

Lo smobilizzo dei crediti verso la Pubblica Amministrazione

A partire dalla legge Merloni (L.109/94), numerosi provvedimenti normativi hanno previsto, e i più recenti hanno favorito e semplificato, la possibilità per le imprese fornitrici della Pubblica Amministrazione di ricorrere alla cessione dei crediti derivanti da contratti di appalto, somministrazioni, forniture ed anche prestazioni professionali vantati nei confronti delle Amministrazioni pubbliche.

Le disposizioni della legge 52 del 1991, che riguarda la disciplina della cessione dei crediti d'impresa (factoring), sono applicabili anche ai crediti verso le pubbliche amministrazioni, derivanti da contratti di appalto di lavori pubblici, di concessione di lavori pubblici e da contratti di progettazione nell'ambito della realizzazione di lavori pubblici.

Il factoring è uno strumento moderno per gestire professionalmente i crediti, utilizzato dalle imprese attente al governo delle proprie relazioni con i clienti. Esso può essere utilizzato anche per tutti i crediti relativi agli appalti di lavori pubblici. Sia la stazione appaltante che l'impresa appaltatrice possono trarre vantaggio dal ricorso al factoring, servizio ad elevata personalizzazione che presenta ormai un elevato grado di diffusione nel mercato italiano, che è tra i primi a livello mondiale.

Il factoring può svolgere un ruolo significativo nella razionalizzazione dei processi d'acquisto delle Amministrazioni pubbliche e nel miglioramento della gestione dei crediti delle imprese appaltatrici.

Lo sviluppo del factoring contribuisce ad una evoluzione dei rapporti tra Amministrazioni pubbliche e imprese fornitrici nella direzione di forme di partnership.

La diffusione del factoring nell'ambito delle relazioni tra imprese e Pubblica Amministrazione comporta una corretta divulgazione delle caratteristiche dello strumento ed un'educazione al suo adeguato utilizzo, che consentano agli utilizzatori attuali e potenziali di sfruttarne adeguatamente a proprio vantaggio le indubbe potenzialità anche nel campo dei lavori pubblici.

Oggi è più facile ricorrere al factoring per cedere i crediti derivanti da appalti pubblici. La legge 11 febbraio 1994, n. 109, "legge quadro in materia di lavori pubblici" (comunemente detta "Legge Merloni"), il relativo regolamento di attuazione (DPR 554/99) e successivi provvedimenti hanno introdotto la possibilità per le imprese appaltatrici di ricorrere alla cessione dei crediti derivanti da contratti di appalto, vantati nei confronti delle Amministrazioni pubbliche abrogando alcune precedenti disposizioni (per esempio l'art. 339 della Legge 2248/1865) che impedivano la cessione di tali crediti. Tale possibilità è oggi confermata dal Codice degli Appalti (D.Lgs. 50/2016), che ha sostituito ed abrogato numerose disposizioni precedenti in materia, ed è favorita dai provvedimenti normativi che semplificano le modalità di cessione (v. DL 66/2014, decreti in materia di certificazione dei crediti PA).

Le disposizioni della legge 52 del 1991, che disciplina la cessione dei crediti d'impresa, sono state così estese ai crediti verso le pubbliche amministrazioni, derivanti da contratti di appalto di lavori pubblici, di concessione di lavori pubblici e da contratti di progettazione nell'ambito della realizzazione di lavori pubblici. Le semplificazioni sono applicabili anche alle cessioni di crediti rivenienti da prestazioni professionali.

La Direttiva comunitaria 2011/7/EU, che sostituisce integrando e inasprendo la precedente direttiva 2000/35/CE, già recepita nel nostro ordinamento, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, ivi comprese quelle effettuate tra imprese e amministrazioni pubbliche, impone a queste ultime una maggiore attenzione ai processi di acquisto, per favorire una migliore gestione dei crediti da parte dei propri fornitori. Le disposizioni della legge 52/21 1991 sono applicabili anche ai crediti derivanti da contratti di appalto o di concessione per l'acquisizione di servizi, forniture e lavori ovvero per l'esecuzione di opere o lavori, compresi i concorsi di progettazione. Per lavori pubblici si intendono le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, sostituzione, restauro e manutenzione di opere ed impianti, anche di presidio e difesa ambientale, di presidio agronomico e forestale, paesaggistica e di ingegneria naturalistica (D.Lgs. 50/2016, art. 3 -Definizioni). La normativa sui lavori pubblici (e quindi l'applicazione della cessione dei crediti) si estende ai contratti misti di lavori, forniture e servizi qualora i lavori assumano valore economico superiore al 50%.

In termini di scenario, appare in continua evoluzione e non del tutto consolidato l'universo dei contratti della pubblica amministrazione, con particolare riferimento ai contratti di global service e di facility management che, a determinate condizioni, consentono un'ulteriore opportunità di utilizzo del factoring.

I soggetti coinvolti in un'operazione di factoring sono la stazione appaltante, l'impresa appaltatrice ed il factor (banca o intermediario finanziario specializzato). Le stazioni appaltanti, che rappresentano il debitore ceduto nell'operazione di factoring, sono costituite dai seguenti soggetti:

- Stato
- enti pubblici e territoriali
- organismi di diritto pubblico
- associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da uno o più di tali enti pubblici territoriali o di tali organismi pubblici
- imprese pubbliche
- concessionari
- aziende speciali
- agenzie pubbliche
- consorzi
- soggetti privati tenuti al rispetto del codice appalti.

Gli appaltatori, che rappresentano il soggetto cedente nell'operazione di factoring, possono essere:

- imprese individuali, anche artigiane, società commerciali e società cooperative
- raggruppamenti di tali persone o enti, compresi:
 - consorzi tra società cooperative e consorzi stabili
 - associazioni temporanee di imprese
 - consorzi di concorrenti
 - soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE).

Le operazioni di factoring relative a cessioni dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche a titolo di corrispettivo d'appalto, sono esercitate, in qualità di soggetti cessionari del credito, da intermediari finanziari specializzati (le società di factoring) e da banche, sottoposti ai controlli della Banca d'Italia ed alla regolamentazione del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, e operatori finanziari appartenenti ai primari gruppi industriali

Un'occasione di selezione del mercato è dato dalle SOA, società organismo di attestazione, che rilasciano alle imprese appaltatrici un attestato "lasciapassare". Alle SOA possono partecipare anche banche e società di factoring.

Per la stazione appaltante il ricorso al factoring ed il rapporto con il factor non modificano le relazioni con l'impresa appaltatrice e favoriscono i processi d'acquisto e l'adozione di strumenti finanziari innovativi.

La cessione dei crediti derivanti da appalti propone alla stazione appaltante un confronto con un operatore specializzato e qualificato (il factor), controparte unica per la gestione del credito verso la PA, ed è coerente 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. 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.

Il ricorso al factoring può diventare per la PA stimolo allo sviluppo di una cultura del confronto e dell'integrazione con l'esterno e alla definizione di rapporti di collaborazione non solo con le imprese appaltatrici ma anche con il factor. Il factor può svolgere una funzione di regia dell'operazione nel suo complesso, specie laddove i soggetti coinvolti sono numerosi, come nel caso delle associazioni temporanee di imprese. Le stazioni appaltanti possono opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente (l'appaltatore) in base al contratto di appalto.

Il factor può svolgere una funzione di regia dell'operazione nel suo complesso, specie laddove i soggetti coinvolti sono numerosi, come nel caso delle associazioni temporanee di imprese.

Le stazioni appaltanti possono opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente (l'appaltatore) in base al contratto di appalto.

Dal punto di vista finanziario il factoring consente all'impresa appaltatrice di coprire il fabbisogno di finanziamento che consegue alle dilazioni di pagamento concesse alla clientela, di ottimizzare la programmazione degli incassi e di facilitare la crescita del

fatturato. Esso può essere utile anche quando l'impresa appaltatrice deve sostenere ingenti investimenti iniziali connessi all'appalto.

Il factoring può consentire inoltre un risparmio nei costi che l'impresa sostiene per la gestione dei crediti commerciali, grazie all'esternalizzazione – secondo una logica di outsourcing – delle attività di valutazione, amministrazione e controllo dei crediti, affidate ad uno "specialista dei crediti", il factor, che può mettere in campo le proprie competenze maturate nei rapporti con la PA, contribuendo così a ridurre anche i costi ed i tempi connessi alla gestione della relazione con la stazione appaltante.

Il factoring è un servizio ad elevata personalizzazione, in relazione alle caratteristiche del rapporto di fornitura sottostante ed alle esigenze manifestate dal cliente.

Il factoring produce numerosi effetti sull'attività dell'impresa appaltatrice, interessando le aree coinvolte dalla gestione del credito commerciale:

- la contabilità e la struttura del bilancio: il factoring comporta una semplificazione della contabilità clienti, una sostituzione di costi fissi con costi variabili, un alleggerimento delle poste di bilancio che riguardano il capitale circolante;
- la politica commerciale: il ricorso al factoring può condurre ad un aumento del volume d'affari dell'impresa appaltatrice, grazie alla possibilità di smobilizzare crediti non ancora scaduti e quindi di liberare risorse finanziarie per lo sviluppo dell'attività;
- la politica finanziaria: il ricorso al factoring comporta un aumento della velocità di circolazione del capitale d'esercizio, attraverso un accorciamento del ciclo monetario (dal pagamento dei fattori produttivi all'incasso dei lavori effettuati) e riduce il fabbisogno finanziario dell'impresa appaltatrice;
- l'organizzazione: il factoring concentra l'attenzione delle funzioni dedite a rapporti con la clientela sui profili produttivi e commerciali.

Il factoring è tipicamente orientato ad una relazione duratura con il cliente, piuttosto che ad una specifica transazione occasionale, in modo da poter affiancare l'impresa nelle funzioni amministrative, legali, organizzative e finanziarie relative alla gestione dei crediti. La convenienza del ricorso al factoring si manifesta quando la politica commerciale dell'impresa appaltatrice ha potenzialità superiori alle risorse organizzative e finanziarie che l'impresa stessa può mettere autonomamente in campo.

La domanda potenziale è dunque costituita dalle imprese che manifestano un "fabbisogno di factoring" gestionale (amministrazione, controllo, riscossione, assicurazione dei crediti) e finanziario (valutazione della clientela, integrazione delle linee di credito tradizionali grazie allo smobilizzo anticipato dei crediti).

Il factoring è un servizio a maggiore valore aggiunto rispetto al credito bancario con il quale non è dunque direttamente confrontabile.

I termini di confronto per valutare la convenienza del factoring sono il costo medio dei finanziamenti ed il costo di gestione interna del credito commerciale, sostituito dalle commissioni di factoring, relative alla gestione ed eventualmente alla assicurazione dei crediti.

I tassi d'interesse tipici delle operazioni di factoring, relativi alla anticipazione dei crediti prima della scadenza, sono tra i più bassi tra quelli di mercato, come risulta dalle periodiche rilevazioni della Banca d'Italia dei tassi d'interesse globali medi, ai sensi della legge

108

del

1996.

La cessione dei crediti nell'ambito di un rapporto di factoring è un fatto normale dell'attività aziendale ed anzi segnala che l'impresa appaltatrice è gestionalmente valida, cioè "attenta" al governo dei propri crediti ed alla programmazione dei flussi di cassa ad essi connessi.

Le istituzioni europee hanno raccomandato agli Stati membri di facilitare presso le imprese la diffusione del factoring, quale strumento utile ad una più efficace gestione dei crediti oggetto delle transazioni commerciali.

Solo chi non conosce il factoring tende, in alcuni casi, a considerarlo uno strumento finanziario marginale e/o di recupero di crediti problematici e di conseguenza attribuisce il ricorso al factoring alla presenza di problemi di finanziamento e di deterioramento della qualità del portafoglio crediti, associandolo ad una situazione di difficoltà dell'impresa.

Il factoring non è un "concorrente" del credito bancario ma costituisce uno strumento di diversificazione del passivo dell'impresa. Una banca moderna valuta quindi positivamente il ricorso al factoring della propria clientela.

Pur essendo ancora poco conosciuto, il factoring è uno strumento ormai consolidato ed apprezzato nell'ambito del sistema economico e finanziario. Esso è presente in Italia da circa cinquant'anni e interessa decine di migliaia di imprese di svariate dimensioni e settori merceologici.

Il mercato italiano ha dimensioni di assoluto rilievo nel panorama internazionale ed è, da molti anni, tra i primi mercati del factoring, a livello europeo e mondiale, insieme al Regno Unito.

Le Amministrazioni pubbliche sono impegnate in un processo di modernizzazione della propria attività, che coinvolge soprattutto la funzione acquisti. Gli appalti pubblici costituiscono uno dei settori strategici del mercato unico europeo. Il factoring può dare un contributo significativo alla razionalizzazione dei processi d'acquisto delle Amministrazioni pubbliche ed al miglioramento della gestione dei crediti delle imprese appaltatrici.

La diffusione del factoring può contribuire ad una evoluzione dei rapporti tra Amministrazioni pubbliche e imprese fornitrici, nella direzione di forme di partnership.

Il factoring è in linea con i modelli a rete della PA, ultimo grado di innovazione degli assetti istituzionali, poiché crea condizioni di integrazione fra tutti i soggetti coinvolti nell'operazione di factoring.

Si registra una sempre maggiore "spinta" verso investimenti in infrastrutture e si delinea una "concentrazione" delle imprese appaltatrici verso la figura del general contractor e la prevalenza di commesse di importi più elevati, con spazi ulteriori per il factoring. Il comma 13 dell'art. 106 del codice appalti, che sostituisce ed abroga l'art. 117 del D.LGS. 163/06, estende l'applicazione della L.52/91 alla cessione dei crediti vantato verso la PA derivanti da contratti di appalti (alle cessioni di crediti verso stazioni appaltanti derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori).

Per tali cessioni è previsto:

- atto pubblico o scrittura privata autenticata
- notifica
- rifiuto della cessione da parte del debitore pubblico entro 45 gg dalla notifica
- possibile preventiva accettazione

Per la cessione del credito con questi requisiti formali, non è necessaria la certificazione.

L'art. 9 del DL 185/2008 introduce lo strumento della certificazione per favorire le cessioni dei crediti PA (sia parte corrente che conto capitale). I punti principali sono:

- finalità di favorire la cessione a banche ed intermediari finanziari (ma anche la compensazione dei crediti con i debiti fiscali del creditore)
- i crediti devono essere certi, liquidi ed esigibili, quindi già scaduti
- cessioni pro soluto e pro solvendo
- atto pubblico o scrittura privata autenticata

- notifica
- rifiuto cessione entro 45 gg
- possibile preventiva accettazione
- la certificazione deve contenere la data prevista di pagamento

I due decreti ministeriali del maggio e giugno 2012 disciplinano la procedura di certificazione di crediti vantati rispettivamente verso le amministrazioni centrali e gli enti pubblici nazionali e le regioni, gli enti locali e gli enti SSN.

Deve trattarsi di crediti:

- non prescritti, certi, liquidi ed esigibili
- sia di parte corrente che in conto capitale.

L'art. 27 comma 2 del DL 66/2014 ha esteso l'ambito di applicazione a tutte le amministrazioni pubbliche (art 1 comma 2 D.Lgs. 165/01).

Su istanza dell'impresa creditrice, le Pubbliche Amministrazioni debitorie hanno l'obbligo di certificare i crediti che presentano i requisiti previsti dalla legge e devono indicare nella certificazione la data prevista del pagamento che non può essere successiva a 12 mesi dall'istanza di certificazione.

Con la certificazione l'impresa può chiedere la compensazione del proprio credito con somme iscritte a ruolo ovvero può cederlo a banche e intermediari finanziari.

DECRETO-LEGGE 8 aprile 2013, n. 35 – Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali.

Il Decreto 35/2013 disciplina la certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali, ai sensi dell'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter, del DL 185/2008: il credito deve essere certo, liquido ed esigibile, di parte corrente e conto capitale. Sono previste sia le cessioni pro soluto che e pro solvendo.

Il decreto stabilisce che, a partire dal 1° luglio 2014, i titolari dei crediti possono, e le amministrazioni pubbliche devono, comunicare tramite piattaforma elettronica le informazioni inerenti l'invio e la ricezione e rilevazione sui propri sistemi contabili delle fatture o richieste equivalenti di pagamento relativi a debiti per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni relative a prestazioni professionali. Tali informazioni sono accessibili alle amministrazioni pubbliche e ai titolari dei crediti registrati sulla piattaforma elettronica, anche ai fini della certificazione dei crediti e per gli adempimenti relativi alla comunicazione annuale dei crediti certi, liquidi esigibili a fine anno e non estinti.

DECRETO-LEGGE 24 aprile 2014, n. 66 (. L. di conversione 23 giugno 2014, n. 89) – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. – CESSIONE DI CREDITI GARANTITI DALLO STATO E SEMPLIFICAZIONI NELLA CESSIONE

Il Decreto 66/2014 introduce misure per favorire la cessione dei crediti certificati, a sostegno della liquidità delle imprese.

In particolare, i crediti certificati, se ceduti a banche e intermediari finanziari, sono assistiti dalla garanzia dello Stato.

Per accedere a tale beneficio, il credito deve essere:

- certo, liquido ed esigibile e maturato al 31/12/2013 e certificato a seguito di istanza presentata non oltre il 31 ottobre 2014.
- di parte corrente

- ceduto pro soluto ad una banca ovvero ad un intermediario finanziario ad tasso di sconto massimo definito dal MEF con decreto (tassi fissati a 1.90% e 1.60%)

Il decreto introduce inoltre norme generali sulla semplificazione delle cessioni dei crediti vantati verso la PA.

E' infatti prevista la cessione con scrittura privata per le cessione di crediti certificati con piattaforma PCC e la notifica a mezzo comunicazione con piattaforma PCC.