

Alle Commissioni congiunte 5a Senato - V Camera

Commissione 5a (Programmazione economica, Bilancio)

Commissione V (Bilancio, Tesoro E Programmazione)

Memoria dell'Associazione Italiana per il Factoring (Assifact), in merito al

Disegno di legge A.S. 1689 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"

ASSIFACT – Associazione Italiana per il Factoring

- MASSIMILIANO BELINGHERI, Presidente
- ALESSANDRO CARRETTA, Segretario Generale

4 novembre 2025

Introduzione

Illustri Presidenti, Illustri Onorevoli e Senatori,

Vi ringraziamo, a nome dell'Associazione Italiana per il Factoring (Assifact), per l'attenzione che codesta Commissione vorrà dedicare alle nostre riflessioni in merito al Disegno di legge A.S. 1689 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028".

In linea generale, Assifact accoglie con favore l'impianto generale della Legge di Bilancio per il 2026, che si inserisce in un contesto economico ancora complesso ma da cui emerge chiaramente l'impegno per la stabilità e la sostenibilità dei conti pubblici. È apprezzabile come la manovra, nel suo complesso, cerchi di coniugare l'esigenza di equilibrio finanziario e di solidità dei conti pubblici con il sostegno alla crescita, elementi entrambi indispensabili per rafforzare la fiducia del sistema economico e favorire uno sviluppo duraturo.

Si condividono la disponibilità e l'impegno del settore finanziario, a contribuire, in via straordinaria e concordata, in un dialogo aperto e costruttivo, al rafforzamento degli equilibri di finanza pubblica. Resta tuttavia fondamentale che tali interventi non incidano negativamente sulla competitività degli intermediari e che sia sempre valutato con attenzione il loro impatto sulla capacità di erogare credito alle imprese, condizione essenziale per sostenere investimenti e crescita.

La manovra contiene misure utili a supportare il tessuto produttivo, con interventi mirati a favorire l'innovazione, la transizione tecnologica e il rilancio degli investimenti, in un quadro di attenzione alla stabilità macroeconomica. Tuttavia, la sola disciplina dei conti non è sufficiente: la crescita economica richiede politiche strutturali e interventi capaci di liberare risorse verso il sistema produttivo e creare condizioni favorevoli allo sviluppo delle imprese.

In tale prospettiva, Assifact intende proporre alcune misure concrete e sostenibili, che non comportano nuovi oneri per il bilancio dello Stato, ma che possono contribuire in modo efficace, in quanto volte alla semplificazione normativa per l'accesso allo strumento dello smobilizzo dei crediti commerciali, a potenziare la capacità del sistema finanziario di sostenere le imprese e, con esse, la crescita del Paese.

Il factoring rappresenta uno strumento strategico per la competitività del sistema produttivo italiano, favorendo l'accesso alla liquidità, la gestione del capitale circolante e la resilienza finanziaria delle imprese. Con un turnover di oltre 290 miliardi di euro nel 2024 (pari al 13% del PIL), l'Italia si conferma tra i primi cinque Paesi al mondo per volumi di crediti smobilizzati. Il factoring è utilizzato da oltre 32.000 imprese, in prevalenza PMI, che ne apprezzano i benefici in termini di supporto alla liquidità, efficienza operativa, protezione dal rischio di credito.

Il ricorso al factoring da parte delle imprese è ostacolato da barriere normative e operative, in particolare: clausole di incedibilità dei crediti, rigidità burocratiche nelle cessioni dei crediti PA, trattamento regolamentare non proporzionato ai rischi effettivi. Secondo Assifact, la rimozione di questi ostacoli potrebbe liberare notevoli risorse per le imprese: solo con riferimento ad una declinazione della nuova normativa sulla definizione di default in armonia con le specificità del factoring si possono stimare, a parità di rischio, circa due miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi a favore di PMI e fornitori della PA, con un impatto concreto su investimenti e occupazione.

La semplificazione normativa rappresenta quindi una leva per favorire, anche nel caso del factoring, la crescita dell'economia reale e la stabilità delle nostre imprese. In questa prospettiva il sostegno del legislatore e delle autorità di controllo sul sistema finanziario può essere decisivo.

Il pacchetto di proposte dell'industria del factoring

Misura proposta	Impatto previsto
<p>Aggiornamento della disciplina della revocatoria nel factoring alle nuove regole sulla crisi d'impresa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposta di emendamento alla legge 21 febbraio 1991, n. 52 	<p>Maggiori certezza legale e possibilità di accesso al credito per le imprese, con migliori condizioni di prezzo grazie alla riduzione del costo del rischio</p>
<p>Divieto di patti limitativi della cedibilità dei crediti commerciali</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposta di emendamento alla legge 21 febbraio 1991, n. 52 	<p>Ampliamento del volume di crediti smobilizzabile dalle imprese, soprattutto PMI e fornitori della PA</p>
<p>Semplificazione nella cessione dei crediti vantati verso la PA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposte di emendamento all'articolo 6 dell'allegato II.14 del D.Lgs. 36/2023 	<p>Riduzione dei tempi di erogazione e dei costi operativi per le imprese</p>
<p>Superamento del privilegio della PA di rifiuto indiscriminato e incondizionato della cessione</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposte di emendamento all'articolo 6 dell'allegato II.14 del D.Lgs. 36/2023 e, per coordinamento delle norme, conseguente opportuno emendamento all'articolo 226 del Codice Appalti 	<p>Maggiori certezza operativa e possibilità di accesso al credito per le imprese</p>
<p>Declinazione della definizione armonizzata di default</p>	<p>Maggiore possibilità di sostegno delle imprese e condizioni più favorevoli per le imprese grazie alla riduzione del costo del rischio</p>
<p>Trattamento prudenziale proporzionato</p>	<p>Maggiore possibilità di sostegno delle imprese e condizioni più favorevoli per le imprese grazie alla riduzione del costo del rischio</p>

Il valore del factoring per l'economia italiana

Cos'è il factoring e quali bisogni soddisfa

Il factoring è un contratto attraverso cui un'impresa (cedente) cede, contro pagamento di un corrispettivo, i propri crediti commerciali a un operatore specializzato, il factor (banca o intermediario finanziario), il quale offre una serie di servizi fra cui, in particolare, la gestione dei crediti fino all'incasso, l'anticipazione della liquidità e l'assunzione del rischio di insolvenza del debitore.

Il factoring risponde a molteplici bisogni:

- Liquidità immediata senza aumentare l'indebitamento finanziario dell'impresa.
- Esternalizzazione della gestione dei crediti commerciali, con benefici in termini di efficienza e controllo, riduzione degli oneri amministrativi e tempi d'incasso più certi.
- Ottimizzazione dei flussi finanziari nella supply chain, riducendo le tensioni tra fornitori e clienti.
- Gestione del rischio di credito, soprattutto in contesti di instabilità economica.
- Supporto all'internazionalizzazione, grazie al factoring export e a servizi di copertura dei rischi sui crediti esteri.

Gli utilizzatori del factoring

Il factoring rappresenta una soluzione finanziaria trasversale, capace di adattarsi alle necessità di imprese di ogni dimensione, dalle multinazionali alle PMI, comprese quelle con forte vocazione internazionale o con modelli di business innovativi.

A livello europeo, secondo l'analisi SAFE promossa dalla Commissione Europea, le imprese che considerano il factoring una fonte di finanziamento rilevante e al tempo stesso ne fanno un maggiore utilizzo sono quelle appartenenti al settore dell'industria, quelle innovative e quelle esportatrici.

In Italia, sono **oltre 32 mila le imprese che nel 2024 hanno fatto ricorso al factoring, di cui oltre il 60% rappresentato da PMI**. Ciò grazie anche agli importanti investimenti dei factor in termini di digitalizzazione delle interfacce, evoluzione dei prodotti e automazione dei processi che hanno favorito un migliore e più agevole accesso ai servizi di factoring da parte della clientela nonché alla maggiore diffusione di operazioni riconducibili al Supply Chain Finance, attraverso cui molte imprese di grandi dimensioni e capo filiera hanno scelto di proteggere e stabilizzare maggiormente dal punto di vista finanziario la propria catena di fornitura, in particolare i fornitori più piccoli e strategici.

Secondo una recente indagine condotta da Assifact in collaborazione con KPMG, le imprese esprimono un grado elevato di soddisfazione nell'utilizzo del factoring. In particolare, risultano apprezzati i seguenti profili:

- la velocità e la sicurezza nei tempi di erogazione dei fondi
- la garanzia del buon fine dei crediti
- l'elevata professionalità nella gestione dei crediti
- l'intuitività della piattaforma
- la maggiore facilità di accesso al credito rispetto al credito bancario.

Per le imprese quindi il factoring rappresenta in primo luogo una forma di finanziamento

complementare al credito bancario e un modo per ottimizzare il capitale circolante, anche attraverso l'eliminazione dei crediti dal bilancio, nonché una forma di garanzia del buon fine dei crediti commerciali.

Le imprese segnalano i benefici concreti del factoring in termini di supporto alla liquidità e semplificazione amministrativa. Le imprese di piccole dimensioni percepiscono con maggiore evidenza i benefici della gestione del factor in termini di contenimento degli insoluti, regolarità e tempestività dei pagamenti. Anche in contesti di crisi d'impresa o tensioni di tesoreria, il factoring dimostra di essere un supporto efficace per mantenere la continuità aziendale.

Il mercato del factoring

Secondo i dati di FCI (Factors Chain International), il mercato globale del factoring ha superato i **3.800 miliardi di euro nel 2024**, con una crescita rispetto al 2023 del **2,7%** e una crescita media annua negli ultimi cinque anni superiore al **6%**. L'Italia si conferma tra i primi cinque Paesi al mondo per volumi, con un turnover annuo nel 2024 superiore ai **290 miliardi di euro**, che rappresenta rispettivamente l'**8%** e l'**11,5%** del factoring mondiale ed europeo e pesa circa il **13% del PIL**.

In Italia, inoltre, il rapporto tra i finanziamenti correlati a operazioni di factoring (che nel 2024 è pari a **59,15 miliardi di euro, in aumento dell'1,76% sul 2023**) e i prestiti bancari a breve termine alle imprese, si attesta oggi a **oltre il 40%**, rispetto al **14% del 2014**.

Il tasso di crescita del factoring è quindi spesso superiore a quello del credito bancario, soprattutto nei periodi di maggiore incertezza economica che si caratterizzano per fenomeni di razionamento del credito bancario, assicurando una preziosa continuità di risorse finanziarie per le imprese, in una prospettiva anticiclica.

Il rischio nelle operazioni di factoring

Una combinazione ottimale di fattori strutturali e gestionali rende il rischio del factoring mediamente più contenuto rispetto ad altre forme di finanziamento: valutazione centrata sui crediti commerciali e sul debitore ceduto e non solo sul merito creditizio del cedente; elevata specializzazione nella gestione del credito commerciale; controllo diretto sul ciclo del credito che consente il monitoraggio costante e individuazione tempestiva degli eventuali segnali di deterioramento; brevità dell'orizzonte temporale dei crediti ceduti; diversificazione del portafoglio.

A conferma di ciò, l'incidenza dello stock dei crediti deteriorati e dei crediti in sofferenza rispetto al totale delle esposizioni lorde verso imprese risulta nel factoring particolarmente contenuta ed è pari rispettivamente al **2%** e all'**1,03% nel 2024**. Ciò consente un pricing competitivo e maggiori possibilità di accesso al credito per le imprese, anche per quelle meno bancabili o in situazioni di tensione finanziaria.

La regolamentazione del factoring: ostacoli normativi e operativi e potenzialità di sviluppo

In Italia, la cessione dei crediti d'impresa, alla base delle operazioni di factoring, è disciplinata dalla legge 52 del 1991. Le banche e gli intermediari finanziari specializzati che svolgono attività di factoring sono inoltre sottoposti alla regolamentazione e supervisione bancaria a livello europeo e domestico.

Il contesto normativo e regolamentare è particolarmente articolato e complesso e produce diversi ostacoli, vincoli e condizionamenti alla possibilità di sostegno del factoring a favore delle imprese, a scapito della crescita e della competitività del nostro sistema economico.

- **Applicazione penalizzante della definizione armonizzata di default**, che equipara i ritardi nei pagamenti dei crediti commerciali a quelli delle esposizioni finanziarie, con effetti distorsivi sul trattamento prudenziale, soprattutto nell'ambito dell'operatività con smobilizzo dei crediti vantati verso la PA. I tempi di pagamento molto lunghi da parte della PA generano classificazioni anomale delle esposizioni come deteriorate, pur in assenza di reale rischio di credito.
- **Assenza di un trattamento prudenziale proporzionato** alla natura del factoring, che non riconosce, allo stato attuale, la possibilità di applicare approcci alternativi che riflettano il profilo di rischio effettivo delle esposizioni, quali, ad esempio, un livello di requisiti patrimoniali più contenuto grazie a una ponderazione delle attività per il rischio (RWA) coerente con il rischio sottostante; la facoltà di sostituire il rischio del cedente con quello del debitore, ove più rappresentativo; l'adozione di un approccio a livello di singola facility, più aderente alla struttura delle operazioni di factoring rispetto a impostazioni aggregate. Questa rigidità determina impatti negativi sulla disponibilità e sul costo del credito per le imprese, in particolare per le PMI.
- **Incertezza normativa sulla revocatoria** delle cessioni a titolo oneroso in caso di fallimento (ora liquidazione giudiziale) del cedente, per disallineamento tra Legge 52/1991 e il nuovo Codice della Crisi d'Impresa.
- **Divieti di cessione**: ampio utilizzo di clausole contrattuali di incedibilità dei crediti, che ostacolano la libera circolazione dei crediti e limitano la possibilità per le imprese di smobilizzare i propri crediti.
- **Eccessiva burocratizzazione delle cessioni verso la PA**, con obblighi di forma che rallentano l'operatività (es. necessità di atto pubblico o autenticazione notarile) e tempi lunghi per la notifica e l'accettazione/rifiuto della cessione da parte della PA.
- **Facoltà della Pubblica Amministrazione** di rifiutare indiscriminatamente la cessione del credito, anche in presenza di obbligazioni commerciali valide.

Si segnalano, inoltre, frammentazione e inefficienza dei sistemi informativi pubblici, con scarsa interoperabilità tra SIOPE+, SdI, PCC e portali delle amministrazioni locali, che generano complicazioni e appesantimenti procedurali, incluse le procedure di certificazione del credito, dispersione delle informazioni e difficoltà per i creditori di accedere in modo unificato e trasparente ai dati relativi agli ordini di pagamento connessi alle fatture per le prestazioni eseguite.

In sintesi, semplificazione normativa e riduzione di vincoli non giustificati potrebbero consentire una ulteriore crescita del factoring, con effetti positivi sull'accesso al credito per le imprese, specialmente le PMI. Già una declinazione della definizione di default, nella direzione del riconoscimento delle specificità del factoring, potrebbe liberare, a parità di rischio, capitale regolamentare sufficiente a erogare, secondo una prima stima approssimativa, **circa due miliardi di euro in più di finanziamenti** a favore delle PMI e dei fornitori della PA: un impatto concreto su investimenti, occupazione e competitività.

Il pacchetto di proposte dell'industria italiana del factoring per il rilancio dell'economia italiana

- **Declinazione della definizione armonizzata di default** in modo adeguato a tenere conto delle specificità delle operazioni di factoring, che riguardano crediti commerciali e non finanziari, per contemplare le fattispecie diverse dall'insolvenza del debitore che possono spiegare il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali, specie nel caso della PA.
- **Trattamento prudenziale proporzionato**. Introduzione di un trattamento prudenziale applicabile al factoring proporzionato, volto a riflettere in modo più coerente la natura commerciale dello strumento e le particolarità delle operazioni di smobilizzo, attraverso misure quali: requisiti

patrimoniali più calibrati sul rischio effettivo, possibilità di sostituire il rischio del cedente con quello del debitore, adozione di un approccio a livello di singola facility.

- **Aggiornamento della disciplina della revocatoria nel factoring alle nuove regole sulla crisi d'impresa.** In ordine al rischio di revocatoria per le cessioni di crediti commerciali contro corrispettivo in denaro ex L.52/91, si propone l'aggiornamento dei riferimenti normativi e della terminologia che ancora richiamano la Legge Fallimentare (R.D. 16 marzo 1942, n. 267) e, con specifico riferimento all'art. 7 della L.52/91 oggi intitolato "Fallimento del cedente", un coordinamento delle norme in essere sui termini del periodo sospetto con il nuovo Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza. ([rif. Allegato 1](#))
- **Divieto di patti limitativi della cedibilità dei crediti commerciali**, che impediscono alle imprese di smobilizzare i propri crediti in caso di temporanee o durature esigenze di liquidità, come richiesto anche dal Parlamento europeo nel percorso di revisione della Direttiva sui ritardi di pagamento. ([rif. Allegato 2](#))
- **Semplificazione nella cessione dei crediti vantati verso la PA**, superando le rigidità e le formalità burocratiche con la possibilità di stipula mediante scrittura privata e comunicazione mediante piattaforma crediti commerciali (PCC). ([rif. Allegato 3](#))
- **Superamento del privilegio della PA di rifiuto** indiscriminato e incondizionato della cessione. ([rif. Allegato 4](#))

Allegato 1

Proposta di emendamento per

AGGIORNAMENTO DELLA DISCIPLINA DELLA REVOCATORIA NEL FACTORING ALLE NUOVE REGOLE SULLA CRISI D'IMPRESA

**Proposta di emendamento alle disposizioni di cui agli articoli 5, 6 e 7 della l. 21 febbraio 1991, n. 52:
aggiornamento al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza e adeguamento delle relative
disposizioni.**

La legge 21 febbraio 1991, n. 52 è modificata come segue:

Articolo 1.

1. All'articolo 5, 1° comma, lett. c, della legge 21 febbraio 1991, n. 52 le parole «*al fallimento*» sono sostituite con le parole «*alla liquidazione giudiziale*» e la parola «*dichiarato*» è sostituita con la parola «*dichiarata*».

Articolo 2.

1. La rubrica dell'articolo 6 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 è sostituita con la seguente:
«*Art. 6 – Revocatoria dei pagamenti del debitore ceduto sottoposto a liquidazione giudiziale.*».

2. Al primo comma dell'articolo 6 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 le parole «*dall'articolo 67 del testo delle disposizioni sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa, approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267*» sono sostituite con «*dall'articolo 166 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14*».

Articolo 3.

1. La rubrica dell'articolo 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 è sostituita con la seguente:
«*Art. 7 – Liquidazione giudiziale del cedente.*».

2. Al 1° comma dell'articolo 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 le parole «*al fallimento del cedente*» sono sostituite con «*alla liquidazione giudiziale del cedente*» e le parole «*nell'anno anteriore*» sono sostituite con «*nei tre mesi anteriori*».

3. All'articolo 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 viene introdotto il seguente nuovo 2° comma: «*1. In ogni altro caso diverso da quello disciplinato dal 1° comma, in ipotesi di liquidazione giudiziale del cedente, per le cessioni dei crediti pecuniari verso corrispettivo disciplinate dalla presente legge i termini di un anno e di sei mesi previsti dall'articolo 166 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 sono ridotti, rispettivamente, a sei ed a tre mesi.*».

4. All'articolo 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 l'attuale 2° comma diventa il 3° comma e le parole «*del fallimento del cedente*» sono sostituite con «*della liquidazione giudiziale del cedente*».

5. All'articolo 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 l'attuale 3° comma diventa il 4° comma.

Articolo 4.

1. I nuovi termini introdotti dalla presente legge si applicano alle liquidazioni giudiziali dichiarate con sentenza pubblicata successivamente all'entrata in vigore della presente legge.

Relazione illustrativa

I. Presentazione della proposta di emendamento.

I.1. Le modifiche che si intende introdurre con la presente proposta di emendamento sono innanzitutto volte ad aggiornare le disposizioni di cui alla l. 21 febbraio 1991, n. 52 in considerazione del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 267 e successive modifiche (di seguito anche "CCII").

Infatti, ancora oggi la l. 21 febbraio 1991, n. 52 richiama le disposizioni della vecchia legge fallimentare, ormai abrogata, quando è invece necessario che anche la l. 21 febbraio 1991, n. 52 faccia riferimento alla disciplina attualmente in vigore contenuta nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 267.

I.2. A tal fine si propone di sostituire all'articolo 5, 1° comma, lett. c, della legge 21 febbraio 1991, n. 52 le parole «*al fallimento*» con le parole «*alla liquidazione giudiziale*» e la parola «*dichiarato*» con la parola «*dichiarata*».

I.3. Sempre a tal fine si propone di aggiornare il testo dell'articolo 6 della legge 21 febbraio 1991, n. 52, **(a)** sostituendo l'attuale rubrica («*Art. 6 – Revocatoria fallimentare dei pagamenti del debitore ceduto.*») con la seguente: «*Art. 6 – Revocatoria dei pagamenti del debitore ceduto sottoposto a liquidazione giudiziale.*», e **(b)** sostituendo nel 1° comma le parole «*dall'articolo 67 del testo delle disposizioni sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa, approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267*» con «*dall'articolo 166 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14*».

I.4. Per le medesime ragioni si propone di aggiornare il testo dell'articolo 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52, anche in questo caso **(a)** sostituendo l'attuale rubrica («*Art. 7 – Fallimento del cedente.*») con la seguente: «*Art. 7 – Liquidazione giudiziale del cedente.*»; **(b)** sostituendo all'attuale 2° comma le parole «*del fallimento del cedente*» con «*della liquidazione giudiziale del cedente*»; **(c)** aggiornando i termini del c.d. "periodo sospetto" previsto dall'attuale 1° comma.

A tale ultimo riguardo si devono considerare le seguenti circostanze che impongono un aggiornamento della disciplina prevista dall'attuale 1° comma dell'art. 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52.

(i) Originariamente la disciplina di cui all'art. 7, 1° comma, l. 21 febbraio 1991, n. 52 prevedeva un periodo sospetto che era pari alla metà di quello previsto dall'art. 67, 1° comma, legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) e che corrispondeva al periodo sospetto previsto dall'art. 67, 2° comma, legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267).

Infatti, nel momento di entrata in vigore della l. 21 febbraio 1991, n. 52 i termini del c.d. "periodo sospetto" previsti dall'art. 67, 1° e 2° comma, legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) erano doppi rispetto a quelli attualmente previsti dall'art. 166, 1° e 2° comma, CCII: **(i.a)** l'art. 67, 1° comma, legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) prevedeva un periodo sospetto di **due anni**¹(e non già di un anno come attualmente previsto dall'art. 166, 1° comma, CCII²) e **(i.b)** l'art. 67, 2° comma,

¹ «Sono revocati, salvo che l'altra parte provi che non conosceva lo stato d'insolvenza del debitore: 1) gli atti a titolo oneroso compiuti nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento, in cui le prestazioni eseguite o le obbligazioni assunte dal fallito sorpassano notevolmente ciò che a lui è stato dato o promesso; 2) gli atti estintivi di debiti pecuniari scaduti ed esigibili non effettuati con danaro o con altri mezzi normali di pagamento, se compiuti nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento [...]».

² «1. Sono revocati, salvo che l'altra parte provi che non conosceva lo stato d'insolvenza del debitore: a) gli atti a titolo oneroso in cui le prestazioni eseguite o le obbligazioni assunte dal debitore sorpassano di oltre un quarto ciò che a lui è stato dato o promesso, se compiuti dopo il deposito della domanda cui è seguita l'apertura della liquidazione giudiziale o nell'anno anteriore; b) gli atti estintivi di debiti pecuniari scaduti ed esigibili non

legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) prevedeva un periodo sospetto di **un anno**³ (e non già di sei mesi come attualmente previsto dall'art. 166, 2° comma, CCII⁴).

Pertanto, originariamente la disciplina di cui all'art. 7, 1° comma, l. 21 febbraio 1991, n. 52 prevedeva un periodo sospetto che era pari alla metà di quello previsto dall'art. 67, 1° comma, legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) e che corrispondeva al periodo sospetto previsto dall'art. 67, 2° comma, legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267): una proporzione temporale che invece è venuta con le successive riforme che hanno dimezzato i periodi sospetti previsti prima dall'art. 67, 1° e 2° comma, legge fallimentare e oggi dall'art. 166, 1° e 2° comma, CCII.

Si tratta di un difetto di coordinamento che deve essere superato (quantomeno) ristabilendo l'originaria proporzione temporale tra il periodo sospetto previsto dalla disciplina di cui all'art. 7, 1° comma, l. 21 febbraio 1991, n. 52 e dall'art. 166, 1° e 2° comma, CCII.

(ii) A tal fine bisogna anche tenere presente che l'art. 4, 4° comma, l. 30 aprile 1999, n. 130 per le operazioni di cartolarizzazione dei crediti ivi disciplinate prevede che «4. Per le operazioni di cartolarizzazione disciplinate dalla presente legge i termini di due anni e di un anno previsti dall'articolo 67 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, ovvero, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, dall'articolo 166 del medesimo decreto legislativo sono ridotti, rispettivamente, a sei ed a tre mesi».

Quindi, la disciplina delle operazioni di cartolarizzazione dei crediti prevista dalla l. 30 aprile 1999, n. 130 indica dei termini per la revocatoria che sono inferiori rispetto a quelli previsti per le cessioni dei crediti disciplinate dalla l. 21 febbraio 1991, n. 52.

Ma tale diversità di disciplina risulta priva di giustificazione, per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, perché le operazioni di cessione dei crediti disciplinate dalla l. 21 febbraio 1991, n. 52 e le operazioni di cartolarizzazione dei crediti disciplinate dalla l. 30 aprile 1999, n. 130, pur non essendo identiche, costituiscono operazioni di smobilizzo dei crediti verso intermediari autorizzati e sottoposti a vigilanza delle Autorità e comunque, quanto ai profili rilevanti per la determinazione del periodo sospetto ai fini della revocatoria conseguente alla liquidazione giudiziale del cedente, non sussistono differenze tali da giustificare, in conformità all'art. 3 della Costituzione, una diversità di disciplina legislativa.

In secondo luogo, la suddetta diversità di disciplina risulta priva di giustificazione anche perché alle operazioni di cartolarizzazione dei crediti disciplinate dalla l. 30 aprile 1999, n. 130 possono applicarsi disposizioni previste dalla l. 21 febbraio 1991, n. 52 per la cessione dei crediti (vedi art. 4, 1° comma, l. 30 aprile 1999, n. 130). Tale rinvio alla disciplina di cui alla l. 21 febbraio 1991, n. 52 conferma che tra le operazioni di cessione dei crediti disciplinate dalla l. 21 febbraio 1991, n. 52 e le operazioni di cartolarizzazione dei crediti disciplinate dalla l. 30 aprile 1999, n. 130 non sussistono, quanto ai profili rilevanti per la determinazione del periodo sospetto ai fini della revocatoria conseguente alla liquidazione giudiziale del cedente, differenze tali da giustificare, in conformità all'art. 3 della Costituzione, una diversità di disciplina legislativa.

effettuati con danaro o con altri mezzi normali di pagamento, se compiuti dopo il deposito della domanda cui è seguita l'apertura della liquidazione giudiziale o nell'anno anteriore [...]».

³ «Sono altresì revocati, se il curatore prova che l'altra parte conosceva lo stato d'insolvenza del debitore, i pagamenti di debiti liquidi ed esigibili, gli atti a titolo oneroso e quelli costitutivi di un diritto di prelazione per debiti contestualmente creati, se compiuti entro l'anno anteriore alla dichiarazione di fallimento».

⁴ «2. Sono altresì revocati, se il curatore prova che l'altra parte conosceva lo stato d'insolvenza del debitore, i pagamenti di debiti liquidi ed esigibili, gli atti a titolo oneroso e quelli costitutivi di un diritto di prelazione per debiti, anche di terzi, contestualmente creati, se compiuti dal debitore dopo il deposito della domanda cui è seguita l'apertura della liquidazione giudiziale o nei sei mesi anteriori».

I.5. Per le ragioni illustrate nei paragrafi precedenti, si presentano le seguenti proposte di emendamento.

(1) Si propone di aggiornare la disciplina di cui all'art. 7, 1° comma, l. 21 febbraio 1991, n. 52 riducendo il c.d. "periodo sospetto" a tre mesi anteriori alla sentenza dichiarativa della liquidazione giudiziale del cedente, e ciò al fine di ristabilire la proporzione temporale con le azioni revocatorie oggi previste dall'art. 166 CCII, tenendo anche conto della necessità di equiparare, quanto alla determinazione del periodo sospetto ai fini della revocatoria conseguente alla liquidazione giudiziale del cedente, la disciplina in tema cessione dei crediti di cui alla l. 21 febbraio 1991, n. 52 alla disciplina in tema di operazioni di cartolarizzazione dei crediti disciplinate dalla l. 30 aprile 1999, n. 130.

A tal fine si propone di aggiornare il testo dell'attuale 1° comma dell'art. 7, l. 21 febbraio 1991, n. 52 come segue: «2. *L'efficacia della cessione verso i terzi prevista dall'articolo 5, comma 1, non è opponibile alla liquidazione giudiziale del cedente, se il curatore prova che il cessionario conosceva lo stato di insolvenza del cedente quando ha eseguito il pagamento e sempre che il pagamento del cessionario al cedente sia stato eseguito nei tre mesi anteriori alla sentenza dichiarativa della liquidazione giudiziale e prima della scadenza del credito ceduto.*».

(2) Inoltre, al fine di equiparare pienamente la disciplina in tema di determinazione del periodo sospetto ai fini della revocatoria conseguente alla liquidazione giudiziale del cedente prevista per la cessione dei crediti di cui alla l. 21 febbraio 1991, n. 52 alla disciplina prevista per le operazioni di cartolarizzazione dei crediti disciplinate dalla l. 30 aprile 1999, n. 130, si propone di introdurre all'art. 7, l. 21 febbraio 1991, n. 52 un nuovo 2° comma, che riduca i termini di cui all'art. 166 CCII in modo conforme a quanto previsto dall'art. 4, 4° comma, l. 30 aprile 1999, n. 130.

Conseguentemente, si propone di introdurre all'art. 7, l. 21 febbraio 1991, n. 52 il seguente nuovo 2° comma: «2. *In ogni altro caso diverso da quello disciplinato dal 1° comma, in ipotesi di liquidazione giudiziale del cedente, per le cessioni dei crediti pecuniari verso corrispettivo disciplinate dalla presente legge i termini di un anno e di sei mesi previsti dall'articolo 166 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 sono ridotti, rispettivamente, a sei ed a tre mesi.*».

La proposta di emendamento non necessita di coperture economiche, in quanto non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

II. Testo degli articoli 5, 6 e 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 post emendamento: raffronto con il testo attualmente in vigore.

Di seguito si illustra il raffronto tra **(a)** il testo degli artt. 5, 6 e 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 attualmente in vigore (vedi colonna sinistra) e **(b)** il testo degli artt. 5, 6 e 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52 che entrerebbe in vigore in caso di recepimento degli emendamenti qui proposti (vedi colonna destra, dove in grassetto sono indicate le modifiche).

Testo attualmente in vigore	Testo post recepimento degli emendamenti qui proposti
Art. 5. – Efficacia della cessione nei confronti dei terzi. 1. Qualora il cessionario abbia pagato in tutto o in parte il corrispettivo della cessione ed il	Art. 5. – Efficacia della cessione nei confronti dei terzi. 1. Qualora il cessionario abbia pagato in tutto o in parte il corrispettivo della cessione ed il

<p>pagamento abbia data certa, la cessione è opponibile:</p> <p>a) agli altri aventi causa del cedente, il cui titolo di acquisto non sia stato reso efficace verso i terzi anteriormente alla data del pagamento;</p> <p>b) al creditore del cedente, che abbia pignorato il credito dopo la data del pagamento;</p> <p>c) al fallimento del cedente dichiarato dopo la data del pagamento, salvo quanto disposto dall'articolo 7, comma 1.</p> <p>1-<i>bis</i>. Ai fini dell'ottenimento della data certa del pagamento è sufficiente l'annotazione del contante sul conto di pertinenza del cedente, in conformità al disposto dell'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170.</p> <p>2. È fatta salva per il cessionario la facoltà di rendere la cessione opponibile ai terzi nei modi previsti dal codice civile.</p> <p>3. È fatta salva l'efficacia liberatoria secondo le norme del codice civile dei pagamenti eseguiti dal debitore a terzi.</p>	<p>pagamento abbia data certa, la cessione è opponibile:</p> <p>a) agli altri aventi causa del cedente, il cui titolo di acquisto non sia stato reso efficace verso i terzi anteriormente alla data del pagamento;</p> <p>b) al creditore del cedente, che abbia pignorato il credito dopo la data del pagamento;</p> <p>c) al fallimento alla liquidazione giudiziale del cedente dichiaratea dopo la data del pagamento, salvo quanto disposto dall'articolo 7, comma 1.</p> <p>1-<i>bis</i>. Ai fini dell'ottenimento della data certa del pagamento è sufficiente l'annotazione del contante sul conto di pertinenza del cedente, in conformità al disposto dell'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170.</p> <p>2. È fatta salva per il cessionario la facoltà di rendere la cessione opponibile ai terzi nei modi previsti dal codice civile.</p> <p>3. È fatta salva l'efficacia liberatoria secondo le norme del codice civile dei pagamenti eseguiti dal debitore a terzi.</p>
<p>Art. 6 – Revocatoria fallimentare dei pagamenti del debitore ceduto.</p> <p>1. Il pagamento compiuto dal debitore ceduto al cessionario non è soggetto alla revocatoria prevista dall'articolo 67 del testo delle disposizioni sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa, approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. Tuttavia tale azione può essere proposta nei confronti del cedente qualora il curatore provi che egli conosceva lo stato di insolvenza del debitore ceduto alla data del pagamento al cessionario.</p>	<p>Art. 6 – Revocatoria fallimentare dei pagamenti del debitore ceduto sottoposto a liquidazione giudiziale.</p> <p>1. Il pagamento compiuto dal debitore ceduto al cessionario non è soggetto alla revocatoria prevista dall'articolo 67 del testo delle disposizioni sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa, approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 dall'articolo 166 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14. Tuttavia tale azione può essere proposta nei confronti del cedente qualora il curatore provi che egli conosceva lo stato di insolvenza del debitore ceduto alla data del pagamento al cessionario.</p> <p>2. È fatta salva la rivalsa del cedente verso il cessionario che abbia rinunciato alla garanzia prevista dall'articolo 4.</p>

<p>2. È fatta salva la rivalsa del cedente verso il cessionario che abbia rinunciato alla garanzia prevista dall'articolo 4.</p>	
<p>Art. 7 – Fallimento del cedente.</p> <p>1. L'efficacia della cessione verso i terzi prevista dall'articolo 5, comma 1, non è opponibile al fallimento del cedente, se il curatore prova che il cessionario conosceva lo stato di insolvenza del cedente quando ha eseguito il pagamento e sempre che il pagamento del cessionario al cedente sia stato eseguito nell'anno anteriore alla sentenza dichiarativa di fallimento e prima della scadenza del credito ceduto.</p> <p>2. Il curatore del fallimento del cedente può recedere dalle cessioni stipulate dal cedente, limitatamente ai crediti non ancora sorti alla data della sentenza dichiarativa.</p> <p>3. In caso di recesso il curatore deve restituire al cessionario il corrispettivo pagato dal cessionario al cedente per le cessioni previste nel comma 2.</p>	<p>Art. 7 – Fallimento del cedente Liquidazione giudiziale del cedente.</p> <p>1. L'efficacia della cessione verso i terzi prevista dall'articolo 5, comma 1, non è opponibile al fallimento alla liquidazione giudiziale del cedente, se il curatore prova che il cessionario conosceva lo stato di insolvenza del cedente quando ha eseguito il pagamento e sempre che il pagamento del cessionario al cedente sia stato eseguito nell'anno anteriore nei tre mesi anteriori alla sentenza dichiarativa di fallimento della liquidazione giudiziale e prima della scadenza del credito ceduto.</p> <p>2. In ogni altro caso diverso da quello disciplinato dal 1° comma, in ipotesi di liquidazione giudiziale del cedente, per le cessioni dei crediti pecuniari verso corrispettivo disciplinate dalla presente legge i termini di un anno e di sei mesi previsti dall'articolo 166 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 sono ridotti, rispettivamente, a sei ed a tre mesi.</p> <p>2.3. 3. Il curatore del fallimento della liquidazione giudiziale del cedente può recedere dalle cessioni stipulate dal cedente, limitatamente ai crediti non ancora sorti alla data della sentenza dichiarativa.</p> <p>3.4. 4. In caso di recesso il curatore deve restituire al cessionario il corrispettivo pagato dal cessionario al cedente per le cessioni previste nel comma 2.</p>

Allegato 2

Proposta di emendamento per

DIVIETO DI PATTI LIMITATIVI DELLA CEDIBILITÀ DEI CREDITI COMMERCIALI

che limitano le possibilità di accesso al credito tramite smobilizzo dei crediti commerciali delle PMI

Proposta di emendamento alla L.52/91

Dopo l'articolo 7 della Legge 21 febbraio 1991, n. 52, è inserito il seguente articolo:

Art. 8 – Cedibilità dei crediti

1. I patti che escludono o limitano la cedibilità dei crediti verso corrispettivo di cui all'articolo 1, previsti nel contratto da cui è sorto o sorgerà il credito o in qualsiasi altro contratto tra le stesse parti, sono privi di effetto e non sono opponibili al cessionario.
2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai contratti stipulati con soggetti pubblici, ivi inclusi quelli disciplinati dal **decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36**.

Relazione illustrativa

La proposta di rendere nulle o inefficaci e inopponibili le clausole di incedibilità del credito ha l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei crediti che limitano la possibilità di accesso al credito per le imprese.

Superare i vincoli imposti dal debitore ceduto che, già nella fase iniziale della transazione commerciale, limitano la possibilità per l'impresa di smobilizzare i propri crediti, consentirebbe di ampliare le opzioni di finanziamento disponibili, offrendo in alcuni casi — soprattutto per le imprese meno bancabili — l'unica alternativa concreta di accesso alla liquidità.

Si tratta di clausole spesso inserite da grandi debitori ed imposte a imprese fornitrici di piccola e media dimensione dotate di minore capacità contrattuale. Tali clausole si traducono in una limitazione alla possibilità per l'impresa di accedere a strumenti di finanziamento flessibili ed efficienti, ostacolando in tal modo la corretta gestione del capitale circolante.

È importante sottolineare che la cessione del credito è neutra dal punto di vista economico e non crea alcun pregiudizio al debitore ceduto, posto che con la cessione ex Legge 52/91 restano valide e opponibili al cessionario tutte le eccezioni opponibili dal debitore al cedente in base al contratto di fornitura di beni e servizi da cui è sorto il credito.

In diversi ordinamenti europei esistono già norme che regolano o limitano le clausole di incedibilità dei crediti, e un segnale positivo verso l'armonizzazione per il superamento di tali ostacoli arriva anche dalla discussione in corso a livello europeo sulla proposta di Regolamento relativa alla revisione della direttiva sui ritardi di pagamento.

Il Parlamento Europeo - che ha approvato la proposta della Commissione in prima lettura nell'aprile 2024 — ha chiesto l'introduzione di diverse modifiche (compromise text), fra cui alcune specifiche in tema di divieti di cessione dei crediti. Tra le clausole e pratiche contrattuali da considerare nulle o vietate, sono incluse quelle che *“escludono o limitano il diritto del creditore di effettuare cessioni del credito a terzi al fine di accedere a servizi di finanziamento”* o che *“vietano, escludono o limitano la cessione dei crediti a un istituto finanziario”*. La proposta di revisione è attualmente pendente presso il Consiglio dell'Unione Europea.

Tale presa di posizione netta contro le clausole di incedibilità dei crediti, considerate un ostacolo alla libera circolazione dei crediti e alla piena valorizzazione degli strumenti di gestione del capitale circolante, appare un elemento di grande rilievo e potrebbe rappresentare un passo avanti fondamentale verso un'armonizzazione normativa europea favorevole allo sviluppo del factoring e alla competitività delle imprese, soprattutto di quelle di minori dimensioni.

L'intervento normativo proposto si muove quindi in coerenza con l'evoluzione della disciplina europea e mira a rimuovere un vincolo contrattuale che oggi penalizza fortemente l'accesso alla liquidità per molte imprese italiane

La proposta di emendamento non necessita di coperture economiche, in quanto non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Allegato 3

Proposte di emendamento

SEMPLIFICAZIONE NELLA CESSIONE DEI CREDITI VANTATI VERSO LA PA

Proposte di emendamento all'articolo 6 dell'allegato II.14 del D.Lgs. 36/2023

L'allegato II.14 al Codice all'articolo 6 comma 1 («*Cessione di crediti*») viene modificato come segue:

1. Dopo le parole "*cessioni di crediti*" la parola "*devono*" è sostituita da "*possono*"
2. Dopo "*atto pubblico*" la congiunzione "o" è sostituita da ","
3. Dopo la parola "*autenticata*" parola viene aggiunto "*, scrittura privata ovvero mediante modalità elettronica su documento informatico sottoscritto con una delle seguenti modalità: i) firma autenticata a termini dell'articolo 25 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero ii) firma elettronica qualificata a termini dell'articolo 3, n. 12, del regolamento (UE) N. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 e dell'articolo 28 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero iii) firma digitale a termini dell'articolo 1, 1° comma, lett. s del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero ancora iv) firma elettronica avanzata a termini dell'articolo 3, n. 11, del regolamento (UE) N. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014*"
4. Dopo le parole "*amministrazioni debitrice*" è aggiunto "*al proprio domicilio fisico ovvero al proprio domicilio digitale secondo quanto previsto dall'articolo 29 del codice*"

Relazione Illustrativa

L'attuale quadro normativo in materia di cessione dei crediti derivanti da appalti si trascina da un passato ormai remoto privilegi a favore della PA e vincoli formali, non previsti per le altre cessioni di credito ed ormai superati anche per talune cessioni di crediti PA, da ritenersi anacronistici ed eccessivamente burocratici, e che implicano difficoltà e il sostenimento di ulteriori costi da parte delle imprese orientate allo smobilizzo dei crediti vantati verso la PA.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, disciplinato dal D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, non ha introdotto modifiche alla precedente disciplina della cessione dei crediti, se non meramente formali e di posizionamento delle norme all'interno del complessivo articolato normativo.

Nello specifico, il **precedente art. 106 D.Lgs. 50/2016** è stato suddiviso in due parti: l'**art. 120 D.Lgs. 36/2023** sulla modifica dei contratti in corso di esecuzione accoglie al comma 12 un mero richiamo alle disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52 ai fini della cessione dei crediti, facendo poi rinvio, per le condizioni per l'opponibilità alle stazioni appaltanti, all'**allegato II.14**. Il corpo della disciplina è quindi stato oggetto di spostamento nell'allegato II.14 Sezione II all'art. 6 (> Direzione dei lavori e direzione dell'esecuzione dei contratti. Modalità di svolgimento delle attività della fase esecutiva. Collaudo e verifica di conformità > Sezione II – Esecuzione in senso stretto). Il citato articolo dedicato specificamente alle "Cessioni di crediti" riproduce integralmente e senza variazioni i contenuti del precedente art.106.

L'articolo 120 («*Modifica dei contratti in corso di esecuzione*») al comma 12 prevede che «12. Si applicano per le cessioni di crediti le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52. L'allegato II.14 disciplina le condizioni per l'opponibilità alle stazioni appaltanti». Tale norma è di carattere generale e non necessita di modifiche.

L'allegato II.14 al Codice all'articolo 6 conferma invece le formalità burocratiche che allungano i tempi di smobilizzo ed erogazione dei finanziamenti a favore delle imprese e ne aumentano i costi.

La proposta formulata ha quindi l'obiettivo di semplificare le norme sulla cessione dei crediti PA in un contesto di operatori specializzati vigilati dalla Banca d'Italia, caratterizzato quindi dal rispetto dei requisiti di affidabilità ed onorabilità, allinearle alle più diffuse prassi adottate a livello europeo e facilitare l'accesso al credito alle imprese fornitrici della PA. La proposta, che prevede di superare le formalità della cessione con atto pubblico e scrittura privata autenticata e notifica a mezzo ufficiale giudiziario, rende in sostanza più snella, veloce e meno costosa per le imprese l'operazione di cessione dei crediti vantati verso la Pubblica Amministrazione e, più in generale, rimuovere alcuni degli ostacoli per le imprese per l'accesso al credito tramite smobilizzo dell'attivo circolante.

Alla luce dell'evoluzione del contesto, dell'introduzione della fattura elettronica obbligatoria nelle transazioni con la PA e della prassi diffusa nel contesto europeo, essa introduce la possibilità per le imprese di cedere i crediti vantati verso la PA tramite scrittura privata o modalità elettronica con documenti informatici e firma digitale, nonché con notifica anche a mezzo pec o altra modalità digitale, come già previsto per alcune tipologie di cessioni di crediti vantati verso la PA e per tutte le tipologie di crediti vantati verso imprese. 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.

La cessione deve poter essere stipulata anche con scrittura privata, come previsto dal DL 66/14 per le cessioni di crediti certificati, e la notifica non deve necessariamente richiedere il ricorso all'Ufficiale Giudiziario, come già espresso in alcune sentenze e già previsto nelle semplificazioni inizialmente introdotte dal decreto 35/2013 che all'art. 8 recitava "La notificazione dei predetti atti di cessione, anche se posti in essere prima della data di entrata in vigore del presente decreto, può essere effettuata direttamente dal creditore anche mediante consegna dell'atto con raccomandata a mano ovvero con avviso di ricevimento."

In ordine alle formalità della notifica, giova ricordare che una sentenza della Corte di Cassazione (Civile Sent. Sez. 1 Num.23273/2014, pubblicata il 31 ottobre 2014) si esprime nei termini di esclusione di forme particolari per la notifica della cessione, chiarendo che "non v'è quindi ragione per derogare al principio generale secondo cui non è necessario che la notifica al debitore ceduto venga eseguita a mezzo di ufficiale giudiziario" e che "la notificazione della cessione, non identificandosi con quella ai effettuata ai sensi dell'ordinamento processuale, costituisce un atto a forma libera, non soggetto a particolari discipline o formalità".

Non vi è ragione, infine, per non prevedere per le cessioni dei crediti d'impresa a banche e intermediari (Cessioni ex L. 52/91) le medesime formalità di notifica previste anche per i crediti oggetto di cartolarizzazione dalle disposizioni di cui alla LEGGE 30 aprile 1999, n. 130.

Per quanto concerne le cessioni e notifiche "semplificate" dei crediti certificati, trattate dall'art. 37 comma 7 bis del decreto 66/2014, sarebbe opportuno integrare la norma con la precisazione che la comunicazione della cessione in piattaforma fornisce la data certa opponibile sia alla PA ceduta, sia soprattutto nei confronti di terzi. Allo stato, l'art 37 cit. non prevede modalità semplificate per acquisire la data certa sull'atto di cessione comunicato in piattaforma; inoltre, sembra affermare che la data certa si consegua solo se la debitrice non rifiuti la cessione (infatti, si dispone testualmente : <<Le suddette cessioni dei crediti certificati si intendono notificate e sono efficaci ed opponibili nei confronti delle amministrazioni cedute dalla data di comunicazione della cessione alla pubblica amministrazione attraverso la piattaforma elettronica, che costituisce data certa, qualora queste non le rifiutino entro sette giorni dalla ricezione di tale comunicazione>>).

La proposta di emendamento non necessita di coperture economiche, in quanto non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Testo dell'articolo 6 comma 1 («Cessione di crediti») dell'allegato II.14 al Codice Appalti post emendamento: raffronto con il testo attualmente in vigore.

L'allegato II.14 al Codice all'articolo 6 comma 1 («Cessione di crediti») viene modificato come segue:

Testo attualmente in vigore	Testo post recepimento degli emendamenti qui proposti
<p><i>1. Ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti, le cessioni di crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere notificate alle amministrazioni debtrici.</i></p>	<p><i>1. Ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti, le cessioni di crediti possono devono essere stipulate mediante atto pubblico, e scrittura privata autenticata, scrittura privata ovvero mediante modalità elettronica su documento informatico sottoscritto con una delle seguenti modalità: i) firma autenticata a termini dell'articolo 25 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero ii) firma elettronica qualificata a termini dell'articolo 3, n. 12, del regolamento (UE) N. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 e dell'articolo 28 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero iii) firma digitale a termini dell'articolo 1, 1° comma, lett. s del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero ancora iv) firma elettronica avanzata a termini dell'articolo 3, n. 11, del regolamento (UE) N. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 e devono essere notificate alle amministrazioni debtrici al proprio domicilio fisico ovvero al proprio domicilio digitale secondo quanto previsto dall'articolo 29 del codice.</i></p>

Allegato 4

Proposte di emendamento

SUPERAMENTO DEL PRIVILEGIO DELLA PA DI RIFIUTO INDISCRIMINATO E INCONDIZIONATO DELLA CESSIONE

Proposte di emendamento all'articolo 6 dell'allegato II.14 del D.Lgs. 36/2023 e, per coordinamento delle norme, conseguente opportuno emendamento all'articolo 226 del Codice Appalti

L'allegato II.14 al Codice all'articolo 6 comma 2 e 3 («*Cessione di crediti*») sono modificati come segue:

1. Al comma 2 le parole *“Fatto salvo il rispetto degli”* sono sostituite da *“Restano fermi gli”*
2. Al comma 2, dopo la parola *“tracciabilità”* è inserito *“di cui alla Legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche”*
3. Al comma 2 viene eliminata la seguente frase *“, le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro trenta giorni dalla notifica della cessione”.*
4. Al comma 3 viene eliminata la seguente frase *“Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione”*

L'articolo 226 («*Abrogazioni e disposizioni finali*») viene modificato come segue:

Dopo il 4° comma è introdotto il seguente comma 4°-bis:

4-bis. A decorrere dal:

- a) all'articolo 9 dell'allegato E alla legge 20 marzo 1865, n. 2248 le parole *«, né convenirsi cessione se non vi aderisca l'amministrazione interessata»* sono soppresse;
- b) all'articolo 69, 1° comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 prima delle parole *«Le cessioni»* è introdotto il seguente periodo *«Fermo quanto diversamente previsto dal codice dei contratti pubblici, si applicano le disposizioni di cui al presente articolo.»*;
- c) all'articolo 69, 3° comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 le parole *«cessioni, le»* sono soppresse;
- d) all'articolo 70, 2° comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 le parole *«, cedere»* sono soppresse.
- e) All'articolo 117 comma 4-bis del d.l. 19 maggio 2020, n. 43 convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, dopo le parole *«legge 30 aprile 1999, n. 130»* sono soppresse le parole *«solo a seguito di notificazione della cessione all'ente debitore e di espressa accettazione da parte di esso. L'ente debitore, effettuate le occorrenti verifiche, comunica al cedente e al cessionario l'accettazione o il rifiuto della cessione del credito entro quarantacinque giorni dalla data della notificazione, decorsi inutilmente i quali la cessione si intende rifiutata. In ogni caso la cessione dei*

crediti, anche se certificati mediante la citata piattaforma elettronica, deve essere notificata all'ente debitore con l'indicazione puntuale degli estremi delle singole partite creditorie cedute. L'ente debitore non risponde dei pagamenti effettuati al cedente prima della notificazione dell'atto di cessione».

Relazione Illustrativa

Il quadro normativo in materia di cessione dei crediti derivanti da appalti presenta ancora oggi vincoli formali e privilegi per la Pubblica Amministrazione (PA) che risultano anacronistici e incoerenti rispetto ai principi generali del diritto civile e alla prassi europea. Tali vincoli comportano difficoltà operative e costi aggiuntivi per le imprese che intendono smobilizzare i crediti maturati nei confronti della PA.

Oltre alle formalità della cessione, trattate nella proposta precedente, resta confermato nell'attuale Codice dei Contratti Pubblici il diritto della PA di rifiutare la cessione del credito, anche quando questa è stata validamente notificata, ostacolando di fatto l'accesso alla liquidità delle imprese e generando incertezza contrattuale.

Questo privilegio, non previsto per le cessioni tra soggetti privati, contrasta con la regola generale del Codice Civile secondo cui la cessione è opponibile al debitore una volta accettata o notificata ed appare ingiustificato tenuto conto che il debitore ceduto può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto.

Va inoltre evidenziato che tale privilegio sopravvive ormai solo in Italia e non negli altri principali ordinamenti europei e non è più giustificato dal contesto economico, molto diverso dal contesto storico e normativo in cui tali disposizioni sono state emanate.

Preme ricordare che esistono numerose sentenze sul tema che sottolineano che “nessuna rilevanza assume ai fini della validità della cessione l'eventuale accettazione della cessione da parte del debitore ceduto, per il quale è indifferente dover adempiere al creditore originario piuttosto che al nuovo creditore; che, anche nel caso di cessione di crediti futuri, il contratto di cessione non è condizionato all'accettazione del debitore ceduto ma si perfeziona per effetto del solo consenso dei contraenti, cedente e cessionario, ed il trasferimento del diritto di credito ceduto si verifica nel momento in cui il credito viene ad esistenza (Cass. 31/8/2005 n. 17590)”.

Si propone pertanto di eliminare, dall'allegato II.14 all'articolo 6 («Cessione di crediti»), commi 2 e 3, i riferimenti al rifiuto della cessione, al fine di superare un privilegio che arreca un grave pregiudizio alle imprese e che, negli ultimi anni, è stato oggetto di un uso improprio e strumentale da parte dei debitori pubblici.

La proposta si completa inoltre con la formulazione di emendamenti all'articolo 226 del Codice recanti le opportune modifiche volte al coordinamento delle norme in vigore.

In particolare, si propone di superare la richiesta di accettazione espressa dell'Amministrazione Pubblica ceduta di cui all'articolo 9 dell'allegato E alla legge 20 marzo 1865, n. 2248 e al comma 4 bis dell'art 117 del d.l. 19 maggio 2020, n. 43.

Il comma 4 bis dell'art 117, introdotto dal Decreto Rilancio e riguardante le cessioni di crediti vantati verso il SSN deroga, fra l'altro, alle normative in essere inerenti alle cessioni dei crediti verso la Pubblica Amministrazione, che peraltro già contravvengono ai principi civilistici della cessione e ai principi generali di libera circolazione del credito. Ciò ha complicato ulteriormente il quadro normativo complessivo che, vale la pena ricordare, a titolo non esaustivo, in tema di cessioni di credito verso la Pubblica Amministrazione comprende il regime di cui agli artt. 69 e 70 del r.d. 1865, il regime delle cessioni tramite piattaforma MEF, il regime tramite sistema pagamenti della Regione Lazio nonché il regime della cessione tramite la Legge sugli Appalti.

Il principio dell'accettazione espressa e del silenzio-rifiuto della cessione nella formulazione proposta richiama l'art. 70 del vecchio Regio Decreto 2440/1923, abrogato per i crediti derivanti da appalti dal Codice dei contratti pubblici che ha invece adottato un diverso meccanismo di silenzio-assenso (decorsi 30 giorni dalla notifica e di soli 7 giorni per i crediti certificati ceduti con piattaforma MEF) per l'opponibilità delle cessioni di credito verso la P.A.

Questa ulteriore eccezione ha causato un aumento della complessità normativa, scarsa trasparenza nei rapporti contrattuali e un inevitabile ulteriore allungamento dei tempi di incasso dei crediti in un settore caratterizzato da elevati tempi di pagamento. Va evidenziato che un numero significativo di enti del settore sanitario, con argomentazioni giuridicamente non robuste ed avulse da problematiche della fornitura, ma riconducibili a problematiche di appesantimenti burocratici e amministrativi, già oggi rifiuta sistematicamente le cessioni di credito o emettono delibere con cui dispongono un generale diniego e rifiuto per tutte le cessioni che dovessero essere notificate all'Ente ed inoltre inseriscono nei contratti di fornitura specifiche clausole di divieto alla cessione dei crediti.

Tale obbligo di preventiva autorizzazione alla cessione da parte del debitore, con la conseguente discrezionalità nell'accettazione, può favorire per legge comportamenti opportunistici da parte degli enti del SSN e costituisce ostacolo per la ripresa e lo sviluppo di quelle aziende che lavorano prevalentemente con la P.A. con grave danno per la concorrenza nel settore e per la trasparenza nei rapporti con la Pubblica Amministrazione. Le misure in questione vanno inoltre in direzione diametralmente opposta rispetto all'esigenza, espressa proprio dal Governo, di procedere ad una significativa semplificazione e sburocratizzazione delle procedure con l'obiettivo del rilancio del Paese.

Si propone quindi un superamento del privilegio del rifiuto per tutte le tipologie di cessioni crediti PA e per tutte le tipologie di debitori pubblici a vantaggio di

- semplificazione normativa e amministrativa,
- maggiore certezza contrattuale per le imprese,
- maggiore facilità di accesso al credito
- accesso più equo al mercato degli appalti pubblici, favorendo la concorrenza
- conformità ai principi europei di libera circolazione del credito.
- eliminazione di un privilegio unico nel panorama europeo, che danneggia l'Italia in termini di attrattività e competitività

La proposta di emendamento non necessita di coperture economiche, in quanto non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Testo dell'articolo 6 comma 2 e 3 («Cessione di crediti») dell'allegato II.14 al Codice Appalti post emendamento: raffronto con il testo attualmente in vigore.

L'allegato II.14 al Codice all'articolo 6 commi 2 e 3 («Cessione di crediti») viene modificato come segue:

Testo attualmente in vigore	Testo post recepimento degli emendamenti qui proposti
2. Fatto salvo il rispetto degli obblighi di tracciabilità, le cessioni di crediti da corrispettivo	2. Restano fermi Fatto salvo il rispetto degli obblighi di tracciabilità di cui alla Legge 13

<p><i>di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro trenta giorni dalla notifica della cessione.</i></p> <p>3. <i>Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione. In ogni caso l'amministrazione 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, con questo stipulato».</i></p>	<p><i>agosto 2010, n. 136 e successive modifiche, le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro trenta giorni dalla notifica della cessione.</i></p> <p>3. <i>Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione. In ogni caso l'amministrazione 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, con questo stipulato».</i></p>
--	--