

CAMERA DEI DEPUTATI

## Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive)

A.C. 2461 - "Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali"

NOTA DI APPROFONDIMENTO DI

### ASSIFACT – Associazione Italiana per il Factoring

- FAUSTO GALMARINI, Presidente
- ALESSANDRO CARRETTA, Segretario Generale

29 Aprile 2020

## Introduzione

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringraziamo per l'attenzione che codeste Commissioni vorranno dedicare alle nostre riflessioni e proposte inerenti alle misure temporanee per il sostegno alla liquidità delle imprese danneggiate dall'epidemia Covid-19.

Assifact, l'Associazione Italiana per il Factoring, nata nel 1988, rappresenta sostanzialmente la totalità del mercato del factoring in Italia, con un volume d'affari (turnover) pari al 14% del PIL. Il numero di aderenti all'Associazione risulta essere ad oggi complessivamente pari a 47, di cui 35 banche e intermediari finanziari ex art. 106 TUB, con la qualifica di Associato ordinario e 12 società di servizi e studi professionali, con la qualifica di Associato sostenitore.

L'Associazione ha seguito con attenzione l'emanazione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (DL "Cura Italia"), che ha previsto misure di sostegno economico per imprese danneggiate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, e successivamente l'emanazione del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (DL "Liquidità"), che ha introdotto ulteriori misure urgenti in materia di accesso al credito per fronteggiare l'emergenza economica.

Tali misure rappresentano certamente un primo importante passo verso la salvaguardia del sistema economico italiano ma la situazione grave e complessa di molti settori produttivi richiede ulteriori misure straordinarie e il ricorso a tutti gli strumenti possibili a disposizione per affrontare la crisi.

In particolare, appare necessario prevedere interventi anche sul capitale circolante delle imprese, che rappresenta il "motore" della gestione corrente, direttamente collegato alla disponibilità di cassa e alla rotazione del magazzino e di crediti e debiti commerciali. È sul capitale circolante, infatti, che si scaricano le tensioni di liquidità delle imprese e diventa cruciale fornire alle imprese i mezzi finanziari di cui hanno bisogno per far fronte ai pagamenti commerciali.

In questi termini, il factoring - prodotto ideale nella gestione e nel finanziamento del capitale circolante - rappresenta uno straordinario strumento di sostegno alle imprese e all'economia reale, che ha già dimostrato di svolgere anche in situazioni congiunturali difficili un ruolo di grande rilievo affiancando le imprese e "traghettrandole" fino alla ripresa.

## Il Factoring in Italia ed in Europa

Attraverso il factoring, un'impresa fornitrice che vanta dei crediti commerciali verso le imprese acquirenti per la fornitura di beni o la prestazione di servizi, può cederli ad una società di factoring (il "factor", di fatto una banca o un intermediario finanziario vigilato), ricevendone in cambio un corrispettivo pari al valore nominale del credito, al netto del compenso a favore del cessionario, entrando così in possesso della liquidità anticipatamente rispetto alla scadenza del credito. Il factoring può assumere differenti configurazioni in relazione all'esigenza del cliente: gestionale, finalizzata all'incasso dei crediti, di garanzia, per la copertura dei rischi contro l'insolvenza del debitore, e finanziaria, per l'anticipazione dei crediti prima della loro scadenza.

Dal punto di vista giuridico, la cessione dei crediti di natura mercantile è regolata dalla Legge 21 febbraio 1991, n. 52 che produce il passaggio della titolarità del credito di fornitura dal cedente al cessionario (il Factor). La cessione si può perfezionare in due distinte modalità: pro solvendo e pro soluto. Nel primo caso il cedente

(cliente della società di factoring) garantisce, nei limiti del corrispettivo pattuito, la solvenza del debitore ceduto mentre nel secondo caso il rischio della solvenza è assunto dal cessionario (la società di factoring).

Il debitore ceduto, di norma, non instaura alcun un contratto di finanziamento con il Factor in quanto la cessione del credito non muta la natura dell'obbligazione, che è e resta un debito di natura commerciale, ma, a determinate condizioni, può concordare con il Factor un autonomo contratto di finanziamento finalizzato all'ottenimento di una dilazione di pagamento rispetto alla scadenza originaria pattuita con il fornitore.

Nella cessione del credito l'iniziativa è generalmente del fornitore, che si affida al Factor per la gestione e l'incasso delle fatture emesse nei confronti della propria clientela. Si sta peraltro diffondendo, grazie anche allo sviluppo tecnologico ed all'utilizzo di piattaforme, il ricorso al reverse factoring (o factoring indiretto), mediante il quale l'attore chiave è il debitore (di norma un'impresa medio/grande) che chiede ai propri fornitori (quasi sempre PMI) di cedere il credito di fornitura ad una società di factoring. Il contratto di reverse può prevedere altresì la concessione di una dilazione di pagamento al debitore ceduto, con grande beneficio per il capitale circolante di tutte le imprese coinvolte: da un lato il fornitore ottiene il pagamento anticipato del corrispettivo; dall'altro l'acquirente può pagare il proprio debito in tempi più dilatati. Entrambi i soggetti riducono così il proprio fabbisogno finanziario a copertura delle esigenze di capitale circolante.

Il settore del factoring presenta elevati tassi di sviluppo in tutta Europa ed in Italia in particolare. Secondo i dati della Federazione Europea per il factoring (EUF) nel 2019 sono stati ceduti a società di factoring crediti per un ammontare pari a oltre 1.900 miliardi di euro, con un'incidenza dell'11,3% sul PIL dell'Unione Europea.

In Italia il factoring, specie negli ultimi 12 anni caratterizzati da una lunga fase di ciclo economico negativo, ha svolto un ruolo di importante sostegno all'economia reale: il volume complessivo dei crediti commerciali acquistati dalle società di factoring (turnover) è passato dai 115 miliardi di euro del 2007, anno di inizio della crisi, ai 255 miliardi registrati nel 2019, importo più che raddoppiato. Nello stesso periodo l'entità delle anticipazioni erogate alle imprese è passata da 26 miliardi di euro a 55 miliardi di euro, in totale controtendenza rispetto ai finanziamenti bancari che hanno invece segnato significative contrazioni, a dimostrazione di una resilienza ai cicli economici negativi e di un concreto supporto al sistema produttivo. Nei primi due mesi del 2020 il mercato ha registrato un'ulteriore crescita rispetto all'anno precedente (+1,18%) ed anche le prime stime del mese di marzo mostrano una sostanziale tenuta dei volumi.

La crescita dei volumi non ha però avuto impatti sulla rischiosità dell'operazione, che si è sempre mantenuta su livelli decisamente bassi: il tasso delle sofferenze è stato infatti significativamente contenuto e ben al di sotto di quello registrato nel settore bancario nel suo complesso, in quanto la società di factoring può mitigare il rischio di controparte avendo una molteplicità di fatture su più debitori ceduti inserite nel portafoglio crediti oggetto di cessione. Grazie al controllo quotidiano degli incassi delle fatture anticipate o acquisite con la cessione e al costante aggiornamento dell'archivio delle abitudini di pagamento dei debitori il Factor può intervenire tempestivamente, utilizzando le informazioni man mano acquisite nell'assunzione di nuovi rischi. Per la sua flessibilità il factoring sa adattarsi anche alle situazioni congiunturali più estreme, assicurando un supporto continuo e crescente alle imprese, in particolare le PMI.

Nonostante il notevole tasso di crescita registrato dal settore, vi sono ancora potenziali aree di sviluppo in quanto nei bilanci delle aziende produttive e di servizio, sulla base dei dati desunti dalla relazione annuale di Banca d'Italia, i crediti commerciali rappresentano il 33,5% del totale delle attività finanziarie, pari a quasi 620 mld di euro.

## Le misure a sostegno della liquidità delle imprese

Con la diffusione della pandemia da Covid-19, i Governi europei hanno adottato numerose misure volte al contenimento del contagio, principalmente basate sulla restrizione alla mobilità dei cittadini, che hanno richiesto, fra le altre cose, il rallentamento o la sospensione dell'attività d'impresa in molti settori. Ciò sta comportando conseguenze assai gravi all'economia reale, che si trova ad affrontare una caduta del prodotto senza precedenti per rapidità ed intensità, la cui effettiva portata è ancora oggi difficile da stimare.

A sostegno delle imprese in tale situazione di emergenza, i Governi e le istituzioni europee stanno introducendo misure importanti che prevedono il coinvolgimento diretto del sistema creditizio.

Il Governo italiano è intervenuto, in una prima fase con il decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, che all'art. 56 ha introdotto, in presenza di taluni requisiti, una moratoria straordinaria sulle obbligazioni creditizie delle PMI e delle microimprese, che sospende, sino al 30 settembre 2020, la revocabilità delle linee di credito in conto corrente e dei prestiti per anticipazioni nonché la scadenza dei prestiti a breve termine e delle rate dei mutui concessi.

In una seconda fase, con il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, è stata prevista la concessione della garanzia pubblica sui nuovi finanziamenti alle imprese, rafforzando gli schemi già esistenti, sino al 100% dell'importo del finanziamento a determinate condizioni, con il coinvolgimento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI (il cui ambito è stato ampliato innalzandone il limite alle imprese con addetti sino a 499) e della SACE per le imprese di maggiori dimensioni. Con riguardo alle garanzie rilasciate dalla SACE ci preme sottolinearne alcuni aspetti.

L'articolo 1 del decreto-legge in esame, al fine assicurare la necessaria liquidità alle imprese con sede in Italia, colpite dall'epidemia Covid-19, dispone che SACE S.p.A. conceda - fino al 31 dicembre 2020 - garanzie in favore di banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti sotto qualsiasi forma alle suddette imprese.

Sulle obbligazioni della SACE derivanti da tali garanzie è accordata di diritto la garanzia dello Stato e senza regresso.

Il comma 2 dello stesso articolo fornisce i requisiti nel rispetto dei quali SACE può concedere, entro il 31 dicembre 2020, la suddetta garanzia. In sintesi, la garanzia in esame:

- è a prima richiesta, esplicita, irrevocabile e conforme ai requisiti dalla normativa di vigilanza prudenziale ai fini della mitigazione del rischio (lettera f));
- copre nuovi finanziamenti concessi all'impresa (lettera g));
- copre (lettera d)), in concorso paritetico e proporzionale tra garante e garantito (e nel rispetto delle condizioni previste dal Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19 della Commissione Europea):
  1. il 90% dell'importo del finanziamento per le imprese con meno di 5.000 dipendenti in Italia e fatturato sino a 1,5 miliardi di euro;
  2. l'80% per le imprese con fatturato fra 1,5 e 5 miliardi di euro ovvero più di 5.000 dipendenti in Italia, e
  3. il 70% per le imprese con fatturato superiore a 5 miliardi di euro;
- è rilasciata per finanziamenti di durata sino a 6 anni, con possibilità di preammortamento di durata fino a 24 mesi (lettera a));
- è condizionata al fatto che il soggetto finanziatore dimostri che ad esito del rilascio del finanziamento l'esposizione complessiva verso il soggetto finanziato è aumentata (lettera m)).

## Considerazioni e proposte sulle misure per la liquidità (proposta di modifica all'articolo 1)

Le imprese italiane si trovano oggi ad affrontare un drastico calo del fatturato causato dal fermo delle attività, che si traduce in minori flussi di cassa e di conseguenza in tensioni finanziarie improvvise e di inattesa severità, con il rischio di non essere in grado di adempiere alle proprie obbligazioni di pagamento commerciali o finanziarie, generando quindi un'impennata di insolvenze, che a sua volta può condurre ad un vero e proprio "blackout" produttivo generalizzato. Tale situazione va ad aggravare una già preesistente situazione di tensione delle imprese legata alle difficoltà di ripresa economica, al fenomeno dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e agli effetti negativi attesi dall'introduzione nell'ambito della normativa europea di vigilanza prudenziale delle banche e degli intermediari finanziari della nuova definizione di default che genera un sostanziale restringimento delle possibilità delle banche e degli intermediari finanziari di concedere credito. È facile immaginare che la situazione dei ritardi nei pagamenti andrà ad aggravarsi nelle prossime settimane e nei prossimi mesi. Secondo recenti indagini, una piccola impresa su due sta già segnalando che i tempi di pagamento dei committenti privati si sono allungati a dismisura e questo sta mettendo a rischio la tenuta finanziaria di numerosi settori.

Occorre rilevare che le misure intraprese dal Governo italiano, allo stato, pur nell'ampiezza dell'ambito di intervento, appaiono applicabili solo parzialmente all'operatività di factoring e reverse factoring, come sopra descritta, lasciando oggi esclusa una ampia platea di imprese che vi fanno abitualmente ricorso.

Con riferimento alla moratoria dei prestiti introdotta dal decreto-legge 18/2020, essa è applicabile esclusivamente alle microimprese e alle piccole e medie imprese. Inoltre, la moratoria opera esplicitamente nei seguenti casi: a) per le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti esistenti alla data del 29 febbraio 2020 o, se superiori, a quella di pubblicazione del presente decreto, b) per i prestiti non rateali con scadenza contrattuale prima del 30 settembre 2020 e c) per i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale.

Restano pertanto escluse le imprese di dimensioni maggiori e, in generale, i debitori ceduti nell'ambito di operazioni di factoring. Il debito di tipo commerciale derivante dalla fornitura effettuata infatti non pare potersi includere nell'ambito di applicazione del beneficio di cui all'art. 56 del suddetto decreto (se non nel caso in cui il debitore abbia sottoscritto un autonomo contratto di finanziamento per la ulteriore dilazione del termine di pagamento).

Le società di factoring stanno oggi supportando con le proprie forze i fabbisogni di capitale circolante delle imprese acquirenti, piccole e non, che si trovano nella condizione di non poter pagare i propri debiti commerciali in conseguenza alla pandemia attraverso la concessione di apposite dilazioni di pagamento valutate caso per caso e d'intesa con le imprese cedenti.

Le rigide disposizioni di vigilanza in materia di controllo del rischio di credito prevedono altresì la necessità di verificare, in tali casi, la sussistenza dei requisiti per la classificazione a "esposizione deteriorata" ovvero fra le esposizioni oggetto di misure di tolleranza (*forbearance*).

In conseguenza di ciò la durata finanziaria dell'esposizione, tipicamente di breve termine, si allunga e, in assenza di una garanzia su tali posizioni, si riduce necessariamente lo spazio per la cessione e l'anticipazione di nuovi crediti.

A questo problema non sembrano porre rimedio, se non in modo parziale, le misure di cui al decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23.

Con riferimento alla garanzia di cui all'art. 1 si sottolinea che, per quanto l'ambito di applicazione della garanzia sia esplicitamente inclusivo ("finanziamenti sotto qualsiasi forma"), alcune delle condizioni poste per il rilascio della garanzia da parte di SACE come formulate nell'attuale comma 2 dell'art.1 non sembrano applicabili alle operazioni di factoring né alle connesse dilazioni di pagamento, anche se la finalità è identica a quella dei finanziamenti (fornire liquidità alle imprese).

In particolare, il requisito della possibilità del preammortamento prevista dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 1 non sembra applicabile per natura e per durata (sempre nel breve periodo) all'operazione di factoring e di dilazione, il cui meccanismo di funzionamento è di tipo *revolving* e non prevede un piano di ammortamento. Né è possibile immaginare, nell'ambito dell'operatività del factoring e del reverse factoring, una erogazione in un'unica soluzione come richiesto dalla SACE nel manuale operativo con cui si dà attuazione alla misura in esame.

Parimenti, nell'ambito dell'operatività factoring può non essere soddisfatta la condizione posta dalla lettera m) del comma 2 dell'art. 1, in relazione alla quale l'ammontare complessivo delle esposizioni nei confronti del soggetto finanziato dopo il rilascio della garanzia risulti superiore all'ammontare di esposizioni detenute alla data di entrata in vigore del decreto in esame. Giova infatti ricordare che l'operazione è strettamente connessa ai crediti commerciali rappresentati tipicamente da fatture di importo e scadenza definita. È evidente che l'importo delle fatture è dato e derivante dal contratto di fornitura fra l'impresa cedente e il proprio cliente debitore. L'importo dell'obbligazione del debitore ceduto non può quindi variare ma con la società di factoring questi può sottoscrivere un contratto di dilazione di pagamento.

**A fronte di ciò, parrebbe che la misura di cui all'art. 1 escluda, nei fatti, tutte le operatività di tipo revolving fra cui appunto il factoring e il reverse factoring.**

Parimenti appare limitato l'ambito di applicazione delle misure di cui all'art. 13 inerente il fondo centrale di garanzia PMI, in quanto pur consentendo (in parte e a determinate condizioni) di garantire il ricorso al factoring da parte del cedente, esso sembra lasciare scoperta la posizione del debitore ceduto.

Il meccanismo di cui alla lettera m) del comma 1 è applicabile esclusivamente alle operazioni finanziarie che prevedano il rimborso del capitale non prima di 24 mesi, escludendo di fatto le operazioni revolving o a più breve termine. Il ricorso alle altre forme di garanzia previste dall'art. 13 appare comunque limitato dal fatto che, in caso di ritardo di pagamento da parte del debitore ceduto superiore a 90 giorni rispetto alla scadenza, l'esposizione verso quest'ultimo sarebbe comunque classificata come deteriorata ai sensi della vigente disciplina prudenziale.

Pertanto, pur rientrando le operazioni di factoring e di cessione di crediti pro soluto e pro solvendo fra le operazioni di finanziamento sotto qualsiasi forma, in quanto incluse fra le operazioni ammesse al mutuo riconoscimento disciplinate dal Testo Unico Bancario esercitabili nei confronti del pubblico da banche e intermediari finanziari ex art. 106 TUB, così come le dilazioni di pagamento che configurano autonomo contratto di finanziamento perfezionato con il debitore ceduto, e pur rappresentando un importante sostegno creditizio per finanziare il capitale circolante delle imprese e non per coprire vecchie esposizioni già in essere, esse sembrano di fatto escluse dall'ambito di applicazione di cui agli articoli 1 e 13 del provvedimento in esame.

Considerata la necessità di fornire risposte immediate anche alle esigenze delle imprese di mantenere attiva la "macchina dei pagamenti", fornire sollievo finanziario alle imprese acquirenti ed evitare insolvenze a catena nelle filiere, occorre integrare il modello di garanzie già introdotto attraverso un meccanismo organico che preveda appositi strumenti a supporto delle operazioni che, per loro natura, rispondono proprio a tali obiettivi.

**L'Associazione si pregia quindi di suggerire alcune modifiche che hanno l'obiettivo di includere effettivamente le dilazioni di pagamento dei crediti commerciali da concedere ai debitori ceduti in difficoltà causa Emergenza**

**Covid-19 nell'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 1 del DL Liquidità e conseguentemente dell'art. 13 (si veda proposta di emendamento in calce al documento).**

Attraverso la garanzia pubblica sulla dilazione si potrebbe supportare finanziariamente il debitore ceduto, che pagherebbe più tardi le proprie obbligazioni, sia il cedente, che potrebbe liberare spazio nei propri affidamenti per altre cessioni di credito e non essere chiamato a rispondere dell'eventuale insolvenza del debitore ceduto.

In primo luogo, nell'ambito dell'art. 1 si ritiene necessario modificare la condizione di cui alla lettera a) del comma 2 e specificare che la garanzia è rilasciata entro il 31 dicembre 2020, per finanziamenti in qualsiasi forma di durata non superiore a 6 anni, con la possibilità per le imprese di avvalersi, ove applicabile in relazione alla tipologia di finanziamento, di un preammortamento di durata fino a 24 mesi.

È inoltre opportuno integrare la lettera m) con un'ipotesi alternativa applicabile all'operazione di factoring, ossia che il soggetto finanziatore possa dimostrare di aver concesso al debitore ceduto un termine più favorevole per il pagamento, non inferiore a sei mesi.

Occorre inserire un comma ad hoc (comma 13-bis) con l'obiettivo di chiarire cosa copre la garanzia e quali sono le condizioni che consentono al debitore ceduto di poter accedere alla garanzia, specificando che la garanzia copre le dilazioni dei termini di pagamento dei crediti concesse da banche, intermediari finanziari ex art. 106 del decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993 (Testo unico bancario) e da altri soggetti abilitati alla concessione di credito su richiesta dei debitori ceduti. La concessione della dilazione è ovviamente subordinata al riconoscimento dell'ammontare del credito da parte del debitore, che conferma la regolarità delle fatture a suo carico e la conseguente autoliquidabilità dell'operazione. Qualora al termine della dilazione, su istanza dell'impresa debitrice, il cessionario accordi a quest'ultima un piano di rientro dell'esposizione debitoria, tale garanzia deve estendersi automaticamente per la durata del piano di rientro nei limiti temporali di cui al comma 2, lettera a), a maggior favore dell'impresa debitrice.

Alle dilazioni di pagamento in esame si applicherebbero, in quanto compatibili, in particolare, le previsioni di cui alla lettera h) in termini di condizioni economiche.

Alternativamente, le medesime misure possono essere introdotte attraverso un apposito comma unico per le dilazioni di pagamento connesse alle cessioni di factoring, sostanzialmente invariato nei principi e negli obiettivi, che riconduce le suddette operazioni nell'ambito della garanzia SACE, rimuovendo i suddetti ostacoli, ovvero alla garanzia di un altro Fondo opportunamente individuato (es. fondo di cui all'articolo 37 comma 6 del decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014 n. 89).

Infine, analogamente e per completezza e coordinamento delle norme, la medesima previsione di inclusione delle operazioni di dilazione su crediti commerciali deve riguardare il perimetro applicativo del fondo di garanzia PMI previsto dall'art. 13 e richiamato dal comma 1 dell'art.1. A tal fine, appare sufficiente integrare la lettera c) del comma 1 dell'art. 13 specificando che sono incluse le dilazioni concesse su crediti commerciali ceduti da parte di banche, intermediari finanziari ex art. 106 e altri soggetti abilitati alla concessione del credito in Italia.

La misura indicata presenta numerosi vantaggi:

- assicura la "tenuta" dei flussi finanziari all'interno della filiera, nella logica virtuosa della supply chain finance, ed il consolidamento della struttura finanziaria di PMI e imprese corporate e si ispira a quanto già attuato per la riduzione del debito pregresso della PA con la Piattaforma per la Certificazione dei Crediti;
- moltiplica l'effetto leva della garanzia statale sulle filiere produttive: il pagamento anticipato da parte del Factor all'impresa fornitrice consente infatti a quest'ultima di avere liquidità aggiuntiva con la

quale adempiere, a sua volta, alle proprie obbligazioni commerciali verso i suoi fornitori, attivando un flusso finanziario virtuoso che risale l'intera filiera produttiva. La contemporanea dilazione del pagamento verso il debitore ceduto consente a quest'ultimo di ottenere sollievo dalle inevitabili tensioni finanziarie nei prossimi mesi, assicurando inoltre il mantenimento dello status creditizio ed evitando la classificazione, ai sensi della disciplina prudenziale, delle relative esposizioni come deteriorate (cioè quelle che evidenziano scaduti di oltre 90 giorni) o *forborne* (cioè quelle oggetto di misure di tolleranza specifiche per la situazione di difficoltà finanziaria del singolo debitore)

- assicura che la liquidità venga utilizzata dalle imprese coinvolte per le finalità previste dal decreto-legge, e nello specifico per sostenere il capitale circolante;
- adotta una visione "forward looking" e orientata alla ripartenza, introducendo un supporto mirato al ciclo monetario dell'impresa per consentire alle imprese un ulteriore sostegno finanziario nella fase di ri-approvvigionamento in vista, e ancora prima, della ripartenza delle vendite;
- impedisce il sovraindebitamento a medio lungo termine delle imprese fornendo i mezzi per svolgere la propria attività in tempi e quantità direttamente connesse alla ripartenza del business.

## Ulteriori misure a supporto della liquidità delle imprese

Il sostegno alle imprese tramite interventi sul capitale circolante include anche il profilo dell'assicurazione dei crediti commerciali, che è in grado di neutralizzare il deterioramento del merito creditizio causato dalla diffusione del Covid-19 e di conseguenza salvaguardare il livello di liquidità delle imprese e la possibilità di accesso al credito.

A tal fine, deve essere valutata nell'ambito del DL Liquidità anche l'estensione del meccanismo della garanzia statale per l'assicurazione crediti commerciali a breve termine, includendo nel novero dei soggetti in favore dei quali SACE può concedere la garanzia anche le imprese di assicurazione attive in Italia nel ramo dei crediti commerciali sul breve termine.

Il ricorso al factoring e al reverse factoring appare facilitato dall'introduzione della fattura elettronica obbligatoria e dalla sempre maggiore digitalizzazione. Inoltre, nell'attuale contesto di evoluzione tecnologica sono apparsi sullo scenario anche nuovi operatori, fintech e piattaforme digitali di gestione dei crediti, che possono validamente soddisfare le esigenze anche di microimprese, che hanno volumi di fatturato molto bassi o esigenze contingenti di smobilizzo crediti.

Vi sono però ulteriori misure di supporto al capitale circolante delle imprese, tramite la semplificazione del ricorso al factoring, che si ritiene occorra valutare, almeno nel periodo dell'emergenza economica (seppure siano valide ed auspicabilmente attuabili anche per il futuro a regime ordinario), quali, prima di tutto:

- abolizione dell'atto pubblico e della notifica a mezzo ufficiale giudiziario per le cessioni di crediti vantati verso la PA e adozione delle stesse modalità previste per la cessione di crediti verso imprese private (scambio di corrispondenza a mezzo pec)
- abolizione o limitazione delle clausole di incedibilità dei crediti commerciali;
- eliminazione del rischio di revocatoria per le cessioni ex L.52/91 come già previsto per la cessione di crediti certificati a mezzo piattaforma MEF
- la possibilità di cessione a banche e intermediari finanziari (con relativa anticipazione) del credito vantato da un'impresa nei confronti dell'INPS per l'anticipazione della Cassa Integrazione Guadagni da questa erogata ai dipendenti, prevedendo modalità semplificate e tali da garantire che il rimborso da parte dell'INPS avvenga mediante pagamento diretto al cessionario e non a conguaglio.

L'industria italiana del factoring e l'Associazione italiana per il factoring, che la rappresenta, sono consapevoli dell'importanza del ruolo che le banche e gli intermediari finanziari, che stanno in effetti già assicurando, con le proprie forze, ai propri clienti e ai debitori ceduti il massimo supporto per fronteggiare le prime difficoltà emerse, sono chiamati a svolgere in questa crisi, e auspicano fortemente l'evoluzione normativa prospettata, pronte ad affiancare le imprese nelle sfide che si profilano all'orizzonte.

Per questo motivo si conferma sin da ora la disponibilità dell'Associazione a dare un ulteriore contributo per la parte di competenza, nelle forme più opportune, anche al fine di definire alcune indicazioni applicative e procedurali utili per massimizzare l'efficacia delle misure previste.



MODIFICHE AL DL Liquidità - AC 2461 - "Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali"

**Proposta di emendamento riferito all'articolo 1, Misure temporanee per il sostegno alla liquidità delle imprese**

All'articolo 1, comma 2 sono apportate le seguenti modificazioni:

alla lettera a), dopo la parola "avvalersi", inserire le seguenti " , ove applicabile in relazione alla tipologia di finanziamento";

alla lettera m), dopo le parole "prima dell'entrata in vigore del presente decreto" inserire le seguenti è "ovvero il debitore di cui al comma 13-bis usufruisce di un maggiore termine per il pagamento, non inferiore a 6 mesi, rispetto a quanto originariamente previsto da contratto o dal finanziamento".

Conseguentemente, dopo il comma 13 è inserito il seguente:

*13-bis) Nel caso di operazioni di anticipo su crediti ovvero cessione di crediti, la garanzia di cui al presente articolo copre le concessioni al debitore ceduto di dilazioni dei termini di pagamento dei crediti rilasciate da banche, intermediari finanziari ex art. 106 del decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993 (Testo unico bancario) e da altri soggetti abilitati alla concessione di credito su richiesta dei debitori ceduti a condizione che vi sia il riconoscimento incondizionato dell'ammontare del credito. Qualora al termine della dilazione, su istanza dell'impresa debitrice, il cessionario accordi a quest'ultima un piano di rientro dell'esposizione debitoria, tale garanzia si estende automaticamente per la durata del piano di rientro nei limiti temporali di cui al comma 2, lettera a).*

Conseguentemente, all'art. 13, comma 1 sono apportate le seguenti modificazioni:

alla lettera c), dopo le parole "operazione finanziaria", inserire le seguenti " , ivi incluse le dilazioni concesse su crediti commerciali ceduti da parte di banche, intermediari finanziari ex art. 106 e altri soggetti abilitati alla concessione del credito in Italia".

**Relazione illustrativa**

Il lockdown conseguente all'emergenza da COVID-19, le restrizioni legate alla mobilità per le persone, le difficoltà di ricevere o recapitare i prodotti acquistati, le ordinanze di sospensione o chiusura delle attività, il calo degli ordinativi e la riduzione drastica della domanda ed altri fattori hanno generato e continuano a causare una sospensione o un rallentamento della produzione e dell'attività, una riduzione della liquidità e conseguenti difficoltà nei pagamenti, che si propagano a cascata su tutta la filiera produttiva.

In questo contesto economico, rappresenta una fonte importante di sostegno finanziario alle imprese anche il riconoscimento di dilazioni di pagamento alle imprese che in questo momento non sono in grado di far fronte alle proprie obbligazioni commerciali nei termini ordinari contrattualmente previsti.

Il factoring ha sempre svolto una funzione di supporto alla liquidità delle imprese e rappresenta lo strumento ideale per la gestione e il finanziamento del capitale circolante e la pianificazione temporale dei flussi di cassa in entrata e in uscita, anche nei momenti di crisi economica.

L'operazione si concretizza infatti in un contratto di cessione di crediti commerciali stipulato fra impresa cedente e società di factoring cessionaria che consente all'impresa di godere dell'immediata disponibilità dell'ammontare dei crediti non ancora scaduti vantati nei confronti di terzi debitori ceduti. Tali finanziamenti

sono caratterizzati da una fonte di rimborso predeterminata che è rappresentata dall'impresa ceduta in relazione all'obbligazione commerciale da cui deriva il credito ceduto. Il debitore ceduto non è pertanto legato in prima istanza alla società di factoring da un contratto di finanziamento ma può, a determinate condizioni, concordare con la società di factoring un autonomo contratto di finanziamento che prende la forma della dilazione di pagamento.

Tale strumento di concessione alle imprese debtrici di dilazioni di pagamento nell'ambito di operazioni di cessione dei crediti di impresa di cui alla Legge 21 febbraio 1991, n. 52 supportato da garanzia statale sostiene sia le imprese creditrici perché facilita lo smobilizzo delle fatture già emesse e in scadenza o che saranno emesse alla ripresa delle attività sia le imprese debtrici con termini maggiori di pagamento di quelli originariamente previsti dalla transazione commerciale e/o concedibili dall'impresa fornitrici.

Da ciò deriva la necessità di includere nell'ambito di applicazione definito dall'art.1 del Decreto Liquidità non solo le erogazioni tradizionali di nuova liquidità ma anche il riconoscimento di termini più favorevoli per il pagamento dei debiti commerciali rispetto a quelli originari contrattualmente previsti o altre analoghe facilitazioni finanziarie.

Giova ricordare che le operazioni di factoring e di cessione di crediti pro soluto e pro solvendo rientrano a pieno titolo fra le operazioni di finanziamento sotto qualsiasi forma in quanto incluse fra le operazioni ammesse al mutuo riconoscimento disciplinate dal Testo Unico Bancario esercitabili nei confronti del pubblico da banche e intermediari finanziari ex art. 106 tub, così come le dilazioni di pagamento che configurano autonomo contratto di finanziamento.

Ammettendo alla garanzia pubblica la dilazione concessa al debitore ceduto, il beneficio della garanzia si estende indirettamente anche all'impresa cedente, che incasserà l'anticipazione pagata dal factor del corrispettivo della cessione, potenziando l'effetto leva della misura sul capitale circolante dei soggetti interessati.

A titolo di esempio, l'impresa X vanta crediti commerciali nei confronti dell'impresa Y, con scadenza a 60 giorni emissione fattura. Prima di attendere la scadenza della fattura l'impresa X può cedere tali crediti pro soluto alla società di factoring, ottenendo così delle liquidità prima dell'effettivo incasso del credito derivante dal pagamento da parte dell'impresa Y. Con la cessione, la società di factoring diventa titolare del credito commerciale ceduto e può concedere una dilazione di pagamento all'impresa Y (debitore ceduto) su richiesta di quest'ultima ed in presenza della garanzia di cui all'art.1 del DI Liquidità, spostando in tal modo la scadenza dell'obbligazione per un periodo non inferiore a 6 mesi e finanziando di fatto il debitore ceduto Y. La garanzia di cui all'art.1 va ad assistere l'importo del credito ceduto.

Tuttavia alcune delle condizioni poste per il rilascio della garanzia da parte di SACE come formulate nell'attuale comma 2 dell'art.1 non sono correlabili ad operazioni di factoring che riguardano cessioni di credito pro soluto o pro solvendo anche se la finalità è identica a quella dei finanziamenti (fornire liquidità alle imprese).

La modifica alla lettera a) del comma 2 dell'art. 1 si rende necessaria in quanto l'ipotesi del preammortamento non è applicabile all'operazione di factoring e di dilazione. Si propone quindi di specificare che la garanzia è rilasciata entro il 31 dicembre 2020, per finanziamenti in qualsiasi forma di durata non superiore a 6 anni, con la possibilità per le imprese di avvalersi, ove applicabile in relazione alla tipologia di finanziamento, di un preammortamento di durata fino a 24 mesi

Parimenti, la richiesta di integrazione alla lettera m) del comma 2 dell'art. 1 deriva dal fatto che l'operazione è strettamente connessa ai crediti commerciali rappresentati tipicamente da fatture di importo e scadenza definita. E' evidente che l'importo delle fatture è dato e derivante dal contratto di fornitura fra l'impresa cedente e il proprio cliente debitore. L'importo dell'obbligazione del debitore ceduto non può variare ma con la società di factoring il debitore ceduto può sottoscrivere un contratto di dilazione di pagamento, non potendosi pertanto soddisfare la condizione posta dalla lettera m) in relazione alla quale l'ammontare complessivo delle esposizioni nei confronti del soggetto finanziato dopo il rilascio della garanzia risulti superiore all'ammontare di esposizioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per tale motivo si rende necessario integrare tale condizione con l'ipotesi alternativa applicabile all'operazione di factoring ossia che il soggetto finanziatore possa dimostrare di aver concesso al debitore ceduto un termine più favorevole per il pagamento, non inferiore a 6 mesi.



Pertanto, nella formulazione integrata della lettera *m*) *il soggetto finanziatore deve dimostrare che ad esito del rilascio del finanziamento coperto da garanzia l'ammontare complessivo delle esposizioni nei confronti del soggetto finanziato risulta superiore all'ammontare di esposizioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto, corretto per le riduzioni delle esposizioni intervenute tra le due date in conseguenza del regolamento contrattuale stabilito tra le parti prima dell'entrata in vigore del presente decreto, "ovvero il debitore di cui al comma 13-bis usufruisce di un maggiore termine per il pagamento, non inferiore a 6 mesi, rispetto a quanto originariamente previsto da contratto o dal finanziamento"*

La proposta di inserimento del comma 13-bis) ha l'obiettivo di chiarire cosa copre la garanzia e quali sono le condizioni che consentono al debitore ceduto di poter accedere alla garanzia. Si specifica infatti che la garanzia copre le dilazioni dei termini di pagamento dei crediti concesse da banche, intermediari finanziari ex art. 106 del decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993 (Testo unico bancario) e da altri soggetti abilitati alla concessione di credito su richiesta dei debitori ceduti. La concessione della dilazione è ovviamente subordinata al riconoscimento dell'ammontare del credito da parte del debitore, che conferma la regolarità delle fatture a suo carico e la conseguente autoliquidabilità dell'operazione. Qualora al termine della dilazione, su istanza dell'impresa debitrice, il cessionario accordi a quest'ultima un piano di rientro dell'esposizione debitoria, tale garanzia si estende automaticamente per la durata del piano di rientro nei limiti temporali di cui al comma 2, lettera a).

Infine, analogamente e per completezza e coordinamento delle norme, la medesima previsione di inclusione delle operazioni di dilazione su crediti commerciali deve riguardare il perimetro applicativo del fondo di garanzia PMI previsto dall'art. 13 e richiamato dal comma 1 dell'art.1.