

**CIRCOLARE TECNICA 03/23**

Milano, 16 febbraio 2023

**OGGETTO: Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA - Aggiornamento del 16 febbraio 2023**

Si trasmette agli Associati il documento in oggetto che aggiorna e sostituisce quello precedentemente inviato (cfr. CT 06/20).

L'aggiornamento della nota, che riporta in premessa gli ambiti di intervento rispetto alla versione originale, si è reso necessario in seguito all'emanazione delle FAQ aggiornate da parte della Banca d'Italia in merito all'applicazione della nuova definizione di default EBA e all'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha interessato taluni degli eventi di impedimento al pagamento da parte della Pubblica Amministrazione.

Cordiali saluti

 Il Segretario Generale  
 Alessandro Carretta

**DISTRIBUZIONE:**

ASSOCIATI ORDINARI E CORRISPONDENTI			
AOSTA FACTOR	Alessandro BERTOLDO	FERCREDIT	Stefano PIERINI
BANCA CF+	DIREZIONE GENERALE Michele RONCHI	FIDIS	Andrea FAINA
BANCA IFIS	Andrea BERNA Alberto STACCIONE	GENERALFINANCE	Massimo GIANOLLI
BANCA PROGETTO	DIREZIONE GENERALE Giorgio GRAZIANI	GUBER BANCA	DIREZIONE GENERALE Simone PORCELLATI
BANCA SISTEMA	Fausto GALMARINI Andrea TRUPIA	IFITALIA	Ruxandra VALCU
BANCO DI DESIO E DELLA BRIANZA	Davide TOGNETTI	ILLIMITY BANK	Franco MARCARINI
BARCLAYS BANK IRELAND	Alessandro RICCO	INTESA SANPAOLO	Anna CARBONELLI
BCC FACTORING	Paolo IACHETTINI	ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO	DIREZIONE GENERALE Alfonso IAQUINANDI
BFF BANK	Massimiliano BELINGHERI	MBFACTA	Enrico BUZZONI
BPER FACTOR	Franco TOMASI Vittorio GIUSTINIANI	MEDIOCREDITO CENTRALE	DIREZIONE GENERALE Alberto ROMANI
BURGO FACTOR	Ugo BERTINI	MPS LEASING & FACTORING	Simone PASQUINI
CLESSIDRA FACTORING	Gabriele PICCINI Keoma GARBILLO	SACE FCT	Daniele SCHRODER
CREDEMFACTOR	Gabriele DECO'	SG FACTORING	Sylvain LOISEAU
CREDIT AGRICOLE EUROFACTOR	Ivan TOMASSI	UNICREDIT FACTORING	Simone DEL GUERRA
EXPRIVIA	Dario GRECO		
FACTORCOOP	Franco TAPPARO		
FACTORIT	Antonio DE MARTINI		
ASSOCIATI SOSTENITORI			
AGENZIA ITALIA	Lorenzo BAGGIO	LEXANT SOCIETA' BENEFIT TRA AVVOCATI	Andrea ARNALDI
BENEFIND	Alessandro CICCHI	SCIUME' LEGAL & TAX	Nicola NUNZIATA
FINWAVE	Willy BURKHARDT	SEFIN	Claudia NEGRI
FS2A	Francesco SACCHI	STUDIO LEGALE FUMAGALLI, GRANDO e ASSOCIATI	Francesco LOI
GIOVANARDI STUDIO LEGALE	Cecilia LAMPERTICO	STUDIO LEGALE LUPI E ASSOCIATI	Massimo LUPI
LA SCALA SOCIETA' TRA AVVOCATI	Luciana CIPOLLA	STUDIO LEGALE RAIA & PARTNERS	Domenico RAIA
LEGALI RIUNITI LEX AVVOCATI ASSOCIATI	Gianluca LEOTTA		
LENSCAPE	Kevin DAY		

# Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA

Organo associativo	Stato del documento	Data
Gdl Impedimenti e flessibilità di pagamento	Approvato	18/09/2020
Consiglio	Approvato	22/09/2020
Gdl Impedimenti e flessibilità di pagamento	Approvato	18/01/2023

# Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA

## Nota applicativa

Il presente documento tratta il tema delle peculiarità del credito commerciale evidenziando le situazioni in cui l'esigibilità del credito è condizionata da specifiche clausole contrattuali o norme, che assumono particolare rilevanza nella prospettiva degli Orientamenti EBA sulla definizione di default e si propone in particolare di fornire, attraverso le schede applicative allegate, una descrizione delle casistiche concrete più frequenti, nonché indicazioni in merito alle modalità di applicazione dei meccanismi di sospensione del conteggio previsti dagli Orientamenti.

## Aggiornamento del 16 febbraio 2023

Modifiche effettuate:

- Aggiornamento Evento 18 "Sospensione dell'esigibilità dovuta a blocco delle azioni esecutive e/o a specifici provvedimenti di natura normativa e/o amministrativa".

## Premessa

L'Associazione ha da tempo avviato una serie di approfondimenti volti ad interpretare gli Orientamenti EBA sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013 ("Orientamenti"), attraverso appositi gruppi di lavoro.

Tali Orientamenti, unitamente alla riforma delle soglie di materialità di cui all'art. 178 del CRR, modificano sensibilmente le modalità di determinazione del cd. scaduto deteriorato (da oltre 90 giorni), introducendo nuove modalità di calcolo della soglia, livelli più restrittivi e principi di valutazione delle posizioni mirati ad anticipare il momento del riconoscimento di un default da parte di un debitore.

Ai fini della presente nota, assume rilevanza in particolare il tema del conteggio dei giorni di arretrato per quanto riguarda il caso delle esposizioni verso il debitore ceduto iscritte nel bilancio del factor a seguito di una cessione di crediti di tipo pro soluto conforme ai principi contabili IFRS.

La regola generale è dettata da EBA nel par. 28 degli Orientamenti:

*28. Qualora vi siano accordi di factoring per i quali i crediti commerciali acquistati siano iscritti nel bilancio del factor e il factor abbia esposizioni verso i debitori del cliente, il conteggio dei giorni di arretrato dovrebbe iniziare quando il pagamento di un singolo credito diventa esigibile. [...]*

È quindi il concetto di "esigibilità del credito" che determina il momento in cui prende avvio il conteggio dei giorni di scaduto di una esposizione.

Si definisce esigibile un credito non sottoposto a condizione sospensiva o a termine non scaduto, ovvero, più in generale, perché non vi sono impedimenti giuridici all'esercizio della pretesa creditoria.

In altri termini, un credito è esigibile solamente a partire dal momento in cui l'obbligo di pagamento in capo al debitore diviene efficace e vincolante.

Considerato che nel factoring pro-soluto il cessionario matura un'esposizione solamente nei confronti del ceduto e non anche verso il cedente – che non assume alcuna garanzia circa la solvenza del debitore – la data rilevante ai fini del calcolo

dei giorni di past due coinciderà con la data in cui il credito diviene esigibile per il cessionario - ente creditizio - nei confronti del debitore ceduto.

La Banca d'Italia si è espressa sul tema con la nota del 14 agosto 2020, rilevando che *“In linea generale, l'esigibilità del credito è indipendente dalla data di acquisto o dalla data di presunto incasso indicata nel contratto di cessione. Il conteggio deve quindi decorrere dal giorno successivo alla data di scadenza della fattura”*.

In proposito, nell'ambito di questo principio generale, si rileva che, a differenza dei rapporti bilaterali di finanziamento, nell'ambito dei quali il credito diviene esigibile una volta scaduto il termine per l'adempimento accordato al debitore, il momento in cui il credito ceduto diviene esigibile per il cessionario può non coincidere con la scadenza contrattualmente pattuita tra il cedente e il debitore ceduto per l'adempimento dell'obbligazione di pagamento.

Inoltre, è opportuno rilevare che nell'attuale contesto, normativo e regolamentare, si riscontra una pluralità di fattispecie che condizionano l'esigibilità del credito commerciale, tra loro non omogenee, che si rivelano ostative ad un trattamento univoco dello scaduto, da cui l'esigenza di rinvenire un diverso presupposto, oggettivamente rilevante, idoneo ad individuare la esigibilità del credito anche per i profili di rilevazione dello stato di default.

Il tema dell' "esigibilità del credito" appare in ogni caso già trattato, sebbene limitatamente, dagli stessi Orientamenti includono in particolare i seguenti paragrafi:

*17. Nel caso in cui il contratto di credito consenta esplicitamente al debitore di modificare il programma, di sospendere o di differire i pagamenti a determinate condizioni e il debitore agisca ai sensi dei diritti riconosciuti dal contratto, le rate che sono state oggetto di modifica, di sospensione o di dilazione non dovrebbero essere considerate come in arretrato, ma il conteggio dei giorni di arretrato dovrebbe basarsi sul nuovo programma, una volta specificato. Tuttavia, se il debitore modifica il programma oppure sospende o dilaziona i pagamenti, gli enti dovrebbero analizzare le ragioni di tale modifica e valutare le possibili indicazioni dell'improbabile adempimento, in conformità all'articolo 178, paragrafi 1 e 3, del regolamento (UE) n. 575/2013 e alla sezione 5 dei presenti orientamenti.*

*18. Nel caso in cui il rimborso dell'obbligazione sia sospeso in virtù di una normativa che preveda questa possibilità o in virtù di altre restrizioni legali, il conteggio dei giorni di arretrato dovrebbe essere sospeso allo stesso modo durante tale lasso di tempo. Tuttavia, in tali situazioni, gli enti dovrebbero analizzare, ove possibile, le ragioni per l'esercizio dell'opzione relativa a una siffatta sospensione e dovrebbero valutare le possibili indicazioni dell'improbabile adempimento, in conformità all'articolo 178, paragrafi 1 e 3, del regolamento (UE) n. 575/2013 e alla sezione 5 dei presenti orientamenti.*

*19. Nel caso in cui il rimborso dell'obbligazione sia oggetto ad una controversia tra debitore e l'ente, il conteggio dei giorni di arretrato potrà essere sospeso sino alla soluzione di detta controversia, al verificarsi di almeno una delle seguenti condizioni:*

*(a) la controversia tra debitore e enti sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia è stata presentata dinanzi a un giudice o è stata trattata in un altro procedimento formale di un organo esterno competente e si è tradotta in una decisione vincolante in conformità al quadro giuridico applicabile nella relativa giurisdizione; [...]*

Sebbene non esplicitamente indicato nell'ambito delle esposizioni verso i debitori ceduti derivanti da crediti commerciali acquistati, si ritiene evidente che i principi dettati in tali disposizioni si applichino anche a tale fattispecie.

A queste disposizioni di carattere generale si aggiungono le previsioni specifiche per il factoring di cui al paragrafo 29 in materia di eventi connessi al rischio di diluizione:

*29. Nei casi in cui l'ente riconosca gli eventi connessi al rischio di diluizione dei crediti commerciali acquistati come definiti all'art. 4, paragrafo 1, punto 53), del regolamento (UE) n. 575/2013, tali eventi non dovrebbero essere considerati tali da comportare il default del debitore. Nel caso in cui l'importo del credito sia stato ridotto a seguito di eventi connessi con il rischio di diluizione come sconti, deduzioni, compensazioni o note di credito emesse dal cedente, l'ammontare ridotto del credito commerciale dovrebbe essere incluso nel calcolo dei giorni di arretrato. Nel caso di controversia tra il debitore e il cedente e laddove tale circostanza sia riconosciuta come connessa al rischio di diluizione, il conteggio dei giorni di arretrato dovrebbe essere sospeso fino a quando la controversia non sia stata risolta.*

Nel caso del factoring ed in particolare con riferimento alle esposizioni verso i debitori ceduti, quindi, emergono diverse situazioni in cui il conteggio dei giorni può essere sospeso al ricorrere di determinate condizioni:

- i. eventi connessi a rischio di diluizione (par. 29 Orientamenti);
- ii. controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia (par. 19);
- iii. eventi connessi a flessibilità contrattuali di pagamento ovvero eventi che condizionano l'esigibilità del credito commerciale (par. 17 e 28);
- iv. eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento (par. 18).

Appare quindi opportuno definire, in via generale, tali situazioni di "sospensione dell'esigibilità" del credito e, ove possibile, fornire esempi concreti di fattispecie e di applicazione.

### **Controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia**

L'esistenza o l'ammontare dell'obbligazione creditizia può essere oggetto di una controversia. Ai sensi del par. 19 è possibile sospendere il conteggio dei giorni di arretrato sino alla soluzione della controversia. Tuttavia, EBA chiarisce che tale trattamento specifico è applicabile esclusivamente qualora la controversia sia presentata dinanzi ad un giudice o è oggetto di una procedura formale da parte di un terzo organo dedicato le cui decisioni risultino vincolanti (es. arbitrato)<sup>1</sup>.

Per quanto ovvio, anche nel caso di crediti commerciali acquistati è possibile che una contestazione da parte del debitore ceduto circa l'esistenza o il valore del credito si traduca in una controversia giuridica (ad esempio, in conseguenza all'opposizione da parte del debitore ad un decreto ingiuntivo).

### **Eventi connessi a rischio di diluizione**

Nell'ambito di un'esposizione verso crediti commerciali acquistati, EBA chiarisce (par. 29) che gli eventi connessi con il rischio di diluizione del credito come sconti, deduzioni, compensazioni o note di credito emesse dal cedente non debbano comportare il default del debitore. Altresì detta regole specifiche per le controversie (diverse da quelle di cui al par. 19 e non necessariamente rimesse davanti ad un organo terzo giudicante) fra debitori e cedenti che possono comportare un rischio di diluizione, evidenziando come in tali occasioni il conteggio dei giorni di arretrato debba essere sospeso fino a quando la controversia non sia stata risolta.

Tale impostazione riconosce che l'eventuale diluizione del credito non genera default del debitore ceduto e consente, di conseguenza, la sospensione del conteggio dei giorni di scaduto<sup>2</sup>. Qualora il numero di eventi di diluizione risulti rilevante, è tuttavia opportuno procedere alla valutazione della presenza di elementi tali da configurare una inadempienza probabile<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. EBA, Final Report On Guidelines On The Application Of The Definition Of Default - Summary of responses to the consultation and the EBA's analysis, "[...] in order to ensure consistent application of the definition of default and to avoid excessively broad application of the specific treatment, the possibility of suspending the counting of days past due was limited to those disputes that were introduced to a court or another formal procedure performed by a dedicated external body that results in a binding ruling (such as arbitration)."

<sup>2</sup> Cfr. EBA, Final Report On Guidelines On The Application Of The Definition Of Default - Summary of responses to the consultation and the EBA's analysis, "[...] With regard to purchased receivables, including those resulting from factoring arrangements, similar situations, i.e. disputes between the obligor and the supplier of goods, are addressed through the recognition of dilution risk as specified in the CRR and in paragraphs 29 and 30 of the Guidelines, that is, distinct from default risk".

<sup>3</sup> Cfr. EBA, Final Report On Guidelines On The Application Of The Definition Of Default - Summary of responses to the consultation and the EBA's analysis, "[...] Dilution risk, as specified in the CRR, applies to portfolios of purchased receivables regardless of whether they stem from factoring arrangements or any other transactions. The treatment of events related to dilution risk has been further clarified in paragraphs 29 and 30 of the Guidelines. It is also stressed that a significant number of events related to dilution risk may indicate potential unlikelihood to pay and in this situation an appropriate assessment has to be performed".

### **Eventi connessi a flessibilità contrattuali di pagamento ovvero eventi che condizionano l'esigibilità del credito commerciale**

Ai sensi del par. 17 degli Orientamenti non si considerano in arretrato i pagamenti delle esposizioni in cui *“il contratto di credito consenta esplicitamente al debitore di modificare il programma, di sospendere o di differire i pagamenti a determinate condizioni”*.

Come già evidenziato, tale principio è in realtà connesso al tema più generale della concreta esigibilità del credito: essendo “esigibile” un credito solo quando non sottoposto a condizione sospensiva o a termine non scaduto, appare evidente come ogni clausola contrattuale che consenta al debitore di opporre condizioni sospensive ovvero di riformulare le scadenze delle obbligazioni contrattuali non può che essere considerata ai fini del conteggio dei giorni di arretrato.

Per i crediti commerciali acquistati, il collegamento del conteggio dei giorni di scadenza alla data di esigibilità del credito è enunciato nel par. 28 (“il conteggio dei giorni di arretrato dovrebbe iniziare quando il pagamento di un singolo credito diventa esigibile”). La previsione del par. 17, pertanto, sebbene non esplicitamente riferita al caso del factoring, appare certamente applicabile in quanto espressione del più generale criterio dell'esigibilità formulato nel par. 28.

Pertanto, è possibile ricondurre in un'unica “classe di eventi” gli eventi connessi a flessibilità contrattuali di pagamento previsti dai contratti tra le parti e, più in generale, tutti quegli eventi che condizionano l'esigibilità del credito commerciale.

### **Eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento**

Il par. 18 degli Orientamenti sottolinea che il conteggio dei giorni di arretrato deve essere sospeso qualora “il rimborso dell'obbligazione sia sospeso in virtù di una normativa che preveda questa possibilità o in virtù di altre restrizioni legali”.

Tale fattispecie, tipica degli enti pubblici, è riferita a situazioni in cui la presenza di provvedimenti normativi, sia di natura generale che di carattere eccezionale e contingente, impedisce alle pubbliche amministrazioni di effettuare i previsti pagamenti relativamente ai propri debiti: tali circostanze risultano però avulse dalla capacità di solvenza del debitore pubblico.

In tale contesto ricadono quindi:

- A. tutti i provvedimenti normativi, amministrativi o giuridici che ostacolano il pagamento spontaneo da parte dell'ente pubblici attraverso previsioni che:
  - 1. subordinano esplicitamente il pagamento da parte dell'ente a determinate condizioni o adempimenti;
  - 2. prevedono sanzioni per l'ente in conseguenza del pagamento;
  - 3. limitano la possibilità per il creditore di recuperare forzosamente il credito.
- B. poiché il par. 18 fa riferimento non solo a “normative” ma anche ad “altre restrizioni legali”, in generale e non solo per gli enti pubblici, tutte le casistiche in cui un provvedimento genera incertezza sul soggetto legittimato a ricevere il pagamento.

## Schede applicative

Contestazioni .....	7
Diluizione .....	8
Mancata ricezione della fattura .....	9
Pagamento subordinato alla realizzazione di un evento.....	10
Mancato pagamento del debitore a seguito di scioglimento o sospensione del contratto di cessione ex art. 169 bis L.F. invocato dal cedente .....	11
Mancato pagamento del debitore a seguito di fallimento del cedente.....	12
Sospensione dei termini per Decreto Ministeriale in occasione di calamità naturali .....	13
Disallineamenti tra previsioni di spesa ed effettive disponibilità (impegni-coperture-spese) .....	14
Revisioni prezzo e/o adeguamenti Istat.....	15
Trattenute a garanzia.....	16
Verifiche ex art. 48 bis del DPR 602/1973.....	17
Trattenute per mancato pagamento di subfornitori/subappaltatori .....	18
Trattenute per mancato pagamento di contributi assistenziali e previdenziali e/o per cassa edile .....	19
Verifiche ex art. 17 bis D.Lgs 241/97.....	20
Prestazioni fuori dai tetti di spesa regionali .....	22
Istanza di certificazione pendente .....	23
Rifiuto di certificare il credito.....	26
Sospensione dell'esigibilità dovuta a blocco delle azioni esecutive e/o a specifici provvedimenti di natura normativa e/o amministrativa .....	27

## Evento 1

### Contestazioni

#### Descrizione

Il debitore non effettua il pagamento evidenziando la presenza di una contestazione. A titolo di esempio, si possono ricondurre a tale fattispecie le seguenti casistiche:

1. Contestazioni sulla quantità e/o qualità e/o sul termine di consegna
2. Differenze prezzo
3. Mancata o errata esposizione in fattura dell'ordine/contratto
4. Errata fatturazione
5. Erronea indicazione in fattura della merce consegnata o del prezzo unitario esposto
6. Mancata liquidazione per assenza o incompletezza della documentazione a corredo della fattura

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

Par. 19 (controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia)

#### Modalità applicativa

È opportuno documentare la contestazione mediante corrispondenza con debitore ceduto o cedente.

Il conteggio dei giorni di arretrato per le relative fatture è sospeso fino a quando la controversia non sia stata risolta e la fattura va considerata come non scaduta.

Se la contestazione si risolve in favore del debitore ceduto, l'eventuale ammontare ridotto del credito commerciale dovrebbe essere incluso nel calcolo dei giorni di arretrato. In ogni caso il conteggio dei giorni di scaduto terrà conto delle tempistiche di pagamento esplicitate negli accordi tra le parti. È opportuno documentare anche la risoluzione della contestazione.

In caso di controversia presentata dinanzi a un giudice o trattata in un altro procedimento formale di un organo esterno competente la risoluzione della stessa si identifica nel momento in cui la pronuncia è passata in giudicato o comunque irrevocabile.

#### Applicazione

Tutti i soggetti pubblici e privati



## Evento 2

### Diluizione

#### Descrizione

Il debitore non effettua il pagamento evidenziando di essere in attesa di note di credito totali o parziali per la presenza di un evento di diluizione quali, a titolo di esempio:

1. Sconti o abbuoni
2. Premi e promozioni
3. Compensazioni

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

Par. 19 (controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia)

#### Modalità applicativa

È opportuno documentare l'evento mediante corrispondenza con debitore ceduto o cedente.

Il conteggio dei giorni di arretrato per le relative fatture è sospeso fino alla cessione della nota di credito attesa. L'evento si risolve con la trasmissione della nota di credito, della nota di debito o comunque dell'accordo tra le parti. L'eventuale ammontare ridotto del credito commerciale dovrebbe essere incluso nel calcolo dei giorni di arretrato. In ogni caso il conteggio dei giorni di scaduto terrà conto delle tempistiche di pagamento esplicitate negli accordi tra le parti.

#### Applicazione

Tutti i soggetti pubblici e privati

### Evento 3

#### **Mancata ricezione della fattura**

##### **Descrizione**

Il debitore ritarda il pagamento sostenendo di non aver ricevuto la fattura.

L'evento è tipicamente collegato alla mancata emissione da parte del Sistema di Interscambio del messaggio di mancata consegna.

##### **Rif. Orientamenti EBA**

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

##### **Modalità applicativa**

È opportuno documentare la contestazione mediante corrispondenza con debitore ceduto o cedente.

Il conteggio dei giorni di arretrato per le relative fatture è sospeso fino a quando la controversia non sia stata risolta e la fattura va considerata come non scaduta.

L'evento si risolve con la notifica da parte del cedente della corretta emissione e trasmissione della fattura. Il credito sarà esigibile secondo i termini riportati nella fattura correttamente emessa.

##### **Applicazione**

Tutti i soggetti pubblici e privati.

## Evento 4

### Pagamento subordinato alla realizzazione di un evento

#### Descrizione

Il contratto di fornitura subordina il pagamento alla realizzazione di un evento il cui verificarsi rende il credito esigibile. Si possono ricondurre in questa fattispecie, a titolo di esempio, ogni caso di pagamenti condizionati a:

1. Erogazione di contributi o fondi
2. Collaudo / accettazione della fornitura,
3. Sdoganamento
4. Incasso da parte dello stesso dai propri clienti lungo la filiera
5. Ricezione materiale della merce
6. Pagamenti passanti (clausola “if and when”)

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 17 (eventi connessi a flessibilità contrattuali di pagamento)

Par. 28 (eventi che condizionano l'esigibilità del credito commerciale)

#### Modalità applicativa

La presenza di clausole di questo tipo pone condizioni che, in quanto tali, rendono il credito non esigibile sino al verificarsi delle stesse, indipendentemente dai termini di pagamento previsti in contratto.

La clausola è solitamente documentabile dal contratto di fornitura o da altra documentazione.

Il conteggio dei giorni di arretrato per le relative fatture è sospeso fino alla realizzazione dell'evento che condiziona l'esigibilità del credito e la fattura va considerata come non scaduta.

La realizzazione dell'evento che condiziona l'esigibilità del credito va provata acquisendo la relativa documentazione.

#### Applicazione

Tutti i soggetti pubblici e privati.

## Evento 5

### **Mancato pagamento del debitore a seguito di scioglimento o sospensione del contratto di cessione ex art. 169 bis L.F. invocato dal cedente**

#### **Descrizione**

Ai sensi dell'art. 169 bis Legge Fallimentare, il cedente può chiedere che il Tribunale, in sede di presentazione del ricorso per l'ammissione alla procedura di concordato preventivo, o, dopo il decreto di ammissione, il giudice delegato con decreto motivato sentito l'altro contraente, lo autorizzi a sciogliersi dai contratti ancora ineseguiti o non compiutamente eseguiti alla data della presentazione del ricorso. Su richiesta del debitore (che nel ns. caso è il cedente) può essere autorizzata la sospensione del contratto per non più di sessanta giorni, prorogabili una sola volta. Lo scioglimento o la sospensione del contratto hanno effetto dalla comunicazione del provvedimento autorizzativo all'altro contraente.

Il caso si verifica quando il cedente, a seguito della richiesta di ammissione alla procedura di concordato preventivo, chiede lo scioglimento o la sospensione dell'efficacia dei contratti di cessione.

#### **Rif. Orientamenti EBA**

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

Par. 19 (controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia)

#### **Modalità applicativa**

L'evento è documentabile acquisendo la copia del provvedimento emesso - dal Tribunale, nel contesto della richiesta di concordato preventivo, o dal Giudice Delegato successivamente all'omologa del concordato - che pronuncia lo scioglimento o la sospensione del contratto di cessione che, per legge, deve essere notificato all'altra parte.

Il conteggio dei giorni di arretrato per le relative fatture è sospeso dalla data del provvedimento fino alla risoluzione della controversia e la fattura va considerata come non scaduta.

#### **Applicazione**

Tutti i soggetti pubblici e privati

## Evento 6

### Mancato pagamento del debitore a seguito di fallimento del cedente

#### Descrizione

Mancato pagamento del debitore a seguito di fallimento del cedente, ove il curatore interviene chiedendo il pagamento a favore della procedura. Il debitore, nell'incertezza su chi sia legittimato ad incassare, non effettua il pagamento.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

Par. 19 (controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia)

#### Modalità applicativa

L'evento è documentato da dichiarazione del debitore che sospende il pagamento.

Il conteggio dei giorni di arretrato per le relative fatture è sospeso dalla data della suddetta dichiarazione fino alla risoluzione della controversia sull'opponibilità della cessione ex art. 7 L.52/91 (che di solito avviene giuridicamente) e la fattura va considerata come non scaduta.

#### Applicazione

Tutti i soggetti pubblici e privati.

## Evento 7

### Sospensione dei termini per Decreto Ministeriale in occasione di calamità naturali

#### Descrizione

In occasione di calamità naturali o altri eventi di causa di forza maggiore di simile portata, il Governo può intervenire in favore delle popolazioni colpite sospendendo, per decreto, i termini di pagamento delle obbligazioni dei cittadini e delle imprese.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

#### Modalità applicativa

Si tratta di provvedimenti normativi che dispongono la sospensione o il differimento dei termini di pagamento delle obbligazioni dei cittadini e delle imprese colpite da un particolare evento calamitoso o di causa di forza maggiore.

L'evento si manifesta con l'istanza da parte del debitore di accesso alla moratoria prevista per legge o, in caso di provvedimenti generali, con l'emissione del provvedimento. Il conteggio dei giorni di scaduto è sospeso sino allo scadere dei termini previsti dalla relativa normativa.

#### Applicazione

Tutti i soggetti pubblici e privati.

## Evento 8

### Disallineamenti tra previsioni di spesa ed effettive disponibilità (impegni-coperture-spese)

#### Descrizione

Si tratta di fattispecie applicabili agli enti afferenti alla PA che devono assicurare che ogni spesa abbia la sua previsione di spesa e apposita allocazione nel bilancio dell'ente (D.Lgs. n. 267/2000)

Il mancato pagamento può dipendere, ad esempio:

- dalla mancata messa a disposizione dei fondi
- dalla perenzione dei fondi
- dallo sviamento dei fondi (utilizzo fondi stanziati per altre finalità)
- dalla perdita di un finanziamento pubblico.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

#### Modalità applicativa

L'evento va documentato tramite corrispondenza con l'ente.

La mancata copertura può essere rilevata dal capitolo di bilancio che non ha le coperture sufficienti per la spesa deliberata.

L'evento si risolve con la reiscrizione in bilancio dei fondi.

#### Applicazione

Enti della pubblica amministrazione

## Evento 9

### Revisioni prezzo e/o adeguamenti Istat

#### Descrizione

Il debitore non effettua il pagamento rilevando l'indeterminazione del prezzo in regime di prorogatio non essendo avvenuto il processo di revisione dei prezzi e/o adeguamento Istat.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

#### Modalità applicativa

L'evento è documentato tramite corrispondenza con l'ente.

Il conteggio dei giorni di arretrato è sospeso sino all'esito delle verifiche con il fornitore. In caso di contestazioni, il factor si comporterà come indicato nell'evento 1 (Contestazioni).

#### Applicazione

Enti della pubblica amministrazione



## Evento 10

### Trattenute a garanzia

#### Descrizione

Clausole previste nei contratti d'appalto che prevedono la ritenuta da parte della stazione appaltante di quote a garanzia: in tali ipotesi la stazione appaltante effettua un pagamento soltanto parziale del credito dovuto all'appaltatore trattenendo in occasione di ogni pagamento una quota c.d. "di garanzia" che verrà riconosciuta soltanto a completamento dell'appalto all'esito delle positive verifiche del collaudo. Il pagamento del credito integrale è conseguentemente differito al positivo completamento del collaudo.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 17 (eventi connessi a flessibilità contrattuali di pagamento)

#### Modalità applicativa

L'evento è documentato dal contratto di appalto.

Il conteggio dei giorni di arretrato per la quota trattenuta è sospeso sino all'esito delle verifiche del collaudo. In caso di esito negativo, il factor si comporterà come indicato nell'evento 1 (Contestazioni).

#### Applicazione

Tutti i soggetti pubblici e privati

## Evento 11

### Verifiche ex art. 48 bis del DPR 602/1973

#### Descrizione

L'art. 48 bis del DPR 602/1973 pone in capo alla PA l'obbligo di verificare, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a cinquemila euro, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo. In caso affermativo, non procedono al pagamento sospendendolo per 60 giorni e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

#### Modalità applicativa

L'evento è documentato tramite corrispondenza con l'ente.

Il conteggio dei giorni di arretrato per le fatture è sospeso per 60 giorni.

#### Applicazione

Enti del settore pubblico

## Evento 12

### Trattenute per mancato pagamento di subfornitori/subappaltatori

#### Descrizione

La fattispecie riguarda la responsabilità dell'appaltatore in caso di mancato pagamento ai subappaltatori di cui all'art. 105, comma 13, del Codice Appalti.

Nello specifico, è previsto che la stazione appaltante corrisponda direttamente al subappaltatore, al cottimista, al prestatore di servizi ed al fornitore di beni o lavori, l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi:

- a) quando il subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o piccola impresa;
- b) in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore;
- c) su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente.

Per il factor rileva in particolare il caso dell'inadempimento dell'appaltatore. In tale situazione il debitore non paga l'appaltatore ma paga direttamente i soggetti della filiera indicati nella norma. Il credito del cedente può venire meno, in tutto o in parte.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

Par. 19 (controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia)

#### Modalità applicativa

L'evento è documentato dalla corrispondenza con l'ente.

La risoluzione della controversia è tipicamente giudiziale. Poiché l'evento è negli effetti assimilabile ad una contestazione, il factor si comporterà come indicato nell'evento 1 (Contestazioni).

#### Applicazione

Enti del settore pubblico

## Evento 13

### Trattenute per mancato pagamento di contributi assistenziali e previdenziali e/o per cassa edile

#### Descrizione

L'evento riguarda la mancata regolarità contributiva di cui all'art. 105, comma 10, del Codice Appalti. Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 30, commi 5 e 6.

In caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile.

In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale, il responsabile unico del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine sopra assegnato, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto ai sensi dell'articolo 105.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

Par. 19 (controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia)

#### Modalità applicativa

L'evento è documentato tramite corrispondenza con l'ente.

In caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, il credito viene pagato solo quando la posizione del cedente è regolarizzata e pertanto la scadenza può essere sospesa sino a tale data.

In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale, poiché l'evento è negli effetti assimilabile ad una contestazione, il factor si comporterà come indicato nell'evento 1 (Contestazioni).

#### Applicazione

Enti del settore pubblico

## Evento 14

### Verifiche ex art. 17 bis D.Lgs 241/97

#### Descrizione

L'articolo 17-bis, D.Lgs. 241/1997 afferma che i soggetti (sostituti d'imposta) residenti in Italia che affidano il compimento di una o più opere o servizi:

1. di importo complessivo annuo superiore a 200.000 euro
2. attraverso contratti di appalto, subappalto, affidamento a soggetti consorziati o rapporti negoziali comunque denominati, caratterizzati da
  - a. un uso prevalente di manodopera;
  - b. presso le sedi di attività del committente;
  - c. con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà di quest'ultimo o ad esso riconducibili in qualunque forma,

sono tenuti a richiedere alle imprese della filiera copia delle deleghe di versamento Irpef (comprese le addizionali comunali e regionali) relative ai lavoratori direttamente impiegati nell'esecuzione dell'opera e del servizio.

Il comma 5 dell'articolo 17-bis esclude l'applicazione dell'intero articolo 17-bis qualora le imprese appaltatrici o affidatarie o subappaltatrici comunichino al committente, allegando la certificazione rilasciata dall'Agenzia delle Entrate, la sussistenza dei seguenti requisiti nell'ultimo giorno del mese precedente a quello di scadenza del pagamento delle ritenute:

a) risultino in attività da almeno tre anni, siano in regola con gli obblighi dichiarativi e abbiano eseguito nel corso dei periodi d'imposta cui si riferiscono le dichiarazioni dei redditi presentate nell'ultimo triennio complessivi versamenti registrati nel conto fiscale per un importo non inferiore al 10 per cento dell'ammontare dei ricavi o compensi risultanti dalle dichiarazioni medesime;

b) non abbiano iscrizioni a ruolo o accertamenti esecutivi o avvisi di addebito affidati agli agenti della riscossione relativi alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive, alle ritenute e ai contributi previdenziali per importi superiori ad euro 50.000, per i quali i termini di pagamento siano scaduti e siano ancora dovuti pagamenti o non siano in essere provvedimenti di sospensione. Le disposizioni di cui al periodo precedente non si applicano per le somme oggetto di piani di rateazione per i quali non sia intervenuta decadenza.

Entro i 5 giorni successivi a quello di scadenza del versamento, le imprese appaltatrici o affidatarie o subappaltatrici che non dispongono del DURF trasmettono al committente la necessaria documentazione.

Il certificato (DURF) deve essere messo a disposizione a partire dal terzo giorno lavorativo di ogni mese e ha validità di quattro mesi dalla data del rilascio.

In caso di mancato rispetto della norma da parte dell'appaltatore, il committente dovrà provvedere a sospendere il pagamento dei corrispettivi segnalandolo all'Agenzia delle Entrate territorialmente competente entro 90 giorni.

In caso di inottemperanza degli adempimenti di cui sopra, il committente è obbligato al pagamento di una somma pari alla sanzione irrogata all'impresa appaltatrice, o affidataria o subappaltatrice per le violazioni degli obblighi di corretta determinazione delle ritenute o di corretta esecuzione delle stesse, senza alcuna possibilità di compensazione, nonché del relativo versamento.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

Par. 19 (controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia)

### **Modalità applicativa**

L'evento è documentato tramite corrispondenza con l'ente.

In caso di inadempienza fiscale risultante dal documento unico di regolarità fiscale, il credito viene pagato solo quando la posizione del cedente è regolarizzata e pertanto la scadenza può essere sospesa sino a tale data.

### **Applicazione**

Enti del settore pubblico

## Evento 15

### Prestazioni fuori dai tetti di spesa regionali

#### Descrizione

Dal 2009 i tetti di spesa regionali sono opponibili al fornitore, pertanto la pretesa del creditore riguardo alla prestazione effettuata al di fuori di tali tetti tipicamente risulta contestata, ad eccezione di alcune spese particolari (es. pronto soccorso).

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

Par. 19 (controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia)

#### Modalità applicativa

L'evento è documentato dalla corrispondenza con l'ente.

La risoluzione della controversia è tipicamente giudiziale. Poiché l'evento è negli effetti assimilabile ad una contestazione, il factor si comporterà come indicato nell'evento 1 (Contestazioni).

#### Applicazione

Enti del settore sanitario

## Evento 16

### Istanza di certificazione pendente

#### Descrizione

L'iter di certificazione del credito commerciale verso la pubblica amministrazione, e la sua conclusione, acquisiscono rilevanza quale momento significativo al fine del calcolo dello scaduto. Si ricorda infatti che il creditore, presentando istanza di certificazione, accetta, nelle more dell'ottenimento della certificazione, ovvero della comunicazione del diniego della stessa, di non attivare procedimenti in sede giurisdizionale con riferimento ai crediti di cui alla suddetta istanza. La pendenza dell'istanza di certificazione rappresenta pertanto un "impedimento di legge" così come definiti nelle premesse della presente nota.

Nell'ambito delle Guide messe a disposizione per l'utilizzo della Piattaforma MEF è specificato che la richiesta di certificazione avviene ai sensi dei commi 3 bis e 3 ter dell'art. 9 del D.L. 185/2008 su istanza di parte.

Come è noto, le citate disposizioni disciplinano l'iter da osservare da parte del creditore per conseguire la certificazione da parte della PA nell'ambito di un procedimento che deve concludersi in 30 gg. decorso il quale il creditore, con ulteriore istanza, può chiedere la nomina di un Commissario ad Acta.

La disciplina dettata dal Legislatore integra, a tutti gli effetti, un procedimento amministrativo in quanto nello stesso si rinvergono i presupposti a tale fine previsti dall'ordinamento italiano.

In particolare, la Pubblica Amministrazione persegue gli interessi pubblici attraverso l'esercizio di poteri mediante specifiche modalità previste dalla legge, tra i quali il procedimento amministrativo che si caratterizza in una serie di atti e di attività funzionali all'adozione del provvedimento amministrativo che rappresenta l'atto finale di una sequenza di atti e di attività che lo contraddistinguono.

La regola del procedimento amministrativo, però, è posta anche nell'interesse del privato per la tutela di un legittimo interesse o di un diritto riconosciuto per legge ed il procedimento amministrativo rappresenta la sede per la comparazione dei diversi interessi, pubblici e privati, coinvolti dall'azione amministrativa.

Per il perseguimento dei fini di cui sopra, il Legislatore ha dettato una apposita disciplina del procedimento amministrativo costituita dalla L.n.140/1990 e ss.mm. che ribadisce le regole valide per tutti i procedimenti e che caratterizzano l'operato della PA improntato ai principi della legalità, imparzialità, economicità, pubblicità e trasparenza, oltre a precisare che l'amministrazione, nell'adozione degli atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del codice civile.

La struttura del procedimento amministrativo è articolata come segue:

- **L'iniziativa**, che può essere d'ufficio o su istanza di parte. Su istanza di parte, quando l'amministrazione viene sollecitata a procedere da un privato, mentre l'iniziativa è d'ufficio quando l'impulso proviene dalla medesima amministrazione competente a svolgere il procedimento amministrativo e ad emanare il provvedimento finale;
- **L'istruttoria** volta a chiarire le questioni rilevanti;
- **La decisione finale**.

I citati principi si rinvergono nel caso della certificazione a mezzo piattaforma MEF, in cui si riscontrano tutti i presupposti indicati dalla legge per la sussistenza di un procedimento amministrativo:

- L'istanza del creditore volta a conseguire la certificazione;
- L'attività istruttoria nell'ambito della quale la PA verifica la sussistenza del credito, eventuali ragioni di contestazioni, la sussistenza di inadempienze all'obbligo di pagamento derivante dalla notifica di una o più cartelle esattoriali
- La decisione finale rappresentata dalla certificazione, quale atto decisionale finale (o la mancata certificazione).



La stessa Guida all'utilizzo della Piattaforma MEF parla di "processo di certificazione" e in tale contesto, al pari di altri procedimenti amministrativi prevede che tale "processo" coinvolga più soggetti quali, gli Uffici Centrali di bilancio; le ragionerie Territoriali; senza considerare la verifica presso l'Agente della riscossione delle precitate situazioni di inadempienza.

Tali circostanze integrerebbero le ipotesi di subprocedimenti che accedono in posizione strumentale al procedimento principale.

Il "processo di certificazione" si estrinseca in un procedimento amministrativo caratterizzato da una sequenza di fasi pre-determinate (si veda ad es. la verifica presso l'Agente della riscossione) tra loro articolate per l'emanazione del provvedimento amministrativo: la certificazione<sup>4</sup>.

In tal senso ricorrerebbe una formazione progressiva dell'atto certificazione che è il frutto di una serie di atti strumentali per la valutazione degli interessi coinvolti, per pervenire alla conclusione del procedimento.

Le singole fasi sono integrate in una successione temporale che viene unificata dal provvedimento finale e il termine di una fase è l'inizio di quella successiva che viene a conclusione solo con l'adozione del provvedimento finale.

Pertanto, sino a che non sia emesso il provvedimento finale il procedimento non può dirsi concluso.

Tali conclusioni non cambiano anche laddove il "processo" di certificazione non si intenda quale procedimento amministrativo: infatti, in tale "processo" si rinvencono sia i presupposti sopra evidenziati, che le fasi di atti e attività nonché i subprocedimenti sopra richiamati, tale per cui sussiste comunque la successione temporale delle singole fasi sino a pervenire all'atto finale e conclusivo del "processo" rappresentato dalla certificazione.

Con riferimento, invece, agli strumenti posti a disposizione del soggetto privato (il creditore) a fronte della inerzia della PA. si osserva quanto segue.

Il processo di certificazione deve concludersi nel termine di 30 giorni<sup>5</sup> e qualora tale termine non sia rispettato assumono rilevanza le disposizioni di cui all'art. 2, commi 9<sup>bis</sup> e 9<sup>ter</sup>, della L.n.140/90<sup>6</sup>, nonché quanto previsto in tema di Guida MEF.

In particolare, per effetto delle previsioni di cui alla L.140/90, si rinviene la giustificazione del perché la Guida MEF alla Piattaforma, nel paragrafo "L'inerzia della P.A.: la richiesta del Commissario ad Acta" utilizza il termine "può".

---

<sup>4</sup> Proprio perché la certificazione è a tutela dell'interesse del privato, la Guida MEF precisa che la certificazione, si intende quale atto ricognitivo di debito.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art.2, comma 6, L.140/90, "i termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte".

<sup>6</sup> 9-*bis*. L'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-*ter*. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria.

9-*ter*. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-*bis* perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

La nomina del Commissario ad Acta è solo uno degli strumenti a disposizione del privato a fronte della inerzia della P.A., infatti l'art. 2, comma 9 *ter*, prevede la facoltà del privato, a fronte della inerzia della P.A., di rivolgersi al funzionario come determinato dall'art. 2 comma 9 *bis* della citata legge, per la tutela dei propri diritti.

In tale contesto l'istanza per la nomina del Commissario ad Acta rappresenta solo uno degli strumenti che il privato è facoltizzato ad utilizzare, nel senso che tale previsione non potrebbe pregiudicare le ulteriori facoltà che la legge mette a disposizione del privato nei casi di inerzia della pubblica amministrazione.

In tale contesto parrebbe trovare giustificazione la prassi, nel caso in cui una pubblica amministrazione ha lasciato decorrere infruttuosamente il termine dei 30 gg per il rilascio della certificazione, di inoltrare un invito ad attivarsi al funzionario della pubblica amministrazione.

#### **Rif. Orientamenti EBA**

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

#### **Modalità applicativa**

Con l'istanza di certificazione si instaura un procedimento amministrativo nel corso del quale al creditore è inibito procedere al recupero forzoso del credito.

È opportuno documentare l'avvio dell'istanza con la relativa documentazione.

Il conteggio dei giorni di arretrato per le relative fatture è sospeso fino al termine del procedimento e la fattura va considerata come non scaduta. A seguito della certificazione, il termine di pagamento del credito certificato è quindi ridefinito sulla data indicata dall'ente nella certificazione.

Il procedimento termina con l'ottenimento della certificazione, ovvero con la comunicazione del suo diniego.

In caso di inerzia della pubblica amministrazione nel rilasciare la certificazione nei termini previsti (30gg), è opportuno che il factor adotti un approccio proattivo per invitare il funzionario competente ad attivarsi, documentando tale attività.

#### **Applicazione**

Enti del settore pubblico

## Evento 17

### Rifiuto di certificare il credito

#### Descrizione

La certificazione del credito è un processo previsto nell'ordinamento italiano (commi 3 bis e 3 ter dell'art. 9 del D.L. 185/2008) attraverso il quale le PPAA certificano, su istanza del creditore, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile.

Il diniego della certificazione fornisce indicazione che il relativo credito manca di tali caratteristiche, e pertanto non può essere considerato esigibile.

#### Rif. Orientamenti EBA

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

Par. 29 (eventi connessi a rischio di diluizione)

#### Modalità applicativa

Dal momento della presentazione dell'istanza e sino alla comunicazione del diniego, il factor si comporterà come indicato nell'evento 16 (Istanza di certificazione pendente).

Dal momento della comunicazione del diniego della certificazione, il factor si comporterà come indicato nell'evento 1 (Contestazioni), ove il diniego sia dovuto all'esito negativo delle verifiche di conformità della fornitura.

#### Applicazione

Enti del settore pubblico

## Evento 18

### Sospensione dell'esigibilità dovuta a blocco delle azioni esecutive e/o a specifici provvedimenti di natura normativa e/o amministrativa

#### Descrizione

Provvedimenti di natura normativa e/o amministrativa che introducono il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti di talune categorie di enti pubblici (sovente enti sanitari) e/o sospendono temporaneamente l'esigibilità del credito nei confronti di detti soggetti (ad esempio, il caso dell'Unità Tecnica Amministrativa che ha sostituito il Commissario per l'emergenza rifiuti in Campania<sup>7</sup>). L'assoggettabilità ad esecuzione forzata dei beni a disposizione della pubblica amministrazione in tali situazioni risulta vietata e pertanto il tribunale non consente il pignoramento.

Tali provvedimenti sono stati sovente oggetto di censura dal punto di vista della legittimità costituzionale. In linea generale, con la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale si ritiene venga a mancare il presupposto per l'applicazione della relativa sospensione a far data dalla pubblicazione della sentenza che la dichiara illegittima.

In merito, si richiama in particolare la Sentenza n. 228 Corte Costituzionale circa l'improcedibilità delle azioni esecutive nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria, che evidenzia come l'illegittimità costituzionale derivi dalla durata non proporzionata della misura adottata e dall'assenza di meccanismi alternativa di tutela del creditore (*"Una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima quindi soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l'effettività della tutela in executivis garantita dall'art. 24 Cost., determinando inoltre uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. (sentenze n. 236 del 2021 e n. 186 del 2013)"*), dettando così anche gli elementi che una simile misura deve presentare al fine di assicurare la legittimità costituzionale della stessa (*"Nell'esercizio della sua discrezionalità, valuterà il legislatore l'introduzione di una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all'eccezionalità dei presupposti, osservando tuttavia i sopra enunciati limiti, circa la platea dei creditori interessati, l'obiettività delle procedure e la durata della misura, e tenendo altresì conto degli effetti medio tempore prodottisi"*). Tali principi appaiono di portata generale e applicabili anche a futuri provvedimenti di blocco delle azioni esecutive.

Poiché la misura, come evidenziato dalla Corte, non è illegittima di per sé, in occasione dell'emanazione dei provvedimenti in questione, non può che prendersi atto dell'efficacia di tale norma sino alla (eventuale) dichiarazione di illegittimità costituzionale: si ritiene quindi ammissibile applicare il principio di sospensione della scadenza sino a quando la disposizione resta efficace. A tale proposito, si richiama la necessità di monitorare costantemente ed attentamente sia l'evoluzione normativa che l'evoluzione giurisprudenziale in materia.

#### Rif. Orientamenti EBA

---

<sup>7</sup> L'Unità Tecnica-Amministrativa che è succeduta nei rapporti attivi e passivi dell'ex Commissario di Governo Emergenza Rifiuti nella Regione Campania, è stata istituita, nell'ambito della Protezione Civile, con l'articolo 15 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3920 del 28 gennaio 2011, ed è stata prorogata fino al 31 dicembre 2022. La proroga è stata disposta dall'art. 5-bis, comma 1, D.L. 14 ottobre 2019 n. 111, convertito in L. 12 dicembre 2019 n. 141, il quale ha modificato l'art. 5, comma 1, D.L. 10 dicembre 2013 n. 136. La cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania era stata dichiarata con il D.L. 30 dicembre 2009 n. 195 che aveva altresì introdotto il divieto di promuovere azioni esecutive nei confronti della costituenda Unità Stralcio alla quale è poi subentrata, nel 2011, l'Unità Tecnica Amministrativa.

Par. 18 (eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento)

#### **Modalità applicativa**

L'evento va documentato attraverso i relativi riferimenti normativi.

Il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti interessati genera automaticamente la sospensione, sino alla fine del periodo di inibizione (che si ritiene cessare anche in occasione di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale del provvedimento), di tutti i crediti oggetto di azione legale vantati nei confronti delle aziende interessate sino al termine previsto nel provvedimento.

La sospensione opera anche per i crediti il cui pagamento non sia stato richiesto giudizialmente, una volta giunti alla loro scadenza naturale; infatti, se il debitore non ha effettuato il pagamento spontaneo del credito o di parte di esso entro la sua scadenza naturale, non è ipotizzabile che ne effettui altri ancor più in presenza di una norma che gli dà la possibilità di non adempiere neppure a seguito di un provvedimento giudiziale.

#### **Applicazione**

Regioni (per quanto attiene ai debiti per prestazioni rese per il Sistema Sanitario)

Enti locali

Enti del settore sanitario