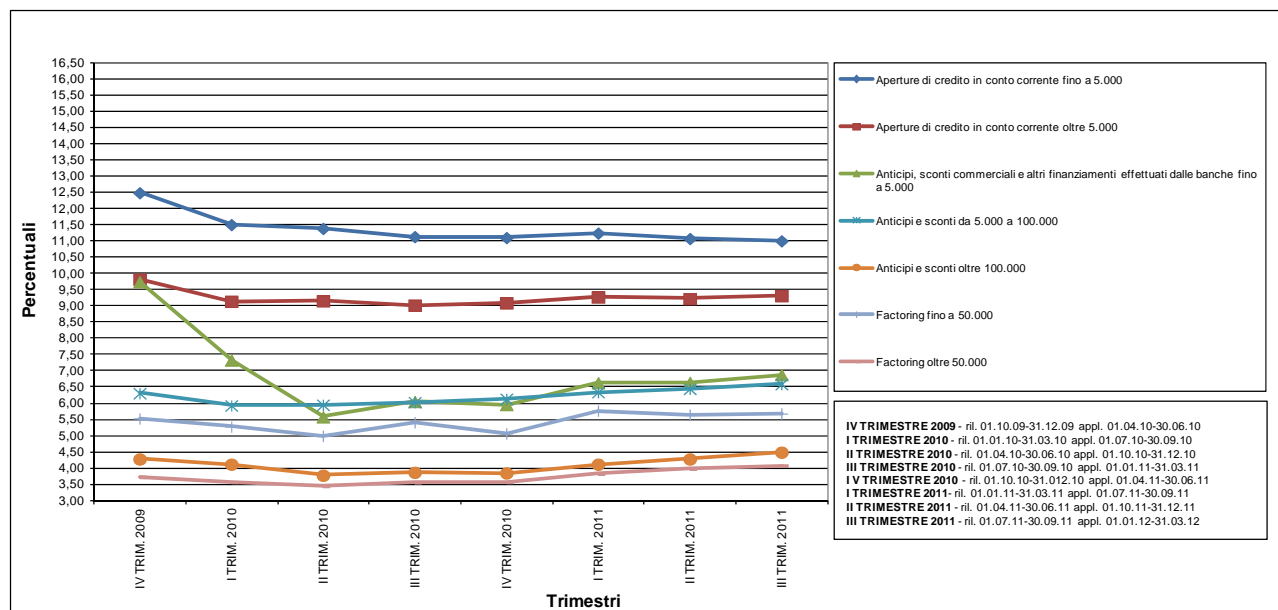
In particolare, si segnalano come prioritarie e di possibile, immediata realizzazione le seguenti proposte il cui accoglimento consentirebbe la prosecuzione ed il rafforzamento dell'impegno del settore nell'acquisto dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA:

- A) sollecitare la P.A. in qualità di debitore ceduto a promuovere le operazioni di cessione dei debiti verso i propri fornitori, i quali riceverebbero il pagamento direttamente dalla società di factoring (cd “reverse factoring” o factoring indiretto di cui alla proposta n. 1 del paragrafo 3);
- B) ridurre il termine previsto per le amministrazioni pubbliche per rifiutare la cessione dei crediti derivanti da appalti, ripristinando il termine di 15 giorni previsto prima della revisione del 2008 (di cui alla proposta n. 4 del paragrafo 3);
- C) promuovere la cessione dei crediti derivanti da appalti tramite, ad esempio, la pubblicazione del preventivo nulla osta alla cessione alle banche e intermediari finanziari dei crediti derivanti dall'esecuzione dei relativi contratti nelle forme e con le modalità previste dal codice appalti (di cui alla proposta n. 6 del paragrafo 3);
- D) rimuovere le disposizioni che consentono il mancato pagamento dei debiti da parte della pubblica amministrazione, quali ad esempio le norme sul blocco dei pignoramenti e delle azioni esecutive (di cui alla proposta n. 10 del paragrafo 3);
- E) definire i criteri di pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, con specifico riferimento al momento in cui essa paga e all'individuazione delle priorità di pagamento fra debiti; a titolo d'esempio, individuare i provvedimenti da applicare, definirne le corrette modalità di esecuzione e non consentire successive emanazioni di provvedimenti con efficacia retroattiva da parte degli Enti Locali, in maniera tale da evitare che provvedimenti già intrapresi vengano modificati nella loro stessa struttura creando aleatorietà negli importi da riconoscere alle prestazioni effettuate (di cui alla proposta n. 12 del paragrafo 3).



Appendice

Rilevazione periodica dei TEGM ai sensi della legge sull'usura



Andamento dei prestiti bancari a breve termine verso le imprese e delle anticipazioni per factoring

Data	Anticipazioni per factoring	Prestiti bancari a breve termine verso le imprese
30/11/2011	15,82%	8,55%
31/10/2011	18,66%	11,09%
30/09/2011	20,68%	8,96%
31/08/2011	20,85%	9,32%
31/07/2011	21,63%	9,41%
30/06/2011	17,62%	9,17%
31/05/2011	17,30%	8,29%
30/04/2011	22,26%	5,94%
31/03/2011	18,91%	7,05%
28/02/2011	21,81%	6,77%
31/01/2011	20,14%	6,10%
31/12/2010	16,96%	0,53%
30/11/2010	12,01%	0,36%

Fonte: Elaborazione su dati Assifact e Banca d'Italia

La nuova direttiva sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

La direttiva europea 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, destinata a sostituire la precedente direttiva 2000/35/CE recepita nell'ordinamento italiano tramite il D.Lgs. 231/2002, ha l'obiettivo di migliorare l'attuale quadro normativo a vantaggio soprattutto delle PMI, maggiormente penalizzate dalla libertà contrattuale e meno attrezzate a far fronte ai ritardi di pagamento dei loro clienti e, a tal fine, introduce una serie di novità importanti e prescrizioni più stringenti rispetto alla precedente normativa, alcune delle quali specifiche per le transazioni con la pubblica amministrazione.

Con riferimento specifico alla P.A., le principali novità sono rappresentate dal potenziale ampliamento dell'ambito di applicazione della direttiva anche ai contratti di lavori pubblici e non solo alle transazioni commerciali che comportano la fornitura di merci o la prestazione di servizi e dall'introduzione di una disciplina differenziata per i pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese e per quelli tra imprese e Pubbliche Amministrazioni, precisando che nelle transazioni commerciali tra imprese è auspicabile che i termini di pagamento pattuiti contrattualmente non superino generalmente i 60 giorni (eventuali termini più lunghi pattuiti non devono risultare gravemente iniqui per il creditore) e nelle transazioni tra imprese e pubbliche amministrazioni il termine di pagamento sia fissato pari a 30 giorni di calendario (60 giorni solo in alcuni circostanze particolari). E' inoltre previsto che la durata massima della procedura di accettazione o di verifica delle merci e dei servizi non superi 30 giorni di calendario dalla data di ricevimento delle merci o di prestazione dei servizi.

La nuova direttiva deve essere recepita entro il 16 marzo 2013 ma l'Unione Europea ha invitato gli Stato Membri, con l'obiettivo di sostenere e favorire le imprese e la ripresa economica, ad un recepimento più tempestivo della direttiva, ipotizzandone l'applicazione già dal 2012.

A tal fine, la legge 180/2011 che detta le norme per la tutela della libertà d'impresa (cd. "Statuto delle imprese") contiene la delega al Governo per il recepimento della direttiva, entro 12 mesi dall'entrata in vigore dello Statuto stesso ossia entro il 15 novembre 2012.

