

**ASSIFACT**

Associazione Italiana per il Factoring

Ns. Rif.: 74/25/VD**Milano, 19 febbraio 2025****OGGETTO: COMMISSIONE LEGALE**

Verbale riunione del 16 gennaio 2025

Cordiali saluti

**Il Segretario Generale
Alessandro Carretta****DISTRIBUZIONE:**

e p.c.:

AOSTA FACTOR	Denise DONZEL Giovanni TRANCHIDA	Alessandro BERTOLDO
BANCA CF+	Lidia ARTIGA Teresa CHIARELLO	DIREZIONE GENERALE Michele RONCHI
BANCA DEL FUCINO	DIREZIONE GENERALE	DIREZIONE GENERALE Stefano CUPPERI
BANCA IFIS	Francesca TREVISANATO	Andrea BERNA Alberto STACCIONE
BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA	Michela PALOMBI	Carmelo GIANIRACUSA
BANCA PROGETTO	Giuliana BONIZZI Massimo PETRAGLIA	Giorgio GRAZIANI Giuseppe PIGNATELLI
BANCA VALSABBINA	DIREZIONE GENERALE	DIREZIONE GENERALE Antonio ARMILLOTTA
BANCA SISTEMA	Luca SCARPELLINI	Andrea TRUPIA
BANCO DI DESIO E DELLA BRIANZA	Emiliano MASSARELLI	Davide TOGNETTI
BARCLAYS BANK IRELAND	Fabio PARISI	Alessandro RICCO
BCC FACTORING	Nicola ERBA	Paolo IACHETTINI
BFF BANK	Andrea BENETTIN Mario GUSTATO	Massimiliano BELINGHERI
BPER FACTOR	Roberto CALANCA Vittorio GIUSTINIANI (*)	Matteo BIGARELLI Vittorio GIUSTINIANI
BURGO FACTOR	Dario GRECO	Luca BERTINI
CLESSIDRA FACTORING	Rosella MAZZARINO Luca SIMIONATO	Gabriele PICCINI Keoma GARBILLO
CREDEMFACTOR	Donato RICCO	Moris FRANZONI
CREDIT AGRICOLE FACTORING	Valeria KOW J HWA Matteo SILVESTRINI	Ivan TOMASSI
EXPRIVIA	Dario GRECO	Dario GRECO
FACTORCOOP	DIREZIONE GENERALE	Franco TAPPARO
FACTORIT	Barbara LESCHANZ	Fabio BOLLINI
FERCREDIT	Matteo COLISTRO Ilaria DI MARIO	Stefano PIERINI
FIDIS	Simona PESCI	Andrea FAINA
GENERALFINANCE	Stefano SAVIOLO Margherita DE PIERI	Massimo GIANOLLI
GUBER BANCA	Bartolo FERRANTE Stefania ROSSETTI	DIREZIONE GENERALE
IFITALIA	Alberto SANTAMBROGIO	Chiara BRACCI
ILLIMITY BANK	Carlo SENZANI	Franco MARCARINI
INTESA SANPAOLO	Sandra MALANCA Marco SANNITI	Anna CARBONELLI
ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO E CULTURALE	Massimo PASQUALI COLUZZI	DIREZIONE GENERALE
MBFACTA	Alessia CASTAGNOLI Enrico BUZZONI (**)	Enrico BUZZONI
MCC FACTOR	Simona DI LAZZARO	DIREZIONE GENERALE Alberto ROMANI
SACE FCT	Daniela ANNIBALLE Lucia POPOLIZIO	Valerio PERINELLI
SG FACTORING	Caterina BENTIVOGLIO	Sylvain LOISEAU
UNICREDIT FACTORING	Scipione MAGGI	Daniela FERRARI

(*) Coordinatore della Commissione

(**) Presidente della Commissione

Si trasmette alla Commissione in oggetto il verbale della riunione del 16 gennaio 2025. Si prega di inviare eventuali commenti/osservazioni **entro venerdì 28 febbraio p.v.**

Si ricorda che il presente documento, riservato agli Associati e non divulgabile all'esterno, è pubblicato nell'Area Commissioni dell'Area Riservata del sito associativo, a cui i membri delle Commissioni Tecniche possono accedere attraverso le credenziali personalizzate ricevute e che è possibile recuperare in autonomia le credenziali di accesso con il proprio indirizzo email cliccando su password o nome utente dimenticato: <https://areariservata.assifact.it>.

Verbale Commissione Legale del 16 gennaio 2025



Data riunione

16 gennaio 2025 ore 10:30

Luogo

Videoconferenza Teams

Ordine del giorno:

1. LPR: stato di avanzamento
2. Disciplina D.lgs. 198/2021 (agroalimentare) e criticità per le società di factoring
3. Revocatoria: proposte di emendamento e profili connessi alle operazioni di Supply Chain Finance
4. Misure per la riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni: rischi e opportunità
5. Varie ed eventuali

Presenze

In presenza

Società	Nome	Cognome
AOSTA FACTOR	Giovanni	TRANCHIDA
BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA	Michela	PALOMBI
BPER FACTOR	Roberto	CALANCA
BPER FACTOR	Vittorio	GIUSTINIANI
CREDEMFACTOR	Donato	RICCO
CRÉDIT AGRICOLE FACTORING	Valeria	KOW J HWA
IFITALIA	Alberto	SANTAMBROGIO
INTESA SANPAOLO	Sandra	MALANCA
MBFACTA	Enrico	BUZZONI
UNICREDIT FACTORING	Antonino	CUFFARI
UNICREDIT FACTORING	Scipione	MAGGI
ASSIFACT	Diego	TAVECCHIA
ASSIFACT	Pietro	BARTOLINI
ASSIFACT	Andrea	MONTEVERDE

Online

	Nome	Cognome
BANCA CF+	Lidia	ARTIGA
BANCA IFIS	Francesca	TREVISANATO
BANCA VALSABBINA	Antonio	ARMILLOTTA
BCC FACTORING	Nicola	ERBA
BFF BANK	Valentina	ZACCARI
BFF BANK	Carlotta	RONCHI
BFF BANK	Alice	MERIGO
FERCREDIT	Matteo	COLISTRO
MBFACTA	Alessia	CASTAGNOLI
SACE FCT	Daniela	ANNIBALLE
SACE FCT	Lucia	POPOLIZIO
ASSIFACT	Nicoletta	BURINI

Assifact è impegnata nel rispettare a pieno le leggi antitrust italiane ed europee. Pertanto, i lavori e le discussioni devono seguire quanto stabilito nell'ordine del giorno ed essere condotti nel rispetto della vigente normativa Antitrust, del Modello di organizzazione e gestione associativo, del Codice etico e del Codice Antitrust che sono stati messi a disposizione precedentemente al momento della nomina e comunque in occasione della riunione. Ciascun partecipante alla riunione è tenuto ad evitare ogni discussione che possa, in via diretta o indiretta, esplicita o implicita, porsi in contrasto con le norme che regolano la concorrenza. A tal fine, è necessario evitare il rilascio e lo scambio di informazioni sensibili, sia in forma orale che scritta, che possano avere effetti sulle proprie o altrui strategie commerciali (es. dati non pubblici relativi a politiche di pricing, strategie di marketing e comunicazione, costi e ricavi, condizioni commerciali). Quanto sopra riguarda sia le discussioni in riunione, sia le eventuali conversazioni informali prima e dopo l'incontro. Ogni partecipante deve essere consapevole che le sue stesse indicazioni hanno carattere meramente esemplificativo e non esaustivo e che pertanto è necessario adottare la massima cautela ed evitare di discutere durante la riunione di temi sui quali non si abbia la certezza che siano conformi alla disciplina antitrust. Partecipando alla riunione, i presenti si dichiarano informati di quanto sopra ed esprimono l'accettazione del Codice Antitrust di Assifact, con assunzione di responsabilità per il rispetto delle norme a tutela della concorrenza.

Verbale

1. LPR: stato di avanzamento

A seguito della riunione della Commissione Legale del 16 maggio 2024 sono proseguite le attività in sede europea in merito al processo legislativo per l'adozione del cd. Late Payment Regulation (LPR).

A quanto risulta, allo stato attuale, la bozza di LPR, dopo essere stata oggetto di una prima revisione da parte del Parlamento Europeo, non ha ancora trovato consenso sul tavolo del Consiglio. In particolare, diversi membri del Consiglio hanno dichiarato la propria contrarietà al Regolamento, spingendo per una revisione della proposta in forma di direttiva o addirittura per un ritiro della proposta da parte della Commissione Europea (che non è avvenuto).

Ad oggi non risultano passi avanti nel processo e si rafforza la sensazione che l'attuale impostazione del LPR possa essere oggetto di una profonda revisione, con tempi ancora da definire. EUF continua a monitorare ogni sviluppo in materia.

2. Disciplina D.lgs. 198/2021 (agroalimentare) e criticità per le società di factoring

Il D.lgs. 198/2021 disciplina le relazioni commerciali tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli e alimentari per contrastare pratiche sleali e tutelare i fornitori.

Su invito del Presidente e del Coordinatore, l'avv. Monteverde riprende i contenuti di una nota illustrativa già condivisa, a suo tempo, con la Commissione (cfr. Allegato), richiamando i seguenti interrogativi:

- Se il factor possa acquistare crediti con termini superiori a quelli legali.
- Se tali crediti comportino l'obbligo per il factor di rispettare i termini legali o contrattuali e di incassare gli interessi moratori.
- Se l'acquisto di crediti con termini non conformi esponga il factor a rischi legali, investigativi o reputazionali.

Sul punto, nella riunione del 15 maggio 2023, la Commissione Legale si era espressa in questi termini:

"Si ritiene che il factor non sia, in generale, passibile di sanzioni: le parti del contratto sono il fornitore e l'acquirente. Il factor è terzo rispetto alle parti. Dal punto di vista deontologico ed anche per i profili di rischio reputazionale, il factor che eventualmente incorresse in tale situazione dovrebbe pertanto valutare il miglior comportamento da adottare, ad esempio informando il cedente (o, nel caso di reverse factoring e confirming, il debitore) e chiedendo a quest'ultimo di procedere alle necessarie correzioni nel contratto al fine di assicurare la conformità delle pattuizioni rispetto alla norma. Qualora dovesse accorgersi in seguito di essere intervenuto, inconsapevolmente, in una situazione di quel tipo dovrebbe quindi informare il cedente ed attendere da questo indicazioni di comportamento, restando comunque pienamente titolato a procedere all'incasso".

Laddove invece il factor formalizzi un accordo con il debitore che insiste sul piano dei rapporti con i fornitori (esempio nel caso di un rapporto di confirming o reverse factoring) e il debitore imponga tempistiche di pagamento più lunghe, di cui il factor può essere a conoscenza avendo in essere un rapporto diretto con il buyer, si ipotizza il rischio di un coinvolgimento maggiore del factor. In questo caso, oltre alla sussistenza di rischi reputazionali vanno valutate anche eventuali applicazioni di sanzioni.

Anche in relazione alla possibile estensione di un analogo limite ai termini contrattuali di pagamento in caso di adozione del LPR, si chiede alla Commissione Legale di valutare l'opportunità di esprimersi, con una Circolare Tecnica, sul punto.

La Commissione ritiene che l'argomento sia di particolare delicatezza, in quanto i riflessi conseguenti alla normativa sono stati riepilogati. La distinzione principale riguarda la possibilità che il factor non sia edotto del fatto che la fattura smobilizzata sia assoggettata alla normativa vigente. Tuttavia, nel caso in cui il factor sia consapevole di intervenire in un rapporto disciplinato dalla norma, ciò comporta necessariamente una presa di conoscenza.

Nel caso del reverse factoring, in particolare, occorre considerare la convenzione e in particolare a chi compete il pagamento degli oneri. Se il factor si limita a intervenire in un rapporto in cui le condizioni sono definite tra le parti, dovrebbe restare escluso da eventuali sanzioni. Tuttavia, occorre prestare attenzione nei casi in cui vi siano modifiche alle condizioni contrattuali originarie del rapporto di fornitura.

Per quanto riguarda le sanzioni civilistiche, queste prevedono sanzioni inibitorie e pecuniarie, applicabili esclusivamente al fornitore. Una comunicazione tempestiva al debitore e al cedente può manlevare il factor da eventuali responsabilità. Tuttavia, si evidenzia che i provvedimenti inibitori non indicano esplicitamente un destinatario delle stesse.

Il profilo della conoscibilità è rilevante: per questo motivo, sarebbe opportuno adottare una forma di comunicazione chiara nei confronti delle controparti. Essendo i factor operatori professionali, è importante

segnalare eventuali problematiche, considerando che il debitore è comunque obbligato al pagamento, ma possono sempre verificarsi comportamenti strumentali.

Si ritiene utile predisporre una circolare contenente un riassunto della normativa e delle sanzioni applicabili, nonché l'indicazione dell'opportunità di effettuare una comunicazione a fornitori e debitori nel caso in cui si rilevi una difformità dei termini di pagamento rispetto alle previsioni di legge.

3. Revocatoria: proposte di emendamento e profili connessi alle operazioni di Supply Chain Finance

Come evidenziato nella riunione della Commissione Legale del 15 maggio 2023, l'Associazione ha da tempo avviato riflessioni anche nei rapporti istituzionali al fine di eliminare il rischio di revocatoria della cessione di crediti effettuata nell'ambito di rapporti di factoring. È stato costituito il Gdl Revocatoria con il fine di procedere ad una revisione delle proposte associative in materia, anche in relazione alla disciplina della crisi d'impresa. Nel corso delle attività, il Gdl Revocatoria ha anche esaminato, su impulso del Gdl Supply Chain Finance, il tema del rischio di revocatoria nell'ambito dell'operatività di reverse factoring e/o confirming.

Il Gdl Revocatoria ha proceduto all'esame della precedente proposta associativa di esenzione dalla revocatoria e, in primo luogo, ha dovuto prendere atto dell'inefficacia (sinora) delle attività svolte al fine di escludere la revocatoria nel caso di cessione del credito. Tale proposta era basata sull'argomentazione che la cessione del credito era neutrale ai fini della tutela dei creditori, in quanto si limitava a sostituire il credito (di breve durata) con liquidità. Tale argomentazione non ha tuttavia trovato consenso in sede istituzionale in quanto è stato sostenuto, in particolare dal MEF, che vi sia comunque differenza in quanto il credito è aggredibile dai creditori (mentre la liquidità può essere spesa dal debitore). Inoltre, la mutata disciplina della crisi d'impresa richiede di aggiornare e rivedere la proposta precedente.

Su invito del Presidente e del Coordinatore, l'avv. Monteverde espone i risultati di una analisi degli orientamenti giurisprudenziali che creano criticità nella revocatoria relativamente alle cessioni di credito. In sintesi:

- L'efficacia della cessione nei confronti dei terzi è regolata dall'art. 5 della l. 52/1991, che stabilisce i criteri per rendere la cessione opponibile, con specifico riferimento al pagamento effettuato dal cessionario. Il codice civile, attraverso l'art. 1265, disciplina invece la priorità tra cessioni multiple. Tuttavia, per la giurisprudenza, le cessioni notificate o accettate dal debitore successivamente alla dichiarazione di fallimento del cedente non sono opponibili alla procedura concorsuale.
- L'art. 7 della l. 52/1991 prevede che la cessione non sia opponibile al fallimento del cedente se il curatore dimostra che il cessionario conosceva lo stato d'insolvenza del cedente al momento del pagamento e che tale pagamento è avvenuto nell'anno precedente alla sentenza dichiarativa di fallimento. La norma si applica esclusivamente alle cessioni rese opponibili tramite pagamento, escludendo quelle disciplinate dal codice civile.
- La giurisprudenza presenta tre principali orientamenti in merito all'art. 7:
 1. L'art. 7 introduce un'azione speciale che si aggiunge alla revocatoria fallimentare, consentendo al curatore di esercitare entrambe le azioni.
 2. L'art. 7 integra la disciplina della revocatoria fallimentare, collocandosi nel quadro dell'art. 166, comma 2, del Codice della crisi, e si applica ai pagamenti effettuati nel periodo sospetto annuale.
 3. L'art. 7 si configura come una specifica ipotesi di revocatoria fallimentare, con inversione dell'onere della prova, ponendo a carico del curatore la dimostrazione della conoscenza dello stato d'insolvenza da parte del cessionario.
- L'applicazione incerta delle norme relative all'art. 7 l. 52/1991 e all'art. 166 del Codice della crisi comporta significative implicazioni per i factor, influenzando sulla gestione del rischio legale in caso di liquidazione giudiziale del cedente. Si rende necessario un monitoraggio continuo dell'evoluzione giurisprudenziale per garantire la conformità e mitigare i rischi operativi.

Il Gdl ha quindi ritenuto opportuno formulare una proposta che prevede, in una prima fase, di aggiornare l'azione specifica prevista dall'art. 7 comma 1 e allinearsi così alla disciplina generale della revocatoria contenuta nel codice della crisi d'impresa, dimezzando i termini di decorrenza in coerenza con quanto previsto dal legislatore per la cartolarizzazione dei crediti (Legge 130/99) al fine di eliminare una ingiustificata disparità fra le operazioni di factoring e di cartolarizzazione.

Più nel dettaglio, secondo questa impostazione, la nuova proposta di emendamento mirerebbe principalmente ad aggiornare le disposizioni della legge 21 febbraio 1991, n. 52 in considerazione delle innovazioni introdotte dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 267) e nello specifico si intende:

- sostituire i riferimenti al "fallimento" con il più moderno concetto di "liquidazione giudiziale", adeguando anche i termini e le rubriche degli articoli 5, 6 e 7 della legge per renderli coerenti con il nuovo quadro normativo. Ad esempio, si precisa che la rilevanza della liquidazione giudiziale sarà legata al momento del deposito della domanda, piuttosto che alla sentenza dichiarativa.
- Recepire e codificare i principi giurisprudenziali consolidati, come il riconoscimento dell'inopponibilità delle cessioni di crediti notificate o accettate dopo il deposito della domanda di liquidazione giudiziale. Questo chiarimento viene introdotto per rafforzare la certezza del diritto e allineare la normativa a prassi già affermate.
- eliminare le disparità normative tra le diverse modalità di cessione dei crediti. Si intende equiparare, in termini di opponibilità ai terzi, il pagamento effettuato secondo l'art. 5 della legge 52/1991 alle notifiche e accettazioni previste dall'art. 1265 del codice civile. Questa uniformità è necessaria per evitare trattamenti differenziati che potrebbero scoraggiare l'utilizzo di strumenti previsti dalla legge del 1991, favorendo così una piena parità tra le modalità di cessione.
- ridurre i termini previsti per le azioni revocatorie, portandoli rispettivamente da un anno a sei mesi e da sei mesi a tre mesi, in coerenza con quanto già previsto per le operazioni di cartolarizzazione dei crediti disciplinate dalla legge 30 aprile 1999, n. 130. Questo intervento si basa sulla constatazione che non esistono ragioni giustificabili, anche alla luce del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, per mantenere discipline legislative differenti tra le due fattispecie.

Con riferimento alla eventuale successiva richiesta di esenzione dal rischio di revocatoria, si è rilevato che il problema fondamentale risiede nel fatto che il legislatore italiano non ha adottato la teoria indennitaria, evidenziando così un limite che affonda le sue radici all'origine del sistema normativo. Per affrontare efficacemente questa questione, è necessario partire da una prospettiva più ampia, prendendo come riferimento l'ambito comunitario e introducendo il principio del "level playing field", ovvero un approccio che garantisca parità di condizioni tra gli operatori. Questo rappresenterebbe un passo fondamentale per colmare le lacune esistenti.

Analoghe considerazioni possono essere sviluppate per l'ambito del Supply Chain Finance.

È stato rilevato che, in Italia, la revocatoria rappresenta un ostacolo significativo rispetto alla prassi internazionale. Altrove, il rischio sul cedente è considerato marginale e le operazioni si basano tipicamente su un mero collegamento anagrafico fra il cedente e il buyer. Gli operatori esteri affrontano il rischio di revocatoria, secondo quanto riportato dal Gdl Supply Chain Finance, con un approccio statistico.

La normativa italiana limita quindi il numero di fornitori idonei nei programmi di Supply Chain Finance, ostacolando la competitività rispetto agli operatori internazionali, sebbene il rischio di revocatoria in tali contesti appaia meramente potenziale, ma influisce comunque sulla percezione degli operatori.

Dal punto di vista giuridico, tuttavia, la normativa italiana non prevede forme di mitigazione per le operazioni con riconoscimento del debitore: occorre pertanto lavorare con il legislatore per ridurre le disuguaglianze normative e garantire competitività, facendo leva in particolare sugli argomenti per tipologia di operatività, tutela della concorrenza sul mercato e scenari che già esistono.

La Commissione prende nota di quanto riportato con riferimento all'attività del Gdl Revocatoria e invita il Gdl a riprendere gli approfondimenti con le seguenti finalità:

- In primo luogo, perseguire nel breve l'allineamento della Legge 52/91 alla disciplina generale della revocatoria contenuta nel codice della crisi d'impresa, dimezzando i termini di decorrenza in coerenza con quanto previsto dal legislatore per la cartolarizzazione dei crediti, e
- In secondo luogo, approfondire le argomentazioni utili ad aprire un dialogo con il legislatore per una futura revisione dell'impostazione della revocatoria secondo il principio indennitario, perseguendo così l'esenzione dalla revocatoria delle cessioni di credito, sia nell'ambito di rapporti di factoring che di rapporti di Supply Chain Finance, anche facendo leva sulla necessità di garantire la competitività degli operatori italiani nello scenario internazionale.

La dott.ssa Palombi chiede di essere inserita nel Gdl Revocatoria.

4. Misure per la riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni: rischi e opportunità

La Ragioneria Generale dello Stato ha pubblicato la Circolare n. 36 dell'8 novembre 2024 – Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

Tale circolare intende fornire le necessarie linee guida per l'individuazione delle fatture di natura commerciale, per il corretto utilizzo della facoltà prevista dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché per gli adempimenti degli organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile, in ordine al corretto utilizzo della predetta facoltà.

Dalla lettura di tale Circolare emergono alcuni spunti di particolare interesse, che alimentano riflessioni sulle modalità con cui incrementare la trasparenza dei rapporti fra gli enti pubblici e i creditori, migliorare i tempi di pagamento e favorire il ricorso alla cessione del credito da parte dei fornitori della pubblica amministrazione.

In primo luogo, la suddetta Circolare fornisce utili indicazioni per la definizione di transazione commerciale, raccogliendo e aggregando spunti da varie fonti anche giurisprudenziali.

In secondo luogo, essa definisce in modo puntuale le cause di sospensione delle fatture che sono ritenute legittime e che devono essere correttamente registrate nel sistema PCC. La sospensione della fattura implica l'esclusione dal calcolo dell'indicatore dei ritardi di pagamento per tutta la durata della sospensione. Nello specifico, le tipologie presenti a sistema sono quattro:

1. sospeso per contenzioso,
2. sospeso per contestazione (eventuali elementi previsti dal contratto la cui presenza è necessaria ai fini dell'esigibilità del credito);
3. adempimenti normativi (a titolo esemplificativo e non esaustivo, la ritenuta dello 0,5 per cento prevista dall'articolo 11 del nuovo codice dei contratti pubblici);
4. verifica di conformità (volta a conseguire l'attestazione di regolare esecuzione del contratto, compresa l'ipotesi in cui la fattura sia ricevuta dal debitore in data antecedente alla prestazione del servizio o consegna del bene); la verifica di conformità incompleta viene quindi menzionata esplicitamente fra le cause legittime di sospensione, per quanto la Circolare ricordi che la procedura di accertamento della conformità, ove prevista, deve avere, di regola, una durata non superiore a trenta giorni, a meno che le parti non concordino un diverso termine espressamente nel contratto e nella documentazione di gara e sempreché ciò non sia gravemente iniquo.

Tali informazioni, se disponibili, rafforzerebbero la sospensione del calcolo dei giorni di scaduto ai fini DoD.

Infine, viene evidenziato che non rientrano fra le legittime cause di sospensione delle fatture tutte quelle condizioni in cui il ritardo di pagamento dell'Amministrazione dipenda da motivazioni interne alle procedure

amministrative-contabili della pubblica amministrazione, comprese quelle derivanti dal ritardo nei trasferimenti di risorse finanziarie tra i diversi livelli di governo.

Questo ultimo punto richiede particolare attenzione: i ritardi riconducibili a carenze di fondi rappresentano la maggioranza delle situazioni.

Sulla base di tali indicazioni, l'Associazione ha attivato un canale istituzionale per suggerire di valutare alcuni interventi funzionali sulla PCC finalizzati al miglioramento della trasparenza dei rapporti fra enti pubblici e creditori e alla soluzione delle problematiche che limitano la possibilità dei fornitori di ricorrere a strumenti di supporto del capitale circolante tramite la cessione pro soluto del credito.

In primo luogo, sarebbe certamente utile che il factor potesse accedere agevolmente allo status della fattura, giacché se la fattura è considerata “sospesa” ed esclusa dal calcolo degli indicatori di ritardo, lo stesso principio dovrebbe applicarsi, senza discussioni, anche ai fini della definizione di default. Ciò presuppone che il creditore (e in particolare la società di factoring) abbia accesso a queste informazioni in modo snello e possa documentarle. A tale proposito, si potrebbero immaginare forme di semplificazione della procedura per il trasferimento della titolarità del credito e la possibilità per il creditore di accedere a informazioni di maggior dettaglio sullo stato della fattura rispetto alla situazione attuale (ad esempio, aprendo la visuale a livello delle suddette cause legittime di sospensione).

Peraltro, risulta che oggi gli enti raramente fanno uso di questa possibilità, tant'è che la stessa Circolare richiama, giustamente, questi ultimi a una maggiore cura su questo punto (e, sul punto, si potrebbero ipotizzare anche forme più cogenti di incentivo alla puntuale indicazione degli stati fattura).

Per tutte le altre casistiche in cui la scadenza originaria della fattura sia trascorsa inutilmente e non siano indicate in piattaforma motivazioni legittime per la sospensione si deve ipotizzare, per deduzione, una carenza di fondi dovuta al ritardo nel trasferimento delle risorse.

In tale contesto, si potrebbe esplorare la fattibilità di una certificazione più veloce e snella, magari generata automaticamente, nella quale il funzionario pubblico sarà tenuto, alla scadenza del credito e in assenza di cause legittime di sospensione, soltanto ad indicare la data prevista per il pagamento (come già avviene nell'attuale certificazione), in funzione delle previsioni legate alla ricezione delle risorse finanziarie. In sostanza, se il credito è scaduto e non vi sono cause legittime di sospensione, il credito dovrebbe intendersi certo, liquido ed esigibile e, pertanto, alla scadenza il creditore dovrebbe poter acquisire con modalità informatiche, assumendosi gli impegni del caso, una certificazione automatica o semi-automatica, utile a cedere il credito ovvero, se già ceduto, a riposizionare la data di scadenza della fattura per la corretta definizione dello status creditizio del debitore pubblico.

Tale strumento consentirebbe:

- al creditore, di smobilizzare il credito scaduto altrimenti difficile o costoso da finanziare per via della classificazione a default dell'esposizione, assicurandosi la liquidità necessaria per lo svolgimento della propria attività anche in caso di ritardo di pagamento da parte dell'ente;
- al factor, di acquistare il credito assegnandogli una scadenza più lunga ovvero, se già acquistato, di riposizionare la scadenza alla data prevista di pagamento inserita nella certificazione senza incorrere nel default dell'ente;
- all'ente, di focalizzarsi sui propri compiti istituzionali evitando di dover subire numerose procedure di recupero forzoso che peraltro potrebbero anche aggravare i ritardi di pagamento bloccando i fondi e assorbendo risorse per la gestione.

La Commissione Legale condivide l'impostazione adottata dall'Associazione e resta in attesa di eventuali sviluppi in materia.

5. Varie ed eventuali

A seguito di recenti ispezioni della Banca d'Italia presso alcuni Associati, la Commissione invita il Gdl "Impedimenti e flessibilità di pagamento" a rivedere la Circolare Tecnica 3/23 "Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA" per verificare eventuali necessità di aggiornamento.

La Ragioneria dello Stato ha adottato la [Circolare](#) n. 1 del 2025 in materia di apposizione del codice unico progetto (CUP) alle fatture per gli acquisti di beni e servizi oggetto di incentivi pubblici. In attuazione dei commi 6-8 dell'art. 5 del DL 13/2023 che hanno introdotto un collegamento tra l'obbligo del CUP per i progetti di investimento pubblico e la disciplina della fatturazione elettronica tra privati (FE), la suddetta circolare ha l'obiettivo di fornire indicazioni uniformi per l'applicazione della disposizione. In particolare, si ritiene che l'ambito di applicazione comprenda:

- i trasferimenti alle imprese per i quali sussista l'obbligo di attribuzione del CUP, a prescindere dalla natura in conto capitale o di parte corrente delle risorse;
- tra gli strumenti finanziari, i progetti di investimento per i quali è prevista l'attribuzione di un CUP secondo la normativa vigente;
- le misure di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate da eventi di protezione civile, per fronteggiare le più urgenti necessità.

Sono esclusi dall'obbligo, invece, i trasferimenti alle imprese consistenti in meri contributi al funzionamento non compresi in un progetto di investimento pubblico e i costi non fatturabili eventualmente riconosciuti all'impresa beneficiaria. Si disciplinano quindi le fatture emesse prima dell'assegnazione del CUP all'incentivo, i casi di molteplicità di CUP e il monitoraggio della spesa. Si fa riserva, infine, di fornire ulteriori indicazioni sulla possibilità di integrare l'informazione del CUP non riportato sulla fattura originaria, senza conseguenze sugli aspetti fiscali delle operazioni riferite a tale fattura, all'esito degli approfondimenti con l'Agenzia delle entrate.

È in esame alla Camera lo schema di decreto legislativo su DORA, che (fra le altre cose) estenderà l'applicazione del regolamento agli intermediari finanziari 106 con modalità semplificate e a partire dal 1 gennaio 2027.

In merito al monitoraggio delle situazioni problematiche in relazione all'acquisizione del CIG da parte degli enti accreditati (in relazione alla delibera ANAC esaminata nella riunione del 26 luglio u.s.) non emergono ulteriori problematiche da analizzare.

Non essendovi altro da discutere, la seduta è tolta alle ore 12.00

Follow up

- Riattivare Gdl Revocatoria > Staff Assifact
- Predisporre Circolare Tecnica sul tema Disciplina D.lgs. 198/2021 (agroalimentare) e criticità per le società di factoring > Commissione
- Valutare aggiornamento della Circolare Tecnica 3/23 "Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA" > Gdl Impedimenti e flessibilità di pagamento