

Comitato Esecutivo del 5 novembre 2024

**Punto 3 all' ODG
DOD e vigilanza prudenziale**

**ALLEGATO 3.1
Factoring e vigilanza prudenziale: temi aperti**

Documento per la discussione

Factoring e vigilanza prudenziale: temi aperti

Premessa

La presente nota intende esaminare alcune questioni aperte per il settore del factoring con riferimento alle tematiche poste dalla regolamentazione prudenziale.

In generale, le problematiche applicative per il factoring derivano dalle specificità del credito mercantile, una tipologia peculiare di credito che presenta una genesi e dinamiche completamente differenti rispetto al credito finanziario tradizionale e che affonda le proprie radici nelle relazioni commerciali tra imprese e nelle modalità con cui queste ultime gestiscono la propria liquidità e i rischi all'interno della filiera. Grazie alle caratteristiche proprie del credito commerciale, il factoring può vantare tassi di sofferenza particolarmente contenuti.

In tale contesto, l'applicazione dell'attuale normativa europea, senza opportuni correttivi che riflettano tale natura peculiare, può comportare la classificazione a default di posizioni che, in realtà, risultano solide e sicure. Ciò solleva importanti questioni operative e gestionali, in particolare per quanto riguarda la distinzione tra rischio percepito e rischio effettivo e gli impatti in termini di capitalizzazione e contagio della posizione complessiva del debitore. Tali impatti sono esacerbati nel caso dei crediti verso la pubblica amministrazione. La necessità di maggiore flessibilità nell'ambito della definizione di default, peraltro, è stata evidenziata nel CRR3 e successivamente rafforzata da esplicite richieste ad EBA provenienti dal mondo delle imprese (BusinessEurope e SME United).

Per ciascuno dei temi analizzati, la nota riporta inoltre le proposte del settore del factoring volte ad assicurare il level playing field fra gli operatori e una maggiore sensibilità della regolamentazione prudenziale al rischio effettivo dell'operazione.

1. Factoring pro soluto

La questione

Il factoring è, in generale, un prodotto finanziario con rischio di credito implicito più contenuto rispetto alle altre forme tecniche di finanziamento. Infatti, le esposizioni creditizie sono assistite da una forma di “garanzia” costituita dai crediti commerciali sottostanti.

In particolare, a differenza di altri prodotti finanziari, il fenomeno dello scaduto non è quasi mai associato in modo univoco a un effettivo deterioramento del profilo di rischio di credito del debitore. Le perdite su crediti e i tassi di riclassificazione a UTP sono, infatti, trascurabili e la maggior parte delle esposizioni scadute torna in bonis o viene definitivamente incassata. Ciò è particolarmente vero per i crediti del settore pubblico o in caso di debitori privati con lunghi processi di verifica interna.

Le cause che determinano tempi di pagamento più lunghi rispetto alla scadenza della fattura sono molteplici. Tali cause si riferiscono principalmente a dinamiche quali: i rapporti commerciali tra i fornitori e i loro clienti, il possibile squilibrio nella forza commerciale tra le parti, i processi amministrativi interni di verifica della fornitura di beni o servizi (procedure che, nel caso della pubblica amministrazione, sono cogenti per legge e comportano tempi assai lunghi per l’emissione del mandato di pagamento), i meccanismi di sollecito e di compensazione del factor e le riconciliazioni di numerose fatture. Tuttavia, tali eventi non implicano quasi mai un “vero e proprio default”. Inoltre, come già summenzionato, i crediti acquistati costituiscono una garanzia solida e sostanziale a tutela dell’esposizione creditizia.

In tale scenario, le esposizioni scadute derivanti da accordi di factoring pro soluto non sono nella maggior parte dei casi rappresentative di un effettivo deterioramento della qualità del credito, che è il presupposto di base per l’applicazione delle norme prudenziali che impongono alle banche di effettuare accantonamenti patrimoniali per garantire una copertura sufficiente degli NPE. Il rischio effettivo assunto nell’ambito di queste operazioni è tipicamente molto contenuto: secondo le statistiche prodotte da Assifact (con riferimento ai soli intermediari finanziari), a giugno 2024 le sofferenze nel factoring pro soluto rappresentano solo lo 0,37% della relativa esposizione lorda, contro il 3,45% nel caso del pro solvendo. L’analisi condotta da EUF ha dimostrato come, a livello europeo, oltre il 98% delle esposizioni classificate come scadute da oltre 90 giorni nei primi due anni di applicazione della DoD sia effettivamente stato poi riclassificato in bonis o completamente incassato (97,6% per l’Italia). Inoltre, questo aspetto è molto più rilevante nel settore pubblico dove, nonostante l’esistenza di normative europee e nazionali volte a contrastare i ritardi nei pagamenti commerciali, le pubbliche amministrazioni continuano a pagare i propri obblighi in ritardo, sebbene non siano mai state inadempienti. Infatti, il debito commerciale delle pubbliche amministrazioni, anche se scaduto, non genera perdite.

Un altro elemento essenziale che si ritiene urgente considerare nella modifica della regolamentazione prudenziale sulla definizione di default è correlato alla revisione della *Late Payment Regulation*, attualmente in discussione. Ciò è particolarmente rilevante considerando la probabile introduzione di tempi massimi di pagamento statuari per le transazioni *business-to-business* che, come nel caso del settore pubblico, potrebbe comportare che grandi aziende o controparti commercialmente più forti ritardino oltre il massimo stabilito dalla normativa. Mantenere invariate le attuali linee guida della DoD genererebbe, in questo senso, un rischio significativo di aumento del ritardo di pagamento di questi crediti, rendendo le istituzioni finanziarie più avverse all’acquisto pro soluto dei crediti e riducendo quindi l’accesso al credito di *corporate* e PMI.

Stato e proposte del settore del factoring

Gli orientamenti EBA sulla definizione di default prevedono al paragrafo 28 quanto segue:

“Qualora vi siano accordi di factoring per i quali i crediti commerciali acquistati siano iscritti nel bilancio del factor e il factor abbia esposizioni verso i debitori del cliente, il conteggio dei giorni di arretrato dovrebbe iniziare quando il pagamento di un singolo credito diventa esigibile. ...”

La nota di chiarimento alla Circolare n. 285 della Banca d'Italia precisa poi che:

“Il par. 28 delle LG EBA chiarisce che il conteggio dei giorni di arretrato per un credito commerciale acquistato e iscritto nel bilancio del factor inizia quando il credito diventa esigibile. In linea generale, l'esigibilità del credito è indipendente dalla data di acquisto o dalla data di presunto incasso indicata nel contratto di cessione. Il conteggio deve quindi decorrere dal giorno successivo alla data di scadenza della fattura”.

Tuttavia, la nuova CRR – in vigore dal 1° gennaio 2025 – introduce per la prima volta la definizione di *“obbligazione creditizia”* (art. 5, punto 4), ossia *“qualsiasi obbligazione derivante da un contratto di credito, compresi il capitale, gli interessi maturati e le commissioni, dovuta da un debitore”* rendendo, di fatto, imprescindibile quanto previsto dal contratto con il cliente (i.e. cedente) per la qualificazione – anche in termini di scadenza – di un credito.

Nel factoring, infatti:

- la *derecognition/recognition* a livello contabile – ai sensi della Circolare n. 272 della Banca d'Italia – è elemento essenziale per stabilire la forma tecnica, ossia se si tratta di factoring pro soluto (solo in caso di *derecognition* da parte del cedente) o pro solvendo (in caso di assenza *derecognition* da parte del cedente);
- la *derecognition* risulta possibile solo nel caso in cui – *inter alia* – la sostanzialità dei rischi viene trasferita dal cedente al factor, incluso il rischio di ritardato pagamento; tale rischio viene, pertanto, obbligatoriamente quantificato (e concordato) nel contratto tramite la formulazione di nuove scadenze contrattuali e la formulazione di un *pricing* “a sconto”;
- la scadenza dell'obbligazione creditizia stabilita e convenuta contrattualmente con il cliente viene, poi, naturalmente riflessa e utilizzata a livello segnaletico (e.g. segnalazioni di liquidità, tasso di interesse) e contabile (e.g. costo ammortizzato).

Pertanto, anche alla luce della nuova definizione di *“obbligazione creditizia”* che dà rilievo al contratto di credito e della revisione degli Orientamenti EBA in corso, al fine di:

- (i) rendere omogeneo il complessivo *framework* di gestione dei rischi e segnaletico;
- (ii) evitare di incidere sui rapporti commerciali tra cedenti e debitori con solleciti di pagamento prima della data contrattualmente stabilita con il cliente;
- (iii) riconoscere più puntualmente effettive situazioni di eventuale deterioramento del profilo di rischio dei debitori;

il *dies a quo* da cui dovrebbe decorrere il conteggio dei giorni di scaduto per la classificazione di default non dovrebbe essere in conflitto con quanto contrattualmente indicato nel contratto di credito che viene stipulato con il cedente.

Ciò – lo si ribadisce – garantirebbe anche il pieno rispetto del CRR III e allineamento del quadro prudenziale con il quadro contabile, senza incoraggiare comportamenti di ritardo nel pagamento delle obbligazioni creditizie, stante l’obbligo di piena applicabilità della *Late Payment Regulation*.

Infine, si evidenzia come l’applicazione di orientamenti nazionali più restrittivi rispetto a quanto previsto dagli orientamenti EBA, possa comportare disallineamenti di approccio sia tra operatori domestici e esteri sia tra operatori vigilati dalla BCE e vigilati dalla Banca d’Italia.

2. Factoring pro soluto: default tecnico

La questione

I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali sono assai frequenti e solitamente collegati a ragioni connesse al rapporto commerciale sottostante (processi di verifica e pagamento, contestazioni, problemi logistici...).

Gli orientamenti EBA sulla definizione di default riconoscono tale situazione e al paragrafo 23.d precisano quanto segue:

“23. Si dovrebbe considerare verificata una situazione tecnica di arretrato esclusivamente in uno dei seguenti casi: [...]

(d) nel caso specifico di accordi di factoring e di conseguente registrazione dei crediti commerciali acquistati nel bilancio dell'ente con superamento della soglia di rilevanza indicata dall'autorità competente, in conformità all'articolo 178, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 575/2013, ma senza che i crediti commerciali del debitore siano scaduti da oltre 30 giorni”.

Il tempo di 30 giorni dopo la scadenza, tuttavia, non è sufficiente per verificare la situazione effettiva delle singole fatture e il tentativo di accelerare i tempi naturali genera forzature che infastidiscono clienti e debitori. Ciò, inoltre, genera sovente la classificazione a default di debitori di grandi dimensioni e in ottima salute finanziaria, con ripercussioni a livello di gruppo.

Stato e proposte del settore del factoring

L'industria europea del factoring ha da tempo evidenziato la necessità di ampliare il periodo della situazione tecnica di arretrato per renderlo coerente con le tempistiche ragionevoli di acquisizione delle informazioni sulle fatture (90 giorni).

Tale impostazione ridurrebbe drasticamente gli errori di classificazione, fornendo sollievo operativo ai factor e riducendo gli effetti del contagio a livello di gruppo.

EBA ha acconsentito ad affrontare la questione nell'ambito dell'aggiornamento degli Orientamenti richiesto dal mandato di cui al considerando (24) del CRR3. EUF (la Federazione europea del factoring) è in contatto con l'Autorità Bancaria Europea per gli approfondimenti del caso.

3. Factoring pro soluto: pubblica amministrazione

La questione

Il settore del factoring svolge un importante ruolo di supporto ai fornitori della pubblica amministrazione italiana, sopponendo alle carenze organizzative di quest'ultima e fornendo ai primi le risorse finanziarie per assicurare il corretto svolgimento delle commesse.

Nel corso del 2023, in Italia, gli operatori del factoring hanno acquistato quasi 21 miliardi di euro di crediti commerciali verso enti pubblici. A fine 2023, il montecrediti in essere era di oltre 8 miliardi di euro, dei quali 3,3 miliardi erano scaduti e 2,3 miliardi erano scaduti da oltre un anno. I crediti scaduti da più tempo sono, per la stragrande maggioranza, vantati verso enti del servizio sanitario nazionale, amministrazioni comunali ed enti dell'amministrazione centrale.

Oltre alle ben note problematiche connesse alle inefficienze nel processo di verifica, liquidazione e pagamento, tipiche degli enti pubblici del nostro paese, i significativi ritardi di pagamento sono sovente collegati a situazioni in cui la presenza di provvedimenti normativi, sia di natura generale che di carattere eccezionale e contingente, impedisce alle pubbliche amministrazioni di effettuare i previsti pagamenti relativamente ai propri debiti: tali circostanze risultano però avulse dalla capacità di solvenza del debitore pubblico. Spesso, in questo ambito, non vi è nemmeno certezza dell'effettiva esigibilità del credito se non a seguito di certificazione o azione monitoria.

I par. 25 e 26 degli Orientamenti EBA sulla definizione di default definiscono un trattamento specifico per le esposizioni verso le amministrazioni centrali, le autorità locali e gli organismi del settore pubblico, applicabile se:

- a) il contratto riguarda la fornitura di beni o servizi, ove le procedure amministrative richiedano determinati controlli connessi all'esecuzione del contratto prima che il pagamento possa essere effettuato;
- b) tranne il ritardo nel pagamento, non sussistono altre indicazioni dell'improbabile adempimento;
- c) l'obbligazione è in arretrato da non più di 180 giorni.

In tal caso, le esposizioni non dovrebbero essere incluse nel calcolo della soglia di rilevanza per le altre esposizioni verso il debitore e non dovrebbero essere considerate in default.

Il par. 18 degli Orientamenti sottolinea che il conteggio dei giorni di arretrato deve essere sospeso qualora *“il rimborso dell'obbligazione sia sospeso in virtù di una normativa che preveda questa possibilità o in virtù di altre restrizioni legali”* [...].

Banca d'Italia ha inoltre emanato dei propri Orientamenti di vigilanza sulla materia dove ha fornito chiarimenti puntuali su alcune situazioni specifiche della pubblica amministrazione.

Nonostante tale trattamento includa elementi che intendono tenere conto delle peculiarità dei crediti commerciali acquistati verso il settore pubblico prevedendo alcune facilitazioni, essi non sono sufficienti ad evitare effetti distorsivi sul rischio percepito dal mercato, considerato che i debitori sono enti afferenti alla pubblica amministrazione italiana, nonché disparità di trattamento fra i factor.

In termini di NPE ratio, si rileva a giugno 2024 una sostanziale differenza fra le società che acquistano una quota rilevante di crediti verso la PA e le altre: considerando come soglia di operatività verso la PA rilevante una quota del turnover verso tali soggetti pari al 4% del totale, a giugno 2024 la media del NPE ratio per le società al di sopra di tale soglia è pari a 9,55% contro 1,64% delle altre, a conferma del fatto che si evidenzia un rischio non reale nei confronti della pubblica amministrazione italiana.

Tale impatto appare del tutto ingiustificato dalle reali condizioni di rischio delle esposizioni e derivante da un trattamento comunque iniquo di queste posizioni, che comporta la classificazione a default di controparti istituzionali e pubbliche e i conseguenti impatti in termini di requisiti di capitale e incremento di costi per la clientela.

Stato e proposte del settore del factoring

Assifact evidenzia come l'attuale impostazione della normativa non rifletta correttamente il rischio effettivo di queste esposizioni e generi ingiustificate distorsioni nella classificazione delle esposizioni che si riflettono, inevitabilmente, anche sulla fattibilità e sulle condizioni degli interventi nei confronti dei fornitori della PA.

Inoltre, la CRR III non prevede più la discrezionalità nazionale che consentiva l'utilizzo dei 180 giorni di scaduto in luogo dei 90 giorni per la Pubblica Amministrazione: qualora tale modifica fosse riflessa anche nel suddetto trattamento specifico previsto negli orientamenti EBA e in assenza di specifici criteri interpretativi di conteggio dei giorni di arretrato (e.g. adozione delle date contrattuali in luogo della data di scadenza della fattura), la maggior parte delle esposizioni creditizie verso la Pubblica Amministrazione verrà classificata a default senza un effettivo rischio di credito sottostante.

Si ritiene pertanto auspicabile l'avvio di un percorso di dialogo con l'Autorità di vigilanza finalizzato ad esplorare soluzioni interpretative ovvero normative (anche indirizzando la regolamentazione a livello europeo) adatte a contenere gli effetti avversi del trattamento della PA sul mercato del factoring e sulle imprese clienti, nonché sulla percezione generale del rischio Italia, incrementando la sensibilità al rischio della disciplina sulla definizione di default.

4. Factoring pro soluto: facility level approach

La questione

La CRR (art. 178) prevede la possibilità di applicare la definizione di default a livello di singola transazione (fattura) per le esposizioni retail.

Ai sensi degli artt. 153 e 154 del CRR tale facoltà è ammessa, nell'ambito dei modelli IRB, anche per i crediti commerciali acquistati, come confermato anche dagli Orientamenti EBA (par. 28):

“Qualora vi siano accordi di factoring per i quali i crediti commerciali acquistati siano iscritti nel bilancio del factor e il factor abbia esposizioni verso i debitori del cliente, il conteggio dei giorni di arretrato dovrebbe iniziare quando il pagamento di un singolo credito diventa esigibile. In questa situazione, per gli enti che utilizzano il metodo IRB, in virtù del fatto che i crediti ceduti sono crediti commerciali acquistati, nel caso in cui tali crediti soddisfino i requisiti di cui all'art. 154, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 575/2013, oppure, nel caso di crediti verso imprese acquistati, i requisiti di cui all'art. 153, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 575/2013, potrà essere applicata la definizione di default per le esposizioni al dettaglio in conformità alla sezione 9 dei presenti orientamenti”.

Stato e proposte del settore del factoring

La possibilità di applicare l'approccio a livello di singola operazione (già disponibile per le esposizioni retail) anche alle esposizioni relative a crediti acquistati (cioè a livello di singola fattura) ridurrebbe sicuramente il rischio di errate classificazioni ("falsi positivi") e fornirebbe un approccio equilibrato per l'identificazione del default.

Le singole fatture scadute da più di 90 giorni sarebbero classificate come "non performing" e continuerebbero a influenzare l'intera posizione del debitore se l'importo delle fatture scadute supera il 20% delle esposizioni totali, grazie all'effetto di trascinamento.

In tal senso, riteniamo che questa modifica aumenterebbe ulteriormente la sensibilità al rischio della regolamentazione prudenziale senza influenzare negativamente il tempestivo riconoscimento di un default, contribuendo peraltro al “level playing field” fra operatori che adottano l'approccio IRB e quelli che adottano il metodo standardizzato.

L'approccio mitigherebbe inoltre l'impatto per gli operatori che acquistano crediti verso la pubblica amministrazione, evitando il trascinamento dei crediti non ancora scaduti.

Sul punto, EBA ritiene necessaria una modifica del CRR.

5. RWA nel factoring

La questione

Con riferimento ai crediti commerciali acquistati, la normativa prudenziale prevede taluni approcci che tengono conto delle specificità del credito commerciale nell'ambito dei metodi IRB. Tuttavia, nell'ambito del metodo standardizzato, il factoring è considerato come uno strumento finanziario "unsecured". Tale impostazione genera un requisito di capitale eccessivo rispetto ad altri strumenti finanziari: la ponderazione per il rischio corretta per il settore del factoring (considerando un approccio top down) sarebbe pari a 32,4% (contro il 100% delle esposizioni verso imprese prive di rating).

La tematica appare di maggiore rilevanza a seguito dell'introduzione del cd. output floor che collega il requisito di capitale stimato tramite i modelli interni al requisito che sarebbe calcolato nel modello standardizzato.

Stato e proposte del settore del factoring

Il settore del factoring europeo ritiene che i tempi siano maturi per migliorare la sensibilità al rischio del trattamento del factoring nella normativa prudenziale.

Ciò può avvenire:

- identificando una ponderazione per il rischio di maggior favore, nell'ambito del metodo standardizzato, per il factoring (un prodotto a basso rischio e caratterizzato dalla proprietà dei crediti commerciali ceduti), così come avvenuto per la cessione del quinto dello stipendio e per il leasing immobiliare, e/o
- prevedendo l'ammissibilità della sostituzione della ponderazione per il rischio (nel factoring pro solvendo) dal cedente al debitore nel metodo standardizzato anche per le banche.

Il settore del factoring sta avviando una importante iniziativa di data pooling a livello europeo finalizzata a fornire dati utili a supportare tali richieste di modifica normativa e a costituire una base di dati condivisa e necessaria ad alimentare modelli di rating interni per le società di factoring (per le quali l'esiguo numero di default spesso non consente di stimare i parametri di rischio).