

Comitato Esecutivo del 21 gennaio 2025

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

**ALLEGATO 3.1
Crediti commerciali acquistati verso la PA:
considerazioni sulla rilevanza della durata effettiva dell'operazione ai fini
della definizione di default**

Crediti commerciali acquistati verso la PA: considerazioni sulla rilevanza della durata effettiva dell'operazione ai fini della definizione di default

Premessa

Il presente documento intende fornire spunti di riflessione, evidenze e razionali a supporto della rilevanza della durata effettiva dell'operazione di cessione di crediti commerciali verso la PA, così come definita esplicitamente o implicitamente nel contratto di cessione dei crediti ai fini della definizione di default.

In via preliminare alla discussione del tema, appare opportuno ricordare quanto segue:

1. Le esposizioni di factoring sono classificate pro soluto ai fini del bilancio e delle segnalazioni di vigilanza unicamente quando si verifica la derecognition contabile (da parte del cedente) e la recognition contabile (da parte del factor), come previsto dai principi contabili internazionali (IFRS9) e dalla Circ. 272;
2. ciò è possibile ove il contratto di factoring preveda il trasferimento della sostanzialità dei rischi e dei benefici dal cedente al factor;
3. in particolare, condizione necessaria – ma non sufficiente – fra le altre è che il contratto di factoring non preveda clausole che ostacolino il trasferimento al factor dei rischi derivanti dall'incertezza della durata dell'obbligazione creditizia;
4. il factor, dunque, in queste operazioni si trova a prevedere un meccanismo di pricing upfront (c.d. "a sconto") assicurando al contempo che i tempi effettivi di pagamento non possano materialmente influire in un secondo momento sul prezzo dell'operazione per il cedente;
5. per far ciò, il factor è quindi obbligato a formulare un prezzo e concordare con il cedente la durata finanziaria effettiva dell'operazione, riflettendo la medesima nel contratto di factoring pro soluto idoneo alla derecognition;
6. il contratto di factoring pro soluto prevede, quindi- tramite la formulazione del pricing –, scadenze di pagamento concordate con il cedente/cliente.
7. rispetto a tali date di scadenza il factor imposta il proprio framework di gestione dei rischi e provvede a contabilizzare a costo ammortizzato l'obbligazione creditizia.

Riferimenti normativi

La materia, dal punto di vista prudenziale, è disciplinata da:

- Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (CRR)
- Orientamenti EBA sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013
- Applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013 e adeguamento delle definizioni di esposizioni creditizie deteriorate – Orientamenti della Banca d'Italia

Non rilevano ai fini della presente nota i provvedimenti che disciplinano le modalità di calcolo della soglia di rilevanza.

In particolare, ai fini del conteggio dei giorni di arretrato si richiamano gli Orientamenti EBA che prevedono un trattamento specifico per i crediti commerciali acquistati con notifica al debitore ceduto che superano il test di derecognition (pro soluto) e pertanto sono iscritti nel bilancio della banca o dell'intermediario (§ 28):

*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."*

In questo contesto, la Banca d'Italia ha ritenuto di formulare dei propri Orientamenti, precisando ulteriormente quanto previsto da EBA e, con riferimento al tema in esame, prevedendo fra le altre cose (Quesito 2):

2. Nell'ambito del factoring, nel caso dell'acquisto pro-soluto di un credito commerciale scaduto è possibile far decorrere il conteggio dei giorni di arretrato dalla data di acquisto o dalla data di presunto incasso?

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.

L'evoluzione normativa: la definizione di obbligazione creditizia nel CRR3

La CRR3 – 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"*.

Tale definizione, che **rappresenta un elemento di discontinuità rispetto al passato, pone in rilievo il contratto di credito da cui l'obbligazione è generata e deriva**: ne consegue, dal punto di vista concettuale, il collegamento imprescindibile fra il contratto con il cliente (ovvero il cedente) e l'esposizione creditizia nei confronti del debitore ceduto, non rilevando il contratto di fornitura tra cedente e debitore ceduto.

La stessa CRR3, peraltro, assegna ad EBA il mandato di aggiornare gli Orientamenti sulla definizione di default tenendo conto della necessità di introdurre l'opportuna flessibilità affinché il sistema bancario non sia disincentivato da una eccessiva rigidità regolamentare a fornire finanziamenti alle imprese che potrebbero essere risanate ottenendo nuova finanza. Nell'ambito di questo processo, EBA ha ritenuto, rispondendo alle sollecitazioni dell'industria, di valutare l'opportunità di un aggiornamento anche del trattamento applicabile al factoring, nello specifico di una possibile estensione dei giorni di scaduto tecnico da 30 a 90.

Si sottolinea infine il processo normativo attualmente in corso con riferimento alla direttiva contro i ritardi di pagamento: la nuova proposta della Commissione modifica lo strumento regolamentare dall'attuale direttiva al regolamento, direttamente applicabile e cogente, e introduce una significativa rigidità nella negoziazione dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali sia fra imprese e pubblica amministrazione che fra imprese,

fissando a 30 giorni il termine massimo di credito commerciale. Tale proposta ha sollevato importanti preoccupazioni nel mondo delle imprese per le ricadute finanziarie, commerciali e gestionali di tali imposizioni, che si riflettono altresì sul rischio di comprimere lo spazio di intervento delle soluzioni finanziarie a supporto del capitale circolante delle imprese e di incrementare i pagamenti effettuati formalmente in ritardo.

La combinazione degli impatti della DoD e del LPR genera ulteriori interrogativi per il potenziale incremento dei default nell'ambito delle cessioni di crediti pro soluto.

La durata effettiva dell'operazione: riflessi gestionali e nel framework di vigilanza

Come evidenziato, la nuova definizione di "obbligazione creditizia" inclusa nella CRR3 rappresenta un elemento di discontinuità rispetto al passato e pone in rilievo il contratto di credito da cui l'obbligazione è generata e deriva: ne consegue, dal punto di vista concettuale, il collegamento imprescindibile fra il contratto con il cliente (ovvero il cedente) e l'esposizione creditizia nei confronti del debitore ceduto.

Infatti, quest'ultima, pur essendo contabilmente rilevata dal factor come un'esposizione nei confronti di quest'ultimo, riflette in realtà l'obbligazione di pagamento dell'acquirente (il debitore) nei confronti del proprio fornitore (il cedente), assunta attraverso la stipula di un contratto di fornitura, la quale viene trasferita al factor per effetto della cessione stipulata fra quest'ultimo e il fornitore.

Appare evidente che tale obbligazione di pagamento dell'acquirente, in questa approssimazione, non derivi da un "contratto di credito" ma da un "contratto di fornitura", in quanto rappresenta la controprestazione dell'acquirente a fronte della cessione di beni o prestazione di servizi da parte del fornitore, che consiste nel pagamento dilazionato di una somma di denaro.

È invece con il contratto di credito stipulato fra il fornitore e il factor che il titolo a ricevere il pagamento dal debitore si trasferisce all'istituzione finanziaria ed è in tale momento che il fornitore e il factor stabiliscono la durata finanziaria effettiva dell'operazione stessa, indipendentemente dalla durata della dilazione commerciale concessa dal fornitore all'acquirente.

La definizione di una scadenza concordata risulta peraltro inevitabile nel caso (assai frequente nelle transazioni che coinvolgono enti pubblici) in cui il credito sia acquistato dal factor già scaduto: in tale situazione, la durata dell'operazione finanziaria non può che svincolarsi dalla data di scadenza commerciale della fattura. Inoltre, l'utilizzo di quanto contrattualmente convenuto con il cliente (cedente) già rileva ai fini del calcolo dei giorni di arretrato per le altre forme tecniche del factoring (e.g. pro solvendo), rimanendo ad oggi unicamente escluso il pro soluto, ancora basato su scadenze derivanti dal contratto di fornitura originario tra due controparti (cedente e debitore ceduto) terze rispetto al factor.

Nella prassi delle società di factoring, la durata finanziaria effettiva è esplicitata nel contratto ovvero implicitamente riflessa nel pricing dell'operazione. In fase di negoziazione, infatti, il fornitore cedente riconosce la probabilità del ritardo di pagamento e, d'intesa con il factor, definisce la durata attesa dell'operazione, accettando di scontare, dal valore nominale della fattura ceduta, i relativi interessi per il pagamento anticipato del corrispettivo sino a tale data (e non sino alla data di scadenza nominale della fattura- spesso, peraltro, già trascorsa al momento della cessione).

Dal punto di vista operativo, è prassi nel factoring addebitare interessi:

- nel pro solvendo, sino al momento dell'incasso o dell'eventuale restituzione dell'anticipo erogato;

- nel pro soluto, sino al momento dell'incasso, dell'eventuale restituzione dell'anticipo erogato (se prevista dal contratto) o del pagamento sotto garanzia.

Ciò indipendentemente dal fatto che il calcolo degli interessi avvenga in via posticipata sulla base degli utilizzi nel periodo, tipico dell'operatività revolving, ovvero con la formula dello sconto, tipico dell'operatività di acquisto di crediti commerciali IFRS compliant, detti "acquisti a titolo definitivo" (sebbene le prassi possano variare acquisendo numerose sfumature). In quest'ultimo caso, il pagamento sotto garanzia si intende effettuato, ai fini del pricing, alla data di pagamento del corrispettivo della cessione, con gli effetti finanziari dell'operazione che confluiscono nel prezzo di acquisto del credito, che viene pattuito al netto degli interessi dovuti sino alla data stabilita anticipandone così il pagamento da parte del cedente.

Dalla definizione di tale durata finanziaria effettiva, come già menzionato, discendono numerosi effetti di natura gestionale, contabile, operativa e di gestione dei rischi di credito e liquidità.

Dal punto di vista gestionale, la durata finanziaria effettiva è utilizzata per pianificare gli eventuali solleciti e le pratiche di recupero del credito:

1. il **processo di contabilizzazione e di redazione del bilancio è incentrato, in linea con i principi contabili, su dette date di scadenza**. Ciò incide sulle tempistiche di riconoscimento dei profitti a conto economico. L'eventuale utilizzo della data fattura ai fini contabili comporterebbe il paradosso di anticipare (ingiustificatamente) tutti gli utili alla data di perfezionamento dell'operazione finanziaria per poi, successivamente, rettificare tale "beneficio" e "spalmarlo" lungo un orizzonte temporale più lungo al verificarsi dell'eventuale mancato (poiché inatteso e non convenuto) pagamento da parte del debitore.
2. il **processo di gestione del credito** (dal pricing alle attività di sollecito, di recupero sino all'attivazione degli *early warning*) **si basa necessariamente sulla data di scadenza contrattuale** che riflette la durata effettiva dell'operazione; il factor riconosce, infatti, come eventuale sintomo di anomalia il ritardato pagamento rispetto alla durata contrattualmente convenuta con il proprio cliente; l'utilizzo della data di scadenza della fattura in tali ambiti comporterebbe
 - i. inadeguata profittabilità (i.e. **errato pricing**) rispetto alla durata finanziaria,
 - ii. **attività di sollecito/recupero nei confronti dei debitori precoci e non efficaci** (in quanto potrebbero non aver ancora espletato l'iter di verifica della fornitura sia da un punto di vista pratico che di contabilità interna),
 - iii. attivazione di **segnali di anomalia non univocamente rappresentativi di un probabile accresciuto profilo di rischio** (e.g. con possibili distorsioni anche sul framework di staging allocation e di provisioning);
3. il processo di gestione dei rischi è basato sulle effettive date in cui i flussi finanziari sono attesi; i **factor si finanziano per il periodo necessario a seconda della duration dei propri impieghi** (i.e. rischio di liquidità) e gestiscono (sia da un punto di vista gestionale che segnaletico) il **rischio di tasso di interesse sulla base delle fasce di repricing/scadenza effettive**; l'utilizzo della data di scadenza della fattura comporterebbe una sottostima dei fabbisogni finanziari da parte dei factor e una gestione dei bucket di repricing dell'attivo errata, con conseguente esposizione al rischio.

Discorso a parte merita il tema degli interessi di mora ex D.Lgs. 231/2001. In primo luogo, gli interessi di mora previsti dalla direttiva per il contrasto ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali sono finalizzati a scoraggiare il fenomeno dei pagamenti tardivi volontari, con l'intento di favorire in particolare le piccole e medie imprese. La stessa Direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni

commerciali sottolinea come il ritardo di pagamento rappresenti un'opzione "finanziariamente attraente per i debitori", evidenziando il carattere intenzionale del ritardato pagamento. Gli interessi ex D.Lgs. 231/2001 rappresentano un accessorio del credito che viene ceduto (e non potrebbe essere altrimenti) unitamente a quest'ultimo e decorrono, per legge, dalla data di scadenza nominale della singola fattura scaduta. Giova ricordare che tali interessi sarebbero comunque dovuti al fornitore, anche in assenza di cessione del credito: nell'incassare gli interessi di mora, pertanto, il factor agisce "iure proprio" in qualità di cessionario, ma anche in osservanza della necessaria diligenza nella gestione del credito (che può assumere rilevanza nell'eventualità di una decadenza della garanzia pro soluto). Inoltre, nell'acquistare il credito, il factor può tenerne conto nel definire il pricing e l'ammontare dell'operazione, a vantaggio del cliente.

Si ritiene pertanto che non vi siano i presupposti, a maggior ragione nel caso della pubblica amministrazione, per ipotizzare un collegamento diretto fra l'incasso degli interessi di mora ex D.Lgs. 231/2001 da parte del factor e il deterioramento del credito commerciale.

Più in generale, la scadenza contrattuale trova rilievo per i trattamenti indicati nella figura 1.

Figura 1: La scadenza rilevante per i vari profili del framework contabile e di risk management

Trattamento	Scadenza rilevante per il calcolo della durata del credito "as is"	Bias in caso d'uso della data di scadenza nominale della fattura
Accounting	Data di scadenza contrattuale	Anticipazione di utili a conto economico (e.g. in caso di acquisto di fattura scaduta beneficio immediato a conto economico)
IFRS 9	Data di scadenza contrattuale	Potenziale under-provisioning (e.g. in caso di stage 2 minore livello di accantonamento per diminuzione dei parametri di <i>lifetime</i>)
Framework segnaletico (Liquidity maturity ladder, IRRBB...)	Data di scadenza contrattuale	Sottostima del profilo di rischio (e.g. minore liquidità necessaria e dunque minore prudenza nella gestione della posizione di rischio)
Gestione dei rischi	Data di scadenza contrattuale	Inadeguata gestione dei rischi (e.g. non corretta valorizzazione della data attesa di repricing nella gestione del rischio di tasso di interesse)
Usura	Data di scadenza contrattuale	Supero dei tassi soglia (e.g. tassi soglia che tendono potenzialmente all'infinito in caso di acquisto di fatture scadute)
Definizione di default	Data di scadenza nominale della fattura	Definizione di default che sovrastima l'effettivo rischio di credito

Ne consegue che una gestione integrata del framework contabile, segnaletico e di risk management è necessaria e possibile solo con l'utilizzo della data che rappresenta la durata finanziaria effettiva dell'operazione. In questa prospettiva, la richiesta di effettuare il conteggio dei giorni di scaduto ai fini della

definizione di default a partire dalla scadenza originaria della fattura genera uno scollamento fra la classificazione normativa e l'operatività del factor e risulta, pertanto, distonica – anche e soprattutto sotto un profilo sostanziale – rispetto alla gestione del credito e agli altri profili che compongono il framework contabile e di gestione dei rischi.

Giova peraltro ricordare che gli Orientamenti EBA già considerano, implicitamente o esplicitamente, la durata finanziaria effettiva dell'operazione nell'ambito delle transazioni in pro solvendo (§ 27), con un trattamento focalizzato sull'anticipazione concessa al cedente, che nel pro soluto non notificato (§ 32):

*32. Nel caso specifico di accordi di factoring non comunicati, qualora i debitori non siano informati in merito alla cessione dei crediti commerciali, ma i crediti commerciali acquistati siano iscritti nel bilancio del factor, il conteggio dei giorni di arretrato dovrebbe decorrere **a partire dal momento convenuto con il cliente** in cui i pagamenti effettuati dai debitori dovrebbero essere trasferiti dal cliente al factor.*

In questa approssimazione, il **trattamento a fini DoD della fattispecie del factoring pro soluto notificato risulta penalizzante** rispetto alle precedenti e, diversamente da queste, **disaccoppiato rispetto al framework gestionale e di risk management** delle società di factoring nonché alle previsioni del contratto di credito sottoscritto con il cliente (e non con il debitore).

La penalizzazione rispetto ad altre formule finanziarie del factoring pro soluto notificato appare esacerbata nel caso dell'acquisto di crediti verso la Pubblica Amministrazione.

Il caso dei crediti verso la PA: la situazione attuale

Ai fini del conteggio dei giorni di arretrato, gli Orientamenti EBA prevedono un trattamento specifico per gli enti afferenti alla Pubblica Amministrazione (§ 25-26) nell'ambito del più generale trattamento dei crediti commerciali acquistati che superano il test di derecognition (pro soluto) e pertanto sono iscritti nel bilancio della banca o dell'intermediario (il già citato § 28):

25. Gli enti possono applicare un trattamento specifico per le esposizioni verso le amministrazioni centrali, le autorità locali e gli organismi del settore pubblico, se sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

*(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: ciò si applica in particolare per le esposizioni di factoring o altri accordi analoghi, ma non a strumenti finanziari quali i titoli obbligazionari;*

(b) tranne il ritardo nel pagamento, non sussistono altre indicazioni dell'improbabile adempimento come specificato ai sensi dell'articolo 178, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 575/2013 e dai presenti orientamenti, e la situazione finanziaria del debitore è sana e non esistono ragionevoli preoccupazioni che l'obbligazione potrebbe non essere pagata per intero, compresi, se del caso, gli eventuali interessi di mora;

*(c) **l'obbligazione è in arretrato da non più di 180 giorni.***

26. Gli enti che decidono di applicare il trattamento specifico di cui al paragrafo 25 dovrebbero applicare tutte le condizioni seguenti:



(a) le esposizioni non dovrebbero essere incluse nel calcolo della soglia di rilevanza per le altre esposizioni verso il debitore;

(b) non dovrebbero essere considerate come in stato di default ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013;

(c) dovrebbero essere chiaramente documentate come esposizioni soggette al trattamento specifico.

[...]

Per quanto tali previsioni riflettano lo sforzo di EBA e in particolare della Banca d'Italia di fornire strumenti di mitigazione specifici per il caso degli enti pubblici, nell'ambito di un sistema particolarmente rigido come quello degli Orientamenti DoD, l'esame congiunto dei dati pubblicati dalla Banca d'Italia e raccolti da Assifact pone in evidenza un quadro assai controverso.

BOLZA

Figura 2: Crediti per factoring in essere al 30/09/2024: ripartizione per settore di attività economica e per fasce di scaduto rispetto al debitore pubblica amministrazione- Valori assoluti

(fonte: elaborazione di Assifact su segnalazioni di vigilanza delle banche e degli intermediari finanziari)

Dati in migliaia di euro	Totale	A scadere	Scaduti da 1 giorno a 90 gg.	Scaduti da oltre 90 gg. a 180 gg.	Scaduti da oltre 180 gg. a 1 anno	Scaduti da oltre 1 anno
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	3.512.509	2.723.977	83.263	18.941	71.510	614.819
Amministrazione statale e Organi costituzionali	2.684.499	2.075.675	33.670	16.348	30.389	528.417
Tesoro dello Stato	20.558	20.558	-	-	-	-
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	786.414	617.689	48.901	2.409	40.751	76.664
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	17.532	9.808	548	157	1	7.018
Enti di ricerca	3.507	247	145	27	369	2.719
AMMINISTRAZIONI LOCALI	1.194.839	387.060	36.137	11.404	19.270	740.968
Amministrazioni regionali	170.984	162.768	4.542	3.592	82	19.723
Amministrazioni provinciali e città metropolitane	41.853	39.974	742	222	915	28.498
Amministrazioni comunali e unioni di comuni	982.003	232.540	30.853	7.590	18.273	692.747
ENTI DEL SETTORE SANITARIO	2.301.053	1.002.396	213.296	82.238	92.348	910.775
Enti produttori di servizi sanitari	1.929.529	871.391	169.961	65.858	72.147	750.171
Altri enti produttori di servizi sanitari	371.524	131.005	43.335	16.380	20.200	160.603
ALTRI ENTI PUBBLICI	210.752	94.087	29.740	10.936	3.095	72.893
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	17.747	2.803	4.016	2.947	41	7.940
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	49.150	30.130	6.638	810	323	11.250
Altri enti locali	97.823	47.068	15.204	27	86	35.438
Enti di previdenza e assistenza sociale	46.032	14.087	3.882	7.152	2.646	18.265
TOTALE CREDITI VERSO LA PA	7.219.153	4.207.520	362.436	123.519	186.223	2.339.454

La Figura 2 pone in evidenza la situazione, in termini di crediti scaduti (considerando la scadenza nominale della fattura) in essere, delle amministrazioni locali ed in particolare:

- delle amministrazioni provinciali, verso cui il 73% dei crediti è scaduto e il 68% è scaduto da oltre un anno;

- delle amministrazioni comunali, verso cui il 76% dei crediti è scaduto e il 70% è scaduto da oltre un anno;
- degli enti sanitari, verso cui il 56% dei crediti è scaduto e il 40% è scaduto da oltre un anno.

Dal punto di vista operativo, giova evidenziare come **l'elevato ammontare di crediti scaduti da oltre un anno rifletta, nel concreto, l'accumulo negli anni di crediti per i quali è stata avviata la procedura di recupero, talvolta anche su richiesta dello stesso ente** (che così accerta, prima di procedere al pagamento e attraverso l'azione giudiziaria: i) che il credito sia dovuto e ii) l'ammontare di interessi e spese), procedure che hanno una durata media di 3 / 4 anni. I crediti classificati nelle fasce di scaduto inferiori ruotano su tempi più brevi, seppure superiori rispetto alla rotazione dei crediti nel B2B.

Da tale situazione discende la classificazione a deteriorato di una quota enormemente rilevante delle esposizioni deteriorate verso tali soggetti, che si posiziona fra il 45 e il 76% del totale a seconda della tipologia dell'ente. Le Amministrazioni centrali, pur evidenziando quote di scaduto "lungo" rilevanti, beneficiano dell'accorpamento delle esposizioni verso i diversi ministeri e con i titoli di Stato.

Figura 3: Esposizioni nette per factoring in essere al 30/09/2024 verso Amministrazioni Pubbliche- Valori assoluti

(fonte: elaborazione di Assifact su segnalazioni di vigilanza delle banche e degli intermediari finanziari)

Dati in migliaia di euro	Campione		
	Totale esposizioni nette	Totale esposizioni deteriorate nette	Percentuale esposizioni nette deteriorate su totale
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5.349.828	1.259.191	23,54%
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	2.880.828	24.042	0,83%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	2.427.839	1.200.621	49,45%
Amministrazioni regionali	112.750	9.618	8,53%
Amministrazioni provinciali e città metropolitane	31.466	23.925	76,03%
Amministrazioni comunali e unioni di comuni	840.493	464.712	55,29%
Enti produttori di servizi sanitari	1.049.368	480.795	45,82%
Altri enti produttori di servizi sanitari	300.915	202.838	67,41%
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	13.475	9.223	68,44%
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	42.201	7.692	18,23%
Altre amministrazioni locali	37.171	1.819	4,89%
ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE	41.161	34.527	83,88%

L'ammontare di esposizioni deteriorate verso tali soggetti appare inoltre significativamente sproporzionato rispetto ai prestiti bancari nel loro complesso.

La sproporzione emerge chiaramente dal confronto dei dati al 30 giugno 2024 (figure 4 e 5):

- la quota di scaduto da oltre 90 giorni è pari allo 0,31% nei prestiti bancari vs il 20,07% nelle esposizioni per crediti di factoring verso la PA (dato che include le esposizioni verso pubbliche amministrazioni di paesi esteri e, peraltro, sottostimato in quanto include i crediti fiscali non scaduti);
- pur rappresentando una quota assolutamente marginale del totale dei prestiti del sistema (0,31%), le esposizioni per crediti di factoring verso la PA italiana scadute da oltre 90 giorni rappresentano il 27,59% del totale dei prestiti scaduti da oltre 90 giorni del sistema;
- addirittura, guardando ai soli prestiti scaduti da oltre 90 giorni del sistema bancario verso la PA italiana, la quota composta da crediti per factoring verso la PA sale oltre l'80% del totale.

Figura 4: Esposizioni per factoring in essere al 30/06/2024 verso Amministrazioni Pubbliche e prestiti bancari

(fonte: elaborazione di Assifact su dati forniti dagli Associati e dati estratti da BDS, dati in milioni di euro)

	Totale	Di cui scaduto da oltre 90 giorni	% scaduti deteriorati su totale
Prestiti bancari totali	1.838.872	5.729	0,31%
Esposizioni per factoring verso PA	7.634	1.581	20,07%
% Esposizioni per factoring verso PA / Prestiti bancari totali	0,41%	27,59%	

Nb: i dati considerano anche i crediti verso controparti estere

Figura 5: Esposizioni per factoring in essere al 30/06/2024 verso Amministrazioni Pubbliche italiane e prestiti bancari

(fonte: elaborazione di Assifact su dati forniti dagli Associati e dati estratti da BDS- [TRI30268_1001302] Prestiti deteriorati a clientela)

	Totale
Prestiti bancari verso PA deteriorati	1.940.911
Esposizioni per factoring verso PA deteriorati	1.560.567
% Esposizioni per factoring verso PA deteriorati / Prestiti bancari verso PA deteriorati	80,40%

A fronte di tali dati, le società di factoring operanti nell'ambito della PA mostrano **tassi di copertura sulle esposizioni scadute da oltre 90 giorni verso enti pubblici assai contenuti e paragonabili a quelli delle esposizioni**

in bonis (al 30 giugno 2024: 0,36% vs 0,10%), evidenziando una volta ancora il carattere formale della classificazione a default di tali enti.

I razionali per l'utilizzo della durata finanziaria effettiva a fini DoD

In sintesi, nei paragrafi precedenti è stato evidenziato che:

- la nuova definizione di "credit obligation" introdotta nel CRR3 crea l'occasione per (e forse impone l'obbligo di?) porsi la domanda circa la coerenza dell'attuale approccio utilizzato ai fini del calcolo dei giorni di arretrato al fine della definizione di default, che per il factoring pro soluto notificato fa leva sulla scadenza nominale del credito.
- L'utilizzo della scadenza nominale del credito rappresenta un'anomalia nel framework di gestione del credito e dei rispettivi rischi, impostato per tutti gli altri trattamenti sulla data contrattuale che riflette la durata effettiva dell'operazione finanziaria.
- Tale anomalia genera una distorsione nella classificazione delle esposizioni deteriorate che le cui dimensioni appaiono particolarmente vistose nel caso dei crediti acquistati verso la Pubblica Amministrazione, con tassi di default sproporzionati rispetto al sistema nel suo complesso e rispetto alla reale rischiosità dell'operazione, che si riflette in accantonamenti contenuti da parte dei factor interessati.

L'analisi dei fatti qui presentati evidenzia la necessità di rivedere l'approccio, cogliendo lo spunto fornito dal CRR3, nella direzione di avviare il calcolo dei giorni di scaduto dalla data di scadenza contrattuale che riflette la reale durata finanziaria dell'operazione.

In questo modo, si ritiene possibile rimuovere le distorsioni generate dall'attuale impostazione basata sulla scadenza nominale della fattura e ottenere, nello specifico, i seguenti benefici:

- assicurare l'allineamento dell'approccio a fini DoD per il factoring pro soluto con le previsioni del CRR3, con le altre forme tecniche e con il framework di gestione operativa e di gestione dei rischi dei factor;
- semplificare la gestione operativa dei factor consentendo loro di concentrarsi sulle posizioni effettivamente problematiche;
- rimuovere l'incentivo all'azionamento precoce del credito nei confronti degli enti pubblici al mero fine di evitare la classificazione a default degli stessi, semplificando così anche la gestione amministrativa di questi ultimi
- assicurare una definizione di default maggiormente capace di intercettare l'effettivo rischio di credito della posizione sottostante;
- assicurare al sistema la capacità di fornire supporto ai fornitori delle PA più inefficienti, ovvero quelli più bisognosi, che altrimenti verrebbero razionati.

Un'ulteriore argomentazione in favore di tale evoluzione può essere tratta, per analogia, dalla posizione assunta da EBA nel documento EBA Opinion on the Regulatory Treatment of NPE Securitisations¹, nel quale l'Autorità Bancaria Europea ha evidenziato che il framework per le cartolarizzazioni di crediti non performing- in particolare i fattori correttivi (p)- non rifletteva adeguatamente gli effetti dello sconto finanziario sui crediti acquistati a prezzi inferiori al valore nominale, raccomandando di rivedere il CRR per modificare i calcoli dei requisiti patrimoniali per le cartolarizzazioni di NPE e migliorare la coerenza con il rischio effettivo delle

¹ <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-publishes-opinion-regulatory-treatment-non-performing>

posizioni, considerando le specificità di tali esposizioni; per quanto si tratti di fattispecie ovviamente molto diverse, **è possibile argomentare nella direzione in cui l'attuale trattamento a fini DoD delle operazioni di acquisto crediti pro soluto, allo stesso modo, "non rifletta adeguatamente gli effetti dello sconto finanziario sui crediti acquistati"** dovuto, in questo caso, non al deterioramento del merito creditizio del debitore ma ad una durata finanziaria effettiva diversa da quella nominale. Ancora, analogamente a quanto sostenuto da EBA in tale occasione, si può argomentare che occorra rivedere il framework per "migliorare la coerenza con il rischio effettivo delle posizioni, considerando la specificità di tali esposizioni".

Un'indagine svolta presso un campione di Associati sul montecrediti suddiviso per fasce di scaduto conforta tale impostazione: adottando la durata effettiva in luogo della scadenza nominale la quota di crediti scaduti passerebbe dall'88% (di cui 57% da oltre 180 giorni) al 37% del totale (di cui 31% da oltre 180 giorni), presentando a questo punto una composizione per fasce di scaduto (al netto della componente di scaduto oltre 180 giorni) più vicina a quella del factoring verso debitori privati.

Tale esercizio mostra inoltre come la maggior parte dei crediti scaduti "residui" a seguito dell'adozione della durata effettiva si posizionerebbe nella fascia degli scaduti più lunghi (oltre 180 giorni), rappresentando la componente dei crediti immobilizzati a lungo per lo svolgimento delle azioni giudiziarie nei confronti dell'ente necessarie a definire esistenza e ammontare del credito nonché spese e interessi di mora. Tali crediti non risulterebbero quindi attratti in modo significativo nel beneficio, assicurando il presidio delle situazioni effettivamente problematiche.

È possibile fare inoltre alcune considerazioni in merito ai potenziali rischi, dal punto di vista dell'Autorità di vigilanza, dell'adozione di un approccio apparentemente più lasco. Tali rischi comprendono:

- a) rischio di arbitraggio sulle date da parte del factor, attraverso la previsione di scadenze contrattuali molto lunghe;
- b) rischio di incentivare pratiche di ritardato pagamento;
- c) rischio di "liberare" una quota significativa del capitale.

In primo luogo, si ritiene che la soluzione non presenti rischi di arbitraggio regolamentare su tali date da parte del factor in quanto l'eventuale previsione contrattuale di scadenze molto lunghe al mero fine di prevenire la classificazione a default del debitore è scoraggiata da vari fattori, fra cui:

- la formulazione di un prezzo poco attraente per il cliente (che potrebbe non finalizzare l'operazione);
- una più ritardata distribuzione degli utili per competenza tramite la contabilizzazione a costo ammortizzato e
- le verosimili violazioni dei limiti di usura.

Si ritiene, inoltre, che tale approccio non presenti alcun rischio di incoraggiare fenomeni di ritardato pagamento, in quanto la Direttiva 2011/7/EU rimarrebbe direttamente e obbligatoriamente applicabile agli Stati Membri, secondo quanto previsto dalle Leggi nazionali di recepimento: la durata finanziaria effettiva concordata con il cedente tiene infatti conto anche delle azioni necessarie per pervenire al pagamento da parte del debitore, che sarebbero comunque poste in essere (indipendentemente dalla cessione e dall'eventuale classificazione a default di quest'ultimo).

Con riferimento ai possibili effetti sul capitale regolamentare delle società di factoring, si rileva che:

- secondo le prime stime, il beneficio non attrarrebbe le posizioni effettivamente immobilizzate in lunghe azioni legali per il recupero, assicurando il presidio puntuale e mirato di tali esposizioni (che comunque rappresenterebbero, nello scenario auspicato, all'incirca un terzo del totale);
- l'applicazione del nuovo approccio interesserebbe in particolare le nuove esposizioni a partire dall'entrata in vigore del CRR3 (o dalla successiva conferma della validità dell'approccio);
- infine, l'applicazione della durata finanziaria effettiva in luogo della scadenza nominale della fattura può far venir meno l'applicazione della deroga prevista per gli enti del settore pubblico che consente la ponderazione al 20% delle esposizioni con durata originaria inferiore ai 3 mesi, richiedendo l'applicazione di una ponderazione maggiore che compenserebbe, secondo le prime stime, la riduzione dei default a livello prospettico (sul portafoglio attualmente in essere, nell'ipotesi di retroattività, la riclassificazione in bonis riguarderebbe una quota inferiore al 10% delle esposizioni attualmente classificate come scadute deteriorate).

A fronte di quanto esposto, si ritiene di poter sostenere la rilevanza della durata finanziaria effettiva dell'operazione, così come espressa nella data di scadenza stabilita d'intesa con il cliente, esplicitamente o implicitamente nella formazione del corrispettivo, nel contratto di cessione del credito in luogo della scadenza nominale delle fatture cedute.

Dal punto di vista regolamentare, l'intervento proposto potrebbe essere attuato mediante:

- una revisione della FAQ 2 degli Orientamenti di Banca d'Italia
- una diversa interpretazione dell'art. 28 degli Orientamenti EBA

Qualora ritenuto opportuno dall'Autorità di vigilanza e nel caso trovi accoglimento negli Orientamenti EBA la proposta di incremento dei giorni di scaduto tecnico da 30 a 90, l'intervento proposto potrebbe essere limitato ai soli crediti verso enti pubblici, quale riconoscimento delle specificità di tale ambito di intervento.