

A.C. 2500 – “Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

La cessione del credito commerciale al servizio del rilancio del Paese

Le proposte di
ASSIFACT – Associazione Italiana per il Factoring

FAUSTO GALMARINI, Presidente
ALESSANDRO CARRETTA, Segretario Generale

2 giugno 2020

La cessione del credito commerciale al servizio del rilancio del Paese

Il credito commerciale rappresenta per le imprese uno strumento importante per attuare una strategia di sviluppo incentrata sulla filiera produttiva e sul consolidamento delle relazioni tra fornitori e clienti. Il ricorso al credito commerciale è quindi elemento imprescindibile del rilancio del Paese, che sollecita le imprese a reagire al blocco delle attività e al calo del fatturato conseguenti alla diffusione della pandemia da Covid 19.

Le operazioni di factoring, che si realizzano in Italia tramite lo strumento della cessione dei crediti commerciali, coinvolgono, oltre al factor (la banca o l'intermediario finanziario che acquista il credito), (i) il cedente (l'impresa che smobilizza il credito), collegato alla società di factoring da un contratto grazie al quale ottiene diversi servizi, fra cui la possibilità di incassare in anticipo il corrispettivo pattuito per la cessione del credito ceduto (in tutto o in parte), e (ii) il debitore ceduto (l'impresa debitrice obbligata al pagamento della fattura o del titolo rappresentativo del credito), collegato all'impresa cedente da un rapporto di fornitura. Essendo il factoring una operazione di natura autoliquidante, è proprio il debitore ceduto, attraverso il pagamento di quanto dovuto, a rimborsare il factor di quanto questi ha pagato anticipatamente al cedente (pur non avendo il debitore ceduto alcun legame contrattuale di finanziamento con la società di factoring).

L'operazione di factoring produce vantaggi di gestione dei flussi di cassa e del capitale circolante sia per l'impresa cedente che per l'impresa debitrice. Per l'impresa cedente, esso rappresenta uno strumento di ottimizzazione del capitale circolante, consentendo di anticipare la liquidità, gestire i crediti in maniera professionale e, se previsto dal contratto, garantire l'incasso di quanto fatturato anche in caso di insolvenza del debitore ceduto. All'impresa debitrice il factoring può consentire di ottenere, in accordo con il factor, ulteriori dilazioni di pagamento rispetto alla scadenza originaria della fattura. Inoltre, nel *reverse factoring* e nelle operazioni di *supply chain finance*, il debitore ceduto può accentrare in un unico interlocutore, rappresentato dalla società di factoring, anziché in una molteplicità di fornitori, la gestione amministrativa e contabile delle fatture rientranti nel proprio ciclo passivo.

Verso un ordinamento della cessione del credito moderno e favorevole al rilancio delle imprese

Il rilancio dell'economia passa quindi attraverso il sostegno del capitale circolante delle imprese. Emerge la necessità di completare il quadro degli interventi a favore della liquidità delle imprese, introducendo alcune misure per ridurre gli ostacoli alla cessione del credito da parte delle imprese, agevolare la circolazione della liquidità attraverso gli scambi commerciali e supportare la fase di rilancio dell'attività d'impresa e dell'economia in generale.

Tali misure risultano ormai indispensabili per costruire una regolamentazione della cessione del credito commerciale moderna, all'avanguardia, in linea con le best practices a livello internazionale,

e favorevole all'attività d'impresa ed in particolar modo alle piccole e medie imprese, significativamente colpite dalle conseguenze economiche della pandemia.

Le misure proposte dall'industria del factoring, dal grande impatto in termini di capacità di accesso al credito e propulsione dell'attività economica, non determinano costi a carico delle finanze pubbliche e non necessitano di coperture finanziarie. Esse rappresentano pertanto una soluzione semplice e sostanzialmente priva di costi per il rilancio del Paese!

Si tratta di misure che muovono nella direzione della semplificazione e della sburocratizzazione, che risultano strettamente necessarie nel periodo dell'emergenza economica ma che hanno carattere strutturale e sono quindi valide ed auspicabilmente estensibili anche in prospettiva, una volta terminata la fase eccezionale di emergenza, grazie alla capacità di incidere sullo sviluppo del Paese attraverso un potente effetto moltiplicatore della liquidità.

Prima di tutto, va perseguita la **semplificazione delle cessioni di crediti vantati verso la Pubblica Amministrazione**, attraverso l'eliminazione della necessità dell'atto pubblico e della notifica a mezzo ufficiale giudiziario per le cessioni di crediti vantati verso la PA e l'adozione delle stesse modalità previste per la cessione di crediti verso imprese private (scambio di corrispondenza a mezzo pec). L'introduzione della fattura elettronica e l'utilizzo della piattaforma per la certificazione dei crediti ai fini della tenuta del registro delle fatture da parte delle amministrazioni pubbliche possono certamente facilitare questa semplificazione (v. proposta allegato 1). Per **facilitare la cessione dei crediti commerciali** va poi limitato o abolito, rendendolo inefficace, il ricorso alle clausole di incedibilità dei crediti commerciali, che impediscono alle imprese di smobilizzare i propri crediti in caso di temporanee o durature esigenze di liquidità (v. proposta allegato 2). Tale misura è stata introdotta in numerosi Paesi (recentemente anche il Regno Unito e la Cina) ed è raccomandata nello studio sulla Supply Chain Finance commissionato dalla DG della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali della Commissione Europea¹.

Con l'obiettivo di **facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese** si propone inoltre l'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, tenuto conto che la cessione del credito contro corrispettivo è neutra per la situazione patrimoniale dell'impresa, sostituendo il credito con il denaro, e non implica pregiudizi per gli altri creditori (v. ancora proposta allegato 2).

Agevolazioni sul piano della liquidità delle imprese possono essere infine perseguite attraverso 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.

¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0b68a88-5136-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-122455038>

Completare il quadro delle misure a sostegno della liquidità delle imprese includendo il factoring pro-soluto

Oltre alle suddette misure volte ad agevolare la cessione del credito d'impresa (e la possibilità di ottenerne l'anticipazione), occorre completare il quadro delle misure a sostegno della liquidità delle imprese includendo anche il factoring pro-soluto (in cui il factor rinuncia alla garanzia di solvenza prestata dal cedente).

La moratoria dei prestiti, prevista nel Decreto Cura Italia (decreto-legge 18/2020), è applicabile esclusivamente alle microimprese e alle piccole e medie imprese. Inoltre, essa 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 nelle operazioni di factoring.** Il debito di tipo commerciale derivante dalla fornitura effettuata non pare potersi includere nell'ambito di applicazione del beneficio di cui all'art. 56 del suddetto decreto, in quanto il debitore non rappresenta la controparte contrattuale della società di factoring nell'operazione classificabile come finanziamento (se non nel caso in cui il debitore abbia sottoscritto un autonomo contratto di finanziamento per la ulteriore dilazione del termine di pagamento).

Il Decreto Liquidità ha incluso nell'ambito della garanzia pubblica prevista dall'art. 1 i **corrispettivi pagati ai cedenti nelle operazioni pro-solvendo.** L'art. 1 è stato integrato in sede di conversione in legge dal comma 1-bis che recita "Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche alle cessioni di crediti con garanzia di solvenza prestata dal cedente effettuate, dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dalle imprese di cui al comma 1 del presente articolo, anche ai sensi della legge 21 febbraio 1991, n. 52, a banche e a intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385. I limiti di importo del prestito di cui al comma 2, lettera c), e le percentuali di copertura della garanzia di cui al comma 2, lettera d), sono riferiti all'importo del corrispettivo pagato al cedente per la cessione dei crediti."

L'inclusione della cessione pro solvendo del credito d'impresa fra le operazioni ammesse allo schema di garanzia pubblica introdotto dal DL Liquidità rappresenta certamente un passo avanti positivo, ma rimane una soluzione parziale ed incompleta.

Per il debitore ceduto, la modalità di cessione è del tutto ininfluyente; alla scadenza della fattura egli sarà infatti comunque chiamato ad adempiere puntualmente alla propria obbligazione e non essendo legato alla società di factoring da un rapporto contrattuale non potrà accedere ad alcun tipo di moratoria fra quelle previste dai decreti emergenziali.

I vari provvedimenti che si sono susseguiti nel contesto dell'emergenza COVID-19 hanno considerato l'impresa mettendo a disposizione di questa supporti di natura finanziaria ma al cui perseguimento è

mancato un processo di semplificazione nell'erogazione, in quanto non sono state considerati i profili di responsabilità del soggetto chiamato ad erogare il credito.

Ma, soprattutto, non è stato considerato che l'impresa, dal lato passivo, è anche un debitore e in tale presupposto è mancato ogni forma di supporto al debitore ceduto che, ad oggi, è chiamato ad onorare i propri impegni in una economia immobile.

Il rilancio dell'attività economica non può prescindere da interventi di sostegno allo sviluppo delle attività produttive a cui devono essere collegate anche misure di moratoria (o "respiro") volte a consentire al debitore di programmare fattivamente la propria attività di impresa considerando i flussi di cassa in entrata e in uscita.

A tutto ciò può contribuire la cessione pro-soluto, che agevola lato cedente il rischio di impresa mentre lato debitore questi può essere facilitato nelle tempistiche di pagamento avendo come controparte una banca o un intermediario finanziario.

E' opportuno segnalare che il mercato italiano del factoring è rappresentato per circa il 22% da operatività pro-solvendo (con rivalsa sul cedente in caso di inadempimento del debitore) e 78% da operatività pro-soluto (senza rivalsa sul cedente). Il factoring pro-soluto inoltre costituisce per l'impresa un servizio più completo e ricco, consentendo altresì la possibilità di eliminare i crediti ceduti dal bilancio, incrementando così lo standing creditizio e la capacità di indebitamento.

Sarebbe pertanto di grande utilità per il rilancio del Paese integrare la previsione della garanzia pubblica anche per il factoring pro-soluto, che è molto diffuso nel nostro Paese e presenta numerosi vantaggi per le imprese.

Il DL Rilancio ha già previsto la garanzia pubblica sui crediti commerciali in relazione all'operatività delle assicurazioni. Tale impostazione deve essere estesa anche alle operazioni di factoring pro-soluto (v. proposta allegato 3). Il factoring pro-soluto, ossia la cessione del credito senza la garanzia di solvenza da parte del cedente, persegue il medesimo obiettivo di liberare il cedente dal rischio di credito (con logiche di funzionamento simili a quelle usuali proprio nell'assicurazione del credito), consentendo all'impresa di ottenere contemporaneamente e con un'unica transazione più vantaggi: garantire la certezza dell'incasso, disporre anticipatamente del valore del credito.

L'attuale impostazione secondo cui oggi risultano oggetto di tutela, tramite diversi schemi di garanzia statale, le operazioni che consentono di smobilizzare il credito (cessioni con rivalsa sul cedente) e quelle che consentono di garantire la certezza dell'incasso (assicurazione del credito), ma non quelle che consentono, con un unico contratto, di ottenere entrambi tali benefici allo stesso tempo (quale il factoring pro-soluto) va certamente superata per assicurare parità di condizioni di accesso ai benefici dell'intervento pubblico alle imprese, a prescindere dalla modalità prescelta per il trattamento dei crediti e debiti commerciali! Con ulteriore beneficio di carattere economico per le imprese cedenti in cui il costo complessivo risulterebbe inferiore alla sommatoria dei costi di due contratti distinti: assicurazione e cessione del credito.

Questi vantaggi possono essere assicurati con un semplice inciso che estenda l'applicazione dello schema di garanzia previsto nell'articolo 35 del DL Rilancio e delle relative misure, in quanto compatibili, anche in favore di banche e intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo

106 del TUB per i corrispettivi pagati al cedente, in caso di mancato pagamento del debitore ceduto, per le cessioni di crediti per le quali il cessionario abbia rinunciato alla garanzia di solvenza prestata dal cedente (factoring pro-soluto).

A.C. 2500 – “Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

Proposta di emendamento

All'articolo xx, premettere i seguenti:

Art. 0xx

(Semplificazione per la cessione dei crediti vantati verso la Pubblica Amministrazione)

«1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla data del 31 dicembre 2020, al fine di contenere gli effetti negativi derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e sostenere le attività imprenditoriali danneggiate, in deroga alla normativa vigente, nei rapporti con Enti appartenenti al settore della Pubblica Amministrazione le cessioni dei crediti effettuate ai sensi della legge 21 febbraio 1991, n. 52 sono efficaci ed opponibili al debitore ceduto anche se stipulate mediante scrittura privata e notificate a mezzo PEC.

2. In deroga alla normativa vigente, posto che in ogni caso l'amministrazione pubblica cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, il rifiuto della cessione da parte della Pubblica Amministrazione è opponibile al cedente e al cessionario entro sette giorni dalla notifica della cessione e solo se espresso e motivato da circostanze inerenti il credito o l'applicazione delle normative di verifica della regolarità contributiva e fiscale.»

Relazione illustrativa

La proposta ha l'obiettivo di rendere più snella, veloce e meno costosa per le imprese l'operazione di cessione dei crediti vantati verso la Pubblica Amministrazione.

Essa prevede infatti la possibilità per le imprese di cedere i crediti vantati verso la PA tramite scrittura privata con notifica a mezzo pec, come già previsto per alcune tipologie di cessioni di crediti vantati verso la PA.

Ciò consentirebbe risparmi di tempo e costi notarili, vantaggi connessi alla digitalizzazione nella procedura amministrativa della cessione e un allineamento della cessione di crediti PA alle altre cessioni di crediti.

Si propone inoltre di ridurre i tempi in cui l'ente ceduto PA può rifiutare la cessione, per allinearli al medesimo tempo previsto per la cessione dei crediti certificati a mezzo piattaforma pcc.

A.C. 2500 – “Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

All'articolo xx, premettere il seguente:

Art. 0xx

(Facilitazioni per l'accesso al credito e la cessione dei crediti)

«1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla data del 31 dicembre 2020, al fine di contenere gli effetti negativi derivanti dalle misure di prevenzione e contenimento connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e sostenere le attività imprenditoriali danneggiate, le clausole contrattuali che proibiscono o impongono una condizione, o altra restrizione, alle cessioni di credito verso corrispettivo di cui all'articolo 1 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 derivanti dal medesimo contratto da cui è sorto il credito o qualsiasi altro contratto tra le stesse parti non hanno effetto e non sono opponibili al terzo cessionario.

2. Le cessioni di credito verso corrispettivo di cui all'articolo 1 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 non sono revocabili ai sensi dell'art. 67 del testo delle disposizioni sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. Il corrispettivo deve essere pari al valore nominale del credito, fatto salvo il compenso a favore del cessionario nei limiti indicati dall'art. 67, comma 1, n. 1) del testo delle disposizioni sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. Il pagamento può essere fatto nei termini di cui all'articolo 5, comma 1 della legge 21 febbraio 1991, n. 52.»

Relazione illustrativa

La proposta, che prevede, almeno nel periodo dell'emergenza sanitaria, di rendere inefficaci ed inopponibili le clausole di incedibilità del credito, ha l'obiettivo di superare i condizionamenti del debitore ceduto che vincolano, a monte della transazione commerciale, le possibilità di scelta dell'impresa circa la tipologia di finanziamento in relazione allo smobilizzo dei crediti commerciali.

Si tratta di clausole spesso inserite da grandi debitori ed imposte a imprese fornitrici di piccola e media dimensione dotate di minore capacità contrattuale.

Si propone inoltre di eliminare il rischio di revocatoria nelle operazioni di cessione di crediti commerciali contro corrispettivo a banche e intermediari finanziari in relazione ai benefici attesi per le imprese, valutabili in termini di possibilità di accesso, tempistica, quantità e costi del credito.

Tale proposta è supportata dalla neutralità della cessione del credito dal punto di vista economico e dall'assenza di reali pregiudizi per i creditori.

A.C. 2500 – “Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

Proposta di emendamento riferito all'articolo 35, Garanzia SACE in favore delle assicurazioni sui crediti commerciali

All'articolo 35, apportare le seguenti modifiche:

dopo il comma 5 aggiungere il seguente:

«6. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche in favore di banche e intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 per i corrispettivi pagati al cedente, in caso di mancato pagamento del debitore ceduto, per le cessioni di crediti per le quali il cessionario abbia rinunciato alla garanzia di solvenza prestata dal cedente, effettuate, dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sino al 31 dicembre 2020, ai sensi della legge 21 febbraio 1991, n. 52.»

Relazione illustrativa

La proposta ha l'obiettivo di includere le operazioni di factoring pro-soluto nell'ambito della garanzia pubblica già prevista in favore delle assicurazioni sui crediti commerciali, per consentire alle società di factoring di mantenere inalterato il proprio supporto alle imprese.

Essa prende il passo dalla esclusione dei debitori ceduti dalle moratorie previste dai decreti emergenziali, in quanto non collegati alla banca e all'intermediario finanziario da alcun rapporto contrattuale di finanziamento correlato all'operazione di factoring, e dalla esclusione di tali operazioni dalla garanzia prevista da DL Liquidità per i corrispettivi pagati ai cedenti, essendo tale previsione circoscritta alle sole operazioni pro-solvendo.

L'inclusione di tale operazione appare di grande importanza per il supporto alle imprese, rappresentando l'operatività pro-soluto una quota assolutamente maggioritaria dei crediti ceduti e pari al 78% del turnover totale (flusso lordo di crediti ceduti) dell'industria italiana del factoring a fine 2019.