



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa

Sede Nazionale

00161 Roma - Via G.A. Guattani, 13
Tel. (06) 441881 - 44188240
Fax (06) 44249518

Sede di Bruxelles

B - 1000 Bruxelles - Rue du Commerce, 124
Tel. + 322 2307442-429
Fax + 322 2307219 - e-mail bruxelles@cna.it

Indirizzo Internet: www.cna.it

Dipartimento Politiche Industriali
il Responsabile

Roma, 24 maggio 2012

Prot. n. 87/CG/tb
Circ. n. 1/2012

- Ai Responsabili Regionali e Provinciali
- Politiche Industriali
- Ai Responsabili Regionali e Provinciali
- Credito e Finanza
- Ai Responsabili Unioni Nazionali
- Ai Responsabili Raggruppamenti d'Interesse

Loro Sedi

Oggetto: Lo smobilizzo dei crediti della pubblica amministrazione

1. PREMESSA

I debiti commerciali delle amministrazioni centrali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale, derivanti dalla fornitura e di beni e servizi, nonché dalla realizzazione di opere pubbliche, secondo le stime più recenti di fonte pubblica, ammontano a circa 70 miliardi di euro. Un'enorme liquidità che viene sottratta alle imprese, costrette a finanziare forzosamente la PA in una fase di perdurante crisi economica.

Già dallo scoppio della crisi del 2008, anche su pressione delle Associazioni imprenditoriali, erano stati approvati alcuni provvedimenti legislativi che potevano contribuire a contrastare questa situazione.

La possibilità per le regioni e gli enti locali di certificare, su istanza del creditore e nel rispetto del patto di stabilità interno, che il credito sia certo, liquido ed esigibile, era stata prevista dall'art. 9, comma 3-bis del Decreto Legge 29 novembre 2008 n.

185, al fine di consentire la cessione del credito *pro soluto* a favore di banche e intermediari finanziari.

Con l'art. 13 della legge 183/2011, viene trasformata la facoltà di certificazione, per le regioni e gli enti locali, in obbligo cui adempiere entro 60 giorni dal ricevimento dell'istanza.

Con il decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 è stato esteso l'obbligo del rilascio della certificazione alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, introducendo la previsione della cessione del credito anche nella forma *pro solvendo*.

Inoltre, il decreto legge 78/2010, modificando il DPR 29 settembre 2009 n. 602, consente di compensare i crediti maturati nei confronti di regioni, enti locali e enti del servizio sanitario regionale, con i debiti tributari iscritti a ruolo, rinviando l'attuazione a un apposito decreto del Ministero dell'economia a garanzia del rispetto degli equilibri di finanza pubblica.

In sintesi, era stato definito il quadro normativo di riferimento per l'ottenimento della certificazione dei crediti dalla PA, ma la perdurante assenza dei decreti attuativi determinava per le imprese creditrici l'impossibilità di ottenere la certificazione stessa, e soprattutto di conseguenza di poterla utilizzare per operazioni di anticipazione finanziaria oppure compensare eventuali cartelle esattoriali.

2. L'INIZIATIVA DEL GOVERNO

Per favorire la ricostituzione della liquidità delle imprese e agevolare una soluzione per i debiti iscritti a ruolo, il 22 maggio scorso, il governo ha varato quattro decreti che danno attuazione alla certificazione dei crediti, alla compensazione nonché al potenziamento del Fondo di garanzia.

In questo processo il governo ha coinvolto Rete Imprese Italia, Confindustria, Alleanza Cooperative e l'Abi che, nel frattempo, stavano lavorando ad uno specifico protocollo per i crediti PA, così come previsto nell'Accordo sulla moratoria del 28 febbraio 2012.

Tra giovedì 17 e lunedì 21 si sono svolte tre riunioni tecniche tra le quattro associazioni e i vertici dei Ministeri dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico e della Ragioneria Generale dello Stato, che hanno avuto ad oggetto il contenuto dei decreti in preparazione. Le riunioni hanno permesso di ottenere alcune rilevanti modifiche alle prime bozze dei decreti, che ne hanno ampliato l'ambito di applicazione, migliorando l'utilizzabilità per le imprese ed estendendo la tutela dei diritti acquisiti.

Lunedì 21 ha avuto luogo l'incontro tra i Ministri e i Presidenti delle organizzazioni per un ultimo confronto sui punti ancora aperti e martedì 22, presso la sede dell'Abi, il Ministro Passera e il Vice Ministro Grilli hanno presentato in conferenza stampa i contenuti dei quattro decreti approvati, assumendo l'impegno a favorire lo

smaltimento dello stock dei debiti e ad avviare il cambiamento delle procedure della contabilità pubblica, riallineando cassa e competenza, affinché non si possano più accumulare ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione. Un importante impegno che potrà consentire al settore pubblico di rispettare i tempi di pagamento previsti dalla nuova direttiva UE sui ritardi di pagamento in fase di recepimento.

3. IL CONTENUTO DEI DECRETI

La certificazione dei crediti verso la PA

Per dare attuazione alla certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, sono stati varati due distinti decreti, di identico contenuto, uno relativo alle amministrazioni centrali, che potrà essere direttamente emanato, l'altro per regioni ed enti locali, che richiede il parere della Conferenza Stato-Regioni, previsto entro la fine del mese. Il secondo decreto ricomprende anche la certificazione delle somme dovute degli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

I decreti obbligano le amministrazioni a rilasciare, su richiesta del creditore, una certificazione dei crediti certi, liquidi ed esigibili. Sia l'istanza che la certificazione avverranno attraverso l'utilizzo di moduli standard, allegati ai decreti, scaricabili *on line* e inviabili tramite posta elettronica certificata.

Il processo è destinato, in prospettiva, a essere gestito attraverso un'apposita piattaforma elettronica fornita dalla Consip spa., che consentirà di evitare gli obblighi di redazione dell'atto pubblico e di notifica nel caso di cessione dei crediti.

Il decreto prevede che nel richiedere la certificazione l'impresa fornisca i dati delle fatture e gli estremi della prestazione, indichi se intende utilizzare il credito in compensazione, e si impegni, in caso di rilascio della certificazione, a non attivare procedimenti in sede giudiziale fino alla data prevista di pagamento. Nel caso in cui la data non venga indicata detto termine è fissato in 12 mesi.

Il certificato conterrà i dati del credito e l'importo del credito, integralmente o parzialmente certificato, al netto di eventuali debiti dell'impresa nei confronti della medesima amministrazione. Recherà, altresì, la data entro la quale l'amministrazione si impegna a pagare. Questo termine non potrà eccedere i 12 mesi dalla data della istanza di certificazione da parte dell'interessato.

L'amministrazione, per i crediti superiori a 10.000 euro, dovrà inoltre indicare nel documento eventuali debiti del richiedente nei confronti della PA che sarebbero compensati al momento della liquidazione ai sensi dell'art. 48 bis del DPR 602/73 modificato dal decreto-legge 262/2006. L'art 48 bis stabilisce che le amministrazioni pubbliche prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, sono tenute a verificare se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, ed in tal caso ne trattengono l'importo dal pagamento.

Solo le amministrazioni soggette al Patto di stabilità interno, qualora il pagamento del debito relativo alle spese in conto capitale determinasse lo sconfinamento del Patto, possono omettere di indicare la data certa della liquidazione del debito.

Non possono, invece, rilasciare la certificazione, secondo quanto disposto dall'art. 9 del decreto legge 185/2008, gli enti locali commissariati e le regioni sottoposte a piani di rientro dei deficit sanitari.

L'esclusione interessa le seguenti regioni: Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

La certificazione va rilasciata entro 60 giorni dalla richiesta. In caso di mancata risposta entro i 60 giorni, l'azienda può ricorrere alla Ragioneria territoriale dello Stato competente che nomina un Commissario ad acta che deve rispondere entro 60 giorni, sostituendosi così all'amministrazione inadempiente.

Il decreto istituisce inoltre una procedura di monitoraggio delle certificazioni rilasciate.

La certificazione, configurandosi come un semplice atto di ricognizione del debito, non determina una novazione del rapporto giuridico, e non pregiudica il diritto del creditore agli interessi relativi ai crediti certificati, come regolati dalla normativa vigente o dai patti tra le parti.

La compensazione con le somme iscritte a ruolo

Il terzo decreto riguarda l'attuazione dell'art. 28 quater del DPR 602/73, introdotto dal decreto-legge 78/2010, che consente di utilizzare i crediti certi, liquidi ed esigibili maturati nei confronti delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale a compensazione delle somme dovute a seguito di iscrizione e ruolo di debiti tributari.

In un primo tempo il MEF, seguendo una interpretazione restrittiva dell'ambito di applicazione del dl 78/2010, che interviene sul DPR 602/1973 relativo alle imposte sul reddito, era intenzionato a consentire l'uso della compensazione dei crediti certificati limitatamente alle imposte erariali iscritte a ruolo. Ciò anche in considerazione del fatto che le imposte erariali iscritte a ruolo vengono registrate per cassa. I contributi previdenziali e i premi assicurativi sarebbero rimasti esclusi in quanto registrati per competenza con un coefficiente di svalutazione. Anche i tributi locali (IRAP, ICI, TARSU, ecc), benché registrati per cassa, non erano destinati ad essere ricompresi nel decreto.

Il confronto con le associazioni ha permesso di ottenere che i crediti certificati possano essere utilizzati per il pagamento totale o parziale delle somme iscritte a ruolo al 30 aprile 2012 per tributi erariali, regionali e locali, nonché per i contributi assistenziali e previdenziali e per i premi delle assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni e le malattie professionali. In termini più generali le imprese potranno utilizzare i crediti certificati per pagare le cartelle Equitalia.

La procedura per l'utilizzo della compensazione si sviluppa con la presentazione della certificazione all'agente della riscossione e con l'indicazione della posizioni debitorie da estinguere. L'agente ha 3 giorni per verificare il certificato e 10 per rispondere, restituendo all'impresa la certificazione con l'annotazione dell'utilizzo effettuato.

Il Fondo di garanzia

Per facilitare anche le operazioni di anticipazione sui crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni, il quarto decreto dà attuazione all'art 39 del decreto legge 201/2011 "Salva Italia" che prevede il potenziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, introducendo, tra l'altro, la possibilità di differenziare la misura della percentuale massima di garanzia, in relazione alle tipologie di operazioni coperte.

Il decreto fissa la misura massima della garanzia al 70% dell'ammontare delle operazioni finanziarie di anticipazione del credito senza cessione dello stesso. La percentuale può essere elevata al 80% in presenza di interventi integrativi disposti dalle Regioni.

Per le operazioni finanziarie garantite dai confidi o da altri fondi di garanzia, la controgaranzia del Fondo è concessa nel limite dell'80% dell'importo garantito.

L'importo massimo garantibile dal Fondo per singola impresa beneficiaria è fissato in 2,5 milioni di euro, e la garanzia del Fondo è prestata senza la richiesta di commissioni.

Il decreto pone come condizione per la concessione della garanzia che i crediti siano certificati dall'amministrazione debitrice per ammontare, certezza, esigibilità e liquidità.

La garanzia può quindi essere concessa anche a crediti accompagnati da una certificazione che non rechi una data certa di pagamento. In tal caso il Fondo rimane esposto al rischio di un più prolungato immobilizzo delle risorse, ma consente di allargare la possibilità di ottenere anticipazioni bancarie anche per queste tipologie di crediti certificati.

4. L'ACCORDO CON LE BANCHE PER LO SMOBILIZZO DEI CREDITI

Ovviamente la disponibilità delle banche rappresenta un elemento essenziale per garantire il buon funzionamento del meccanismo della certificazione innescato dal decreto-legge 185/2008 e dai relativi decreti di attuazione.

In tal senso il 22 maggio, alla presenza dei Ministri, è stato sottoscritto tra le Confederazioni e l'ABI un nuovo protocollo che definisce strumenti e procedure per facilitare la trasformazione della certificazione dei crediti in un effettivo miglioramento della posizione finanziaria delle imprese.

Si stima che già oggi circa 10 miliardi di euro di crediti verso la pubblica amministrazione siano oggetto di operazioni di anticipazione o sconto presso il sistema finanziario; l'applicazione delle nuove disposizioni potrebbe generare una rilevante domanda di nuova liquidità. A tal fine le banche si sono impegnate a mettere a disposizione un primo *plafond* di ulteriori 10 miliardi di euro.

In particolare il protocollo prevede che la certificazione possa essere utilizzata dall'impresa per ottenere liquidità attraverso tre forme tecniche:

- sconto *pro soluto*;
- anticipazione del credito, con cessione dello stesso (realizzata anche nella forma dello sconto *pro solvendo*);
- anticipazione del credito, senza cessione dello stesso

Nell'ultimo caso l'impresa darà alla banca il mandato irrevocabile all'incasso del credito. L'anticipazione senza cessione è, inoltre, condizionata dall'acquisizione della copertura diretta o nella forma della controgaranzia del Fondo di Garanzia per le PMI (che opererà nei limiti descritti nel paragrafo precedente), o di altro garante equivalente o controgarantito dal Fondo.

La durata dell'anticipazione sarà coerente con la data di pagamento del credito e la sua misura non potrà in ogni caso essere inferiore al 70% dell'ammontare del credito che l'impresa vanta nei confronti della PA.

Al momento della richiesta, l'impresa deve essere "in bonis" (senza sofferenze, partite incagliate, esposizioni ristrutturata, o scadute o sconfinanti da oltre 90 giorni, né con procedure esecutive in corso), però in presenza di certificazione con la data di pagamento, la banca valuterà l'opportunità di effettuare il finanziamento qualora l'irregolarità dei pagamenti dell'impresa sia imputabile al mancato incasso dei crediti vantati nei confronti della PA.

Va sottolineato in particolare che le banche, nella valutazione la richiesta dell'impresa, terranno in adeguata considerazione la circostanza che il rischio di credito è anche riconducibile all'amministrazione debitrice e, nel caso di certificazioni recanti la data di pagamento, le anticipazioni rappresenteranno un credito aggiuntivo per l'impresa.

Le banche, in altri termini, si impegnano a mantenere le linee di credito già concesse all'impresa, a condizione che i crediti oggetto della anticipazione non siano stati già considerati dalla banca ai fini di precedenti operazioni di finanziamento e che nella certificazione sia presente la data di pagamento.

Anche i crediti certificati senza indicazione della data di pagamento potranno quindi essere smobilizzati tramite operazione di anticipazione che saranno realizzate per un periodo iniziale di 12 mesi rinnovabile in parallelo con la garanzia del Fondo fino al pagamento del credito da parte della pubblica amministrazione.

Pur non potendo prevedere alcuna forma di automatismo nella concessione del credito, la certificazione e la garanzia dello Stato dovrebbero facilitare la procedura di istruttoria bancaria e assicurare condizioni più favorevoli per le imprese, anche

grazie alla riduzione del costo della provvista bancaria a seguito degli recenti operazioni di rifinanziamento effettuate dalla BCE e alla convenzione stipulata tra ABI e Cassa Depositi e Prestiti.

Anche in questo caso, la previsione di uno specifico Tavolo di lavoro ci consentirà di monitorare al meglio l'efficacia dell'iniziativa, e al contempo di intervenire con eventuali proposte correttive.

5. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Si deve dare atto al governo di aver finalmente avviato un percorso che consenta lo smaltimento dello stock dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni atteso e sollecitato da anni, ma che, per la dimensione raggiunta, circa il 5% del Pil, e la complessità della materia, non era mai andato oltre gli annunci o l'approvazione di provvedimenti legislativi, spesso incompleti, che non hanno prodotto finora risultati concreti.

Si deve altresì apprezzare il dialogo instaurato con le rappresentanze degli interessi, che ha permesso di ottenere significativi miglioramenti rispetto ai testi iniziali dei decreti, il cui contenuto finale rappresenta una apprezzabile attuazione della legislazione vigente, nel rispetto dei vincoli imposti dal bilancio pubblico.

Restano, comunque, alcuni punti che richiedono ulteriori interventi, anche di natura legislativa, per migliorare il percorso avviato:

1. la compensazione è permessa solo per le somme iscritte a ruolo al 30 aprile 2012. Se è comprensibile il tentativo del governo di non indurre le imprese a rinviare i pagamenti di imposte e contributi per determinarne l'iscrizione a ruolo, non convince il disallineamento tra la data del 30 aprile 2012 e quella in cui sarà effettivamente rilasciata la certificazione. Nel frattempo maturano infatti altri interessi di mora e ci si espone all'azione esecutiva di Equitalia;
2. altro punto che può destare perplessità è rappresentato dalla dichiarazione, da sottoscrivere al momento della presentazione dell'istanza di certificazione, contenente l'impegno a non intraprendere azioni giudiziarie nei confronti del debitore, fino alla data di pagamento dei crediti oggetto della certificazione. Rimane, però, sempre intatto il diritto del creditore di non richiedere la certificazione e avviare le azioni nei confronti della amministrazione debitrice;
3. molte reazioni negative suscita, invece, l'impossibilità per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari di certificare i crediti. Il motivo di tale disposizione deriva dalle norme contenute nel comma 3 ter, lettera b), dell'art. 9 del decreto legge 185/2008 e successive modifiche, e pertanto non può essere modificata da un decreto attuativo. Per coerenza, questa limitazione potrebbe essere circoscritta ai soli enti del servizio sanitario delle regioni interessate.

La certificazione dei crediti diventa quindi, ai sensi di legge, il presupposto per poter accedere alla compensazione o ottenere liquidità da parte delle banche. Ai fini del buon funzionamento del processo, rappresentato dalla risultante di diverse disposizioni, è fondamentale che ognuno dei soggetti chiamati a interagire con le imprese svolga al meglio la propria funzione. Gli amministratori pubblici, i commissari e, non ultime, le banche, potranno determinare il successo dell'iniziativa.

La prevista attività di monitoraggio dovrà essere particolarmente efficace e tempestiva, per consentire di verificare la coerenza del percorso con le attese delle imprese.

Sarà nostro compito sollecitare i vari livelli della PA e tutti i soggetti coinvolti in una operazione così delicata, per consentire alle imprese di verificare in tempi rapidi il percorso di adeguamento dei pagamenti ai tempi previsti dalla Direttiva Comunitaria.

Nel corso dei confronti abbiamo registrato, con soddisfazione, l'impegno del governo ad accelerare il recepimento della Direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali che rafforza la tutela dei creditori.

Il suo pieno recepimento è destinato a innovare profondamente le abitudini di pagamento tra privati e tra imprese e pubblica amministrazione.

Nel quadro degli interventi necessari a modificare le abitudini di pagamento anche tra privati, riteniamo infine di particolare importanza l'avvio del processo di adozione della direttiva 2010/45/UE, che consente ai paesi membri di introdurre il regime di Iva per cassa per le imprese con volume di affari inferiore a 2 milioni di euro.

Il recepimento della direttiva, che consente di versare l'Iva solo dopo l'incasso del corrispettivo e di detrarla solo dopo il pagamento delle fatture, aiuta il mantenimento dell'equilibrio finanziario delle piccole imprese, senza produrre rilevanti impatti negativi sul bilancio pubblico.

In attesa di esaminare con la dovuta attenzione i decreti attuativi, una volta pubblicati, rimaniamo a disposizione per eventuali approfondimenti o chiarimenti richiesti dal territorio.

Cordiali saluti

f.to Claudio Giovine