

**OGGETTO: La definizione di default nel factoring e la Pubblica Amministrazione**

Si ricorda che il presente documento è pubblicato nell'Area "Le Circolari" dell'Area Riservata del sito associativo: <https://areariservata.assifact.it>.

Cordiali saluti

Il Segretario Generale
Alessandro Carretta

DISTRIBUZIONE:**ASSOCIATI ORDINARI E CORRISPONDENTI**

AOSTA FACTOR	Alessandro BERTOLDO	EXPRIVIA	Dario GRECO
BANCA CF+	DIREZIONE GENERALE Michele RONCHI	FACTORCOOP	Franco TAPPARO
BANCA DEL FUCINO	DIREZIONE GENERALE Stefano CUPPERI	FACTORIT	Fabio BOLLINI
BANCA IFIS	Andrea BERNA Alberto STACCIONE	FERCREDIT	Stefano PIERINI
BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA	Carmelo GIANIRACUSA	FIDIS	Andrea FAINA
BANCA PROGETTO	Giorgio GRAZIANI Giuseppe PIGNATELLI	GENERALFINANCE	Massimo GIANOLLI
BANCA SISTEMA	Andrea TRUPIA	GUBER BANCA	DIREZIONE GENERALE
BANCA VALSABBINA	DIREZIONE GENERALE Antonio ARMILLOTTA	IFITALIA	Chiara BRACCI
BANCO DI DESIO E DELLA BRIANZA	Davide TOGNETTI	ILLIMITY BANK	Franco MARCARINI
BARCLAYS BANK IRELAND	Alessandro RICCO	INTESA SANPAOLO	Anna CARBONELLI
BCC FACTORING	Paolo IACHETTINI	ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO E CULTURALE	DIREZIONE GENERALE
BFF BANK	Massimiliano BELINGHERI	MBFACTA	Enrico BUZZONI
BPER FACTOR	Matteo BIGARELLI Vittorio GIUSTINIANI	MCC FACTOR	DIREZIONE GENERALE Alberto ROMANI
BURGO FACTOR	Luca BERTINI	SACE FCT	Valerio PERINELLI
CLESSIDRA FACTORING	Gabriele PICCINI Keoma GARBILLO	SG FACTORING	Sylvain LOISEAU
CREDEMFACTOR	Moris FRANZONI	UNICREDIT FACTORING	Daniela FERRARI
CREDIT AGRICOLE FACTORING	Ivan TOMASSI		

ASSOCIATI SOSTENITORI

AGENZIA ITALIA	Lorenzo BAGGIO	LENDSCAPE	Kevin DAY
BENEFIND	Alessandro CICCHI	LEXANT SOCIETA' BENEFIT TRA AVVOCATI	Andrea ARNALDI
CODIX	Laurent TABOUELLE	QUALCO	Marco COZZI
FINWAVE	Willy BURKHARDT	SCIUME' LEGAL & TAX	Nicola NUNZIATA
FS2A	Francesco SACCHI	SEFIN	Claudia NEGRI
GIOVANARDI STUDIO LEGALE	Cecilia LAMPERTICO	STUDIO LEGALE FUMAGALLI, GRANDO e ASSOCIATI	Francesco LOI
K LINX	Mario FARRIS	STUDIO LEGALE LUPI E ASSOCIATI	Massimo LUPI
LA SCALA SOCIETA' TRA AVVOCATI	Luciana CIPOLLA	STUDIO LEGALE RAIA & PARTNERS	Domenico RAIA
LEGALI RIUNITI LEX AVVOCATI ASSOCIATI	Gianluca LEOTTA		

A partire dai dati riferiti al 30 giugno 2024 (cfr. Ns. Rif. 250/24), Assifact ha avviato, in via sperimentale, una rilevazione dei dati della qualità del credito nel factoring separando le esposizioni verso la pubblica amministrazione dalle altre esposizioni (principalmente verso imprese).

Si allega la nota di approfondimento, a cura del Servizio Studi di Assifact, recante i risultati dell'analisi approfondita svolta dall'Associazione sulle implicazioni della definizione di default per il settore del factoring, con particolare attenzione ai crediti verso la pubblica amministrazione (PA).

La nota evidenzia come le normative europee e italiane in materia di definizione di default possano portare a una classificazione sproporzionata di questi crediti come deteriorati (NPE), a causa della rigidità delle regole e dei lunghi tempi di pagamento della PA, che in media si aggirano intorno ai 140 giorni.

L'analisi mostra che, nei primi nove mesi del 2024, il factoring ha acquistato 14 miliardi di euro di crediti verso la PA. Al 30 settembre 2024, il 42% dei crediti in essere è scaduto e il 32% in arretrato da oltre un anno. Nonostante rappresentino solo il 15% delle esposizioni lorde del settore, gli NPE verso la PA costituiscono il 58-60% del totale delle esposizioni deteriorate, incidendo significativamente anche sul sistema bancario. L'NPE ratio per i crediti verso la PA supera il 20%, a fronte del 2-3% per quelli verso le imprese private. Questa differenza è principalmente legata alla rigidità normativa e ai lunghi tempi amministrativi, più che a un effettivo aumento del rischio di credito nell'ambito delle esposizioni verso enti pubblici.

Maggiori dettagli e approfondimenti sono disponibili nella nota di approfondimento allegata e disponibile sul sito di Assifact al seguente indirizzo: <https://www.assifact.it/la-definizione-di-default-nel-factoring-e-la-pubblica-amministrazione-nuovo-studio-di-assifact/>

In considerazione di tali evidenze, al fine di:

- i) fornire un benchmark di mercato più rappresentativo,
- ii) evidenziare le specificità del rischio effettivo nel settore e
- iii) mitigare le valutazioni distorte sulla rischiosità complessiva del factoring,

a partire dai dati riferiti al 31 dicembre 2024, Assifact presenterà nella propria reportistica i dati relativi alla qualità del credito con separata indicazione delle esposizioni verso imprese e verso pubbliche amministrazioni.

Allo stesso tempo, la rilevazione separata delle esposizioni verso la pubblica amministrazione rispetto alle altre (principalmente verso le imprese) non sarà più considerata sperimentale e verrà integrata nei moduli online abitualmente utilizzati per la raccolta dati alla prima occasione utile.

La definizione di default nel factoring e la Pubblica Amministrazione

Nota di approfondimento a cura del Servizio Studi di
Assifact

La definizione di default nel factoring e la Pubblica Amministrazione

Nota di approfondimento a cura del Servizio Studi di Assifact

Executive Summary

Il documento fornisce un'analisi approfondita sulle implicazioni della definizione di default, così come stabilita dagli Orientamenti EBA e dalla normativa italiana, per il settore del factoring, con un focus particolare sui crediti verso la pubblica amministrazione (PA).

Il factoring rappresenta un elemento cruciale per la gestione della liquidità delle imprese, specialmente in relazione ai crediti commerciali verso la PA. Tuttavia, la complessità delle procedure amministrative e delle normative italiane rende i tempi di pagamento particolarmente lunghi, con una media di circa 140 giorni, e introduce specifiche difficoltà nell'applicazione delle regole prudenziali europee sulla definizione di default.

Le normative sulla definizione di default armonizzata a livello europeo richiedono che un debitore venga considerato deteriorato quando presenta obbligazioni rilevanti scadute da oltre 90 giorni, ma applicano alcune eccezioni per la PA, come la possibilità di non includere nel calcolo della soglia di materialità le fatture scadute da meno di 180 giorni e di sospendere il conteggio in presenza di restrizioni legali. Tuttavia, queste eccezioni non riescono a coprire tutte le complessità dei processi amministrativi italiani, portando a una classificazione sproporzionata dei crediti commerciali acquistati verso la PA come deteriorati (NPE).

Al fine di assicurare una corretta comprensione del fenomeno e la coerenza delle analisi sul mercato del factoring, Assifact ha avviato in via sperimentale una rilevazione separata delle esposizioni per crediti commerciali acquistati verso la pubblica amministrazione rispetto alle altre esposizioni per crediti commerciali acquistati.

Nei primi nove mesi del 2024, il settore del factoring in Italia ha acquistato dalle imprese 14 miliardi di euro di crediti verso la PA, registrando, sui crediti ancora in essere al 30 settembre (pari a oltre 7 miliardi di euro), un tasso di scaduto rilevante: il 42% di questi crediti è scaduto e il 32% lo è da oltre un anno.

Gli NPE verso la PA costituiscono il 58-60% del totale delle esposizioni deteriorate verso tutte le controparti nel settore del factoring, pur rappresentando solo il 15% delle esposizioni lorde, evidenziando un impatto sproporzionato rispetto ai crediti privati. La rilevanza di queste esposizioni appare significativa anche in relazione al sistema bancario nel suo complesso: pur rappresentando una quota marginale (0,41%) del totale dei prestiti bancari, esse rappresentano oltre il 27% delle esposizioni scadute da oltre 90 giorni e oltre l'80% delle esposizioni verso la pubblica amministrazione dell'intero sistema.

L'NPE ratio per i crediti verso la PA supera il 20%, contro il 2-3% per quelli verso imprese private. Tale discrepanza è dovuta più alla rigidità normativa e ai lunghi tempi amministrativi che a un reale incremento del rischio di credito.

Per una rappresentazione più accurata della qualità del credito nel settore del factoring, l'analisi suggerisce di distinguere i dati tra NPE verso la PA e NPE verso altre controparti, al fine di i) fornire un benchmark di mercato più rappresentativo, ii) evidenziare le specificità del rischio effettivo nel settore e iii) mitigare le valutazioni distorte sulla rischiosità complessiva del factoring. L'analisi contribuisce a migliorare la comprensione del mercato del factoring e ad avviare un dialogo su possibili miglioramenti normativi e operativi.

La disciplina della definizione di default e le disposizioni per il factoring

La definizione di "default" e le modalità per il trattamento delle esposizioni creditizie sono regolate da un complesso insieme di norme europee e nazionali. In questo contesto, l'acquisto pro soluto di crediti commerciali verso la pubblica amministrazione presenta alcune peculiarità che richiedono un'attenzione specifica anche da parte delle disposizioni prudenziali.

Cosa significa "default" secondo le normative?

La definizione di default è stata introdotta dalla Direttiva 2006/48/CE del 14 giugno 2006 (parte della Direttiva sui Requisiti Patrimoniali – CRD), successivamente sostituita dal Regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR).

Attualmente, la definizione di default è stabilita dall'**articolo 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR)**, che prevede due criteri principali per la classificazione a default del debitore:

- a) la banca o l'intermediario finanziario giudica improbabile che, senza il ricorso ad azioni quale l'escussione delle garanzie, il debitore adempia integralmente alle sue obbligazioni creditizie, ovvero
- b) il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni su una obbligazione creditizia rilevante verso la banca o l'intermediario finanziario.

Prima del CRR, l'assenza di regole dettagliate aveva portato a un'ampia varietà di approcci tra istituzioni e giurisdizioni. Per uniformare tali pratiche, l'EBA è stata incaricata, ai sensi dell'articolo 178 del CRR, di elaborare progetti di norme tecniche di regolamentazione per specificare le condizioni in base alle quali le Autorità competenti fissano la soglia di rilevanza nonché di emanare linee guida sull'applicazione di questa norma.

Le Autorità competenti, nell'ambito della disciplina del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM), sono responsabili della definizione delle soglie di materialità per il rilevamento del default. Queste autorità includono:

- La Banca Centrale Europea (BCE), per le banche significative supervisionate direttamente.
- Le Autorità nazionali competenti, come la Banca d'Italia, per le banche meno significative e per gli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del TUB.

Il Regolamento Delegato (UE) 2018/171, adottato dalla Commissione Europea su proposta dell'EBA, specifica i criteri per determinare tali soglie, che comprendono:

- una soglia assoluta (importo fisso) di 100 euro per le esposizioni al dettaglio e di 500 euro per le esposizioni diverse dal dettaglio, e
- una soglia relativa, calcolata in base all'1% dell'esposizione totale del debitore.

Tali soglie sono state adottate, senza variazioni, sia dalla BCE per le banche significative che dalla Banca d'Italia per garantire un'armonizzazione nel sistema di vigilanza.

Inoltre, Banca d'Italia ha ritenuto di precisare ulteriormente quanto previsto da EBA formulando propri Orientamenti (nel settembre 2022).

Ne è risultato un insieme articolato di norme e orientamenti di vigilanza a livello europeo e nazionale che rilevano ai fini della disciplina della definizione di default ed è stato **applicato a partire dal 1 gennaio 2021**:

- Orientamenti EBA sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013

- Regolamento Delegato (UE) 2018/171 della Commissione del 19 ottobre 2017 che integra il Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione relative alla soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato
- Circolare Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013, 27° aggiornamento del 26 giugno 2019
- Circolare Banca d'Italia n. 288 del 3 aprile 2015, Aggiornamento n. 3 del 23 dicembre 2020
- 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.

Come cambia la disciplina armonizzata della definizione di default rispetto alla disciplina precedente?

La disciplina italiana della definizione di default precedente all'applicazione della definizione di default armonizzata, definita dalla Banca d'Italia, differiva significativamente da quest'ultima in particolare nella determinazione della soglia di materialità per il criterio dell'arretrato rilevante da oltre 90 giorni.

Al fine della classificazione a default era infatti richiesto che il maggiore dei seguenti valori superasse il 5% dell'esposizione creditizia complessiva di un debitore:

- media delle quote scadute o sconfinanti rilevate su base giornaliera nell'ultimo trimestre precedente;
- quota scaduta o sconfinante sull'intera esposizione alla data di segnalazione.

La normativa italiana prevedeva inoltre alcuni importanti elementi di specificità relativamente alle esposizioni verso crediti commerciali acquistati verso la pubblica amministrazione, ovvero che:

- le esposizioni verso "amministrazioni centrali o banche centrali", "amministrazioni regionali o enti territoriali" ed "enti pubblici" si considerassero "scadute" a partire dal momento in cui risultano completati i procedimenti amministrativi di verifica e liquidazione imposti per legge, e che
- il carattere continuativo dello scaduto s'interrompesse quando l'ente pubblico effettuava un pagamento per almeno una delle posizioni che risultino essere scadute e/o sconfinanti da oltre 90 giorni.

Entrambe le suddette previsioni, che riconoscevano le peculiarità della pubblica amministrazione italiana, non sono più applicabili dall'entrata in vigore della disciplina armonizzata europea.

Quali regole si applicano al factoring pro soluto?

Nel caso del factoring, il trattamento delle esposizioni creditizie presenta specificità rilevanti, in particolare per i crediti commerciali acquistati. Si considerano crediti commerciali acquistati in pro soluto quelli il cui contratto di cessione trasferisce sostanzialmente tutti i rischi e benefici del credito ceduto dal fornitore al factor e pertanto sono iscritti nel bilancio della banca o dell'intermediario.

Gli Orientamenti dell'EBA (paragrafo 28) stabiliscono che, per i crediti acquistati con in questa formula, il conteggio dei giorni di arretrato deve partire dal momento in cui il credito diventa esigibile.

La Banca d'Italia nei propri Orientamenti ha precisato ulteriormente questo passaggio indicando che la data di esigibilità è definita come il giorno successivo alla scadenza della fattura, indipendentemente dalla data di acquisto del credito o da eventuali date di incasso previste nel contratto di cessione (Quesito 2).

Tuttavia, nell'ambito dei crediti commerciali il momento in cui il credito diviene effettivamente esigibile può non coincidere con la scadenza contrattualmente pattuita tra il cedente e il debitore ceduto per

l'adempimento dell'obbligazione di pagamento connessa alla fornitura prestata: un credito è esigibile quando non è sottoposto a condizione sospensiva o termine non scaduto, ossia non ci sono impedimenti giuridici all'esercizio della pretesa creditoria. Se per il credito finanziario il decorrere del termine è sufficiente a determinare l'esigibilità delle somme dovute, il credito commerciale è soggetto altresì a una pluralità di fattispecie che ne condizionano l'esigibilità, legate in particolare alla verifica della conformità della fornitura da parte del debitore ma anche ad altre fattispecie, talvolta derivanti da normative specifiche previste per alcuni settori.

Nel caso del factoring ed in particolare con riferimento alle esposizioni verso i debitori ceduti, quindi, emergono diverse situazioni in cui l'esigibilità del credito ceduto può essere sospesa.

A titolo di esempio, si possono ricondurre a tale fattispecie le seguenti casistiche:

- contestazioni sulla quantità e/o qualità e/o sul termine di consegna, differenze di prezzo, mancata o errata esposizione in fattura dell'ordine/contratto, errata fatturazione, erronea indicazione in fattura della merce consegnata o del prezzo unitario esposto ...
- situazioni in cui il debitore non effettua il pagamento evidenziando di essere in attesa di note di credito totali o parziali per la presenza di un evento di diluizione quali, a titolo di esempio: sconti o abbuoni, premi e promozioni, compensazioni ...

La stessa EBA, nei propri Orientamenti, prevede che, al ricorrere di determinate condizioni, non si determini automaticamente una situazione di default e/o che il conteggio dei giorni possa essere sospeso nel caso di:

- i. eventi connessi a rischio di diluizione come sconti, note di credito o compensazioni (par. 29 Orientamenti);
- ii. controversie sull'esistenza o sull'ammontare dell'obbligazione creditizia (par. 19);
- iii. eventi connessi a flessibilità contrattuali di pagamento ovvero eventi che condizionano l'esigibilità del credito commerciale (par. 17 e 28);
- iv. eventi connessi a impedimenti di legge al pagamento (par. 18).

I crediti commerciali verso la Pubblica Amministrazione beneficiano di regole specifiche?

Se i crediti commerciali presentano determinate peculiarità di cui occorre tenere conto nell'applicare la definizione di default, un caso ancor più particolare è rappresentato dai crediti commerciali nei confronti della Pubblica Amministrazione: nell'ordinamento italiano, il pagamento dei debiti commerciali degli enti pubblici è assoggettato all'espletamento di complessi processi amministrativi di accertamento e verifica della fornitura e di assegnazione delle risorse, all'espletamento di numerosi adempimenti e controlli nonché ai meccanismi specifici di finanziamento della spesa pubblica.

Oltre a ciò, caratteristica peculiare della pubblica amministrazione italiana è l'adozione di provvedimenti normativi, amministrativi o giuridici che sovente ostacolano il pagamento spontaneo da parte degli enti pubblici attraverso previsioni che:

1. subordinano esplicitamente il pagamento da parte dell'ente a determinate condizioni o adempimenti;
2. prevedono sanzioni per l'ente in conseguenza del pagamento;
3. limitano la possibilità per il creditore di recuperare forzatamente il credito.

Nonostante non siano state mantenute le previsioni specifiche previste nella precedente disciplina italiana per i crediti verso la pubblica amministrazione, gli Orientamenti dell'EBA (paragrafi 25-26) prevedono

comunque un diverso trattamento specifico per le esposizioni verso la Pubblica Amministrazione che si applica quando:

- il contratto da cui origina il credito 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;
- tranne il ritardo nel pagamento, non sussistono altre indicazioni dell'improbabile adempimento, 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;
- l'obbligazione è in arretrato da non più di 180 giorni.

Ai sensi del paragrafo 26 degli Orientamenti EBA, i crediti che soddisfano queste condizioni non dovrebbero essere inclusi nel calcolo della soglia di rilevanza per le altre esposizioni verso quel debitore e le relative esposizioni non dovrebbero essere considerate come in stato di default ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013.

Inoltre, il già citato 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”*.

Infine, la Banca d'Italia nei propri Orientamenti ha fornito numerose indicazioni specifiche e dettagliate per l'applicazione della definizione di default nell'ambito della pubblica amministrazione, fra cui quella secondo cui, ai fini della definizione di default, i Ministeri sono considerati un unico debitore, in quanto il bilancio e il patrimonio dello Stato sono unitari secondo le norme di contabilità pubblica e, pertanto, i titoli di debito pubblico detenuti dalla banca o dal gruppo bancario nel portafoglio bancario vanno inclusi nel calcolo dell'importo complessivo delle esposizioni per determinare la soglia di rilevanza.

La situazione dei crediti commerciali acquistati verso enti pubblici nel mercato del factoring e rispetto al sistema bancario

Il mercato del factoring verso la pubblica amministrazione in Italia è significativo: nei primi nove mesi del 2024, gli Associati ad Assifact hanno acquistato oltre 14 miliardi di euro di crediti commerciali. Tali volumi rappresentano il 6,8% del mercato complessivo del factoring.

In virtù della più bassa rotazione di tali crediti (che presentano una durata media di 137 giorni¹), tuttavia, l'ammontare in essere alla fine del terzo trimestre è pari a 7,22 miliardi di euro, con una penetrazione sul totale dell'outstanding quasi doppia rispetto al turnover (12,2%).

Figura 1. Il mercato del factoring verso la pubblica amministrazione al 30 settembre 2024 - Overview

Flusso lordo di crediti verso enti pubblici	€14,20 mld
Dal 1° gennaio dell'anno in corso	(6,8% del totale)
Crediti in essere verso enti pubblici	€7,22 mld
al 30 settembre 2024	(12,2% del totale)
Di cui scaduti	€3,0 mld
Di cui scaduti da oltre un anno	€2,3 mld

Fonte: Credifact, [Il factoring in cifre. Settembre 2024 – Sintesi](#)

Di questi, una quota particolarmente rilevante, pari a 3 miliardi di euro (42% del totale), risulta scaduta e crediti per 2,3 miliardi risultano scaduti addirittura da oltre un anno.

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.

In questo contesto, il sostegno finanziario e operativo dei factor rappresenta un elemento essenziale per l'equilibrio finanziario dei fornitori della pubblica amministrazione, che altrimenti si troverebbero a dover affrontare significative tensioni di liquidità, potenzialmente insostenibili, con l'esito di dover sospendere le forniture a determinati enti (che tuttavia sono tenuti a erogare servizi pubblici imprescindibili) ovvero di non poter partecipare alle gare di appalto, limitando la concorrenza.

¹ Cfr. Credifact, [Tempi medi di pagamento dei crediti commerciali - Settembre 2024](#)

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

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

Fonte: elaborazione di Assifact su segnalazioni di vigilanza delle banche e degli intermediari finanziari

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 invece su tempi più brevi, seppure superiori rispetto alla rotazione dei crediti verso soggetti privati.

Per quanto le previsioni specifiche incluse nella disciplina europea e nazionale per la definizione di default 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.

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 3 e 4):

- la quota di scaduto da oltre 90 giorni è pari allo 0,31% nei prestiti bancari contro il 20,71% nelle esposizioni per crediti di factoring verso la PA (dato peraltro sottostimato in quanto include i crediti fiscali non scaduti);
- pur rappresentando una quota assolutamente marginale del totale dei prestiti del sistema (0,41%), 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 deteriorati del sistema bancario verso la PA, la quota composta da crediti per factoring verso la PA sale oltre l'80% del totale.

Figura 3: Esposizioni per factoring in essere al 30/06/2024 verso Amministrazioni Pubbliche e prestiti bancari (verso controparti nazionali ed estere, 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	20,71%
% Esposizioni per factoring verso PA / Prestiti bancari totali	0,41%	27,59%	

Fonte: elaborazione di Assifact su dati forniti dagli Associati e dati estratti da BDS

Figura 4: Esposizioni per factoring in essere al 30/06/2024 verso Amministrazioni Pubbliche italiane e prestiti bancari (verso controparti nazionali, dati in milioni di euro)

	Totale
Prestiti bancari verso PA deteriorati	1.941
Esposizioni per factoring verso PA deteriorati	1.561
% Esposizioni per factoring verso PA deteriorati / Prestiti bancari verso PA deteriorati	80,40%

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

I dati rappresentati pongono in evidenza come l'attuale disciplina della definizione di default comporti la classificazione a deteriorato di volumi assai rilevanti di crediti verso la pubblica amministrazione, in particolare verso gli enti locali e gli enti del sistema sanitario nazionale, tali da rappresentare una quota significativa dei deteriorati dell'intero sistema bancario sia in termini assoluti che, a maggior ragione, relativamente al settore specifico. Tuttavia, l'ammontare di questi crediti deteriorati è conseguenza della lunghezza delle procedure amministrative e contabili della pubblica amministrazione italiana, delle lungaggini nel trasferimento dei fondi fra gli enti e di norme specifiche che impattano sull'esigibilità del credito stesso più che dell'effettivo deterioramento del merito creditizio di tali controparti.

Tali evidenze suggeriscono inoltre l'opportunità di verificare l'eventuale impatto di tale controversa situazione sui benchmark di mercato sulla qualità del credito pubblicati da Assifact, al fine di assicurare la rilevanza di questi ultimi nel descrivere correttamente i trend del mercato.

Non Performing Exposures: PA vs imprese nel factoring

Secondo i dati raccolti in via sperimentale da Assifact, le esposizioni lorde verso enti afferenti alla pubblica amministrazione (escludendo le pubbliche amministrazioni estere) sono pari:

- al 30 giugno 2024, a 7,3 miliardi di euro rispetto ad un'esposizione lorda complessiva del mercato pari a 52,2 miliardi di euro, ovvero pari al 14% circa.
- Al 30 settembre 2024, a 7,1 miliardi di euro rispetto ad un'esposizione lorda complessiva del mercato pari a 46,7 miliardi di euro, ovvero pari al 15% circa.

Tuttavia, l'impatto di queste esposizioni sulle NPE ("Non Performing Exposures") è particolarmente rilevante. Nei due periodi considerati, le esposizioni verso la PA rappresentano:

- al 30 giugno 2024, il 59,6% dei NPE totali e il 92% delle esposizioni scadute da oltre 90 giorni del settore del factoring;
- al 30 settembre 2024, il 58,1% dei NPE totali e l'87% delle esposizioni scadute da oltre 90 giorni del settore del factoring;

Tali dati riflettono la sproporzione nella classificazione a deteriorato degli enti pubblici ai sensi della disciplina europea sulla definizione di default rispetto alle altre esposizioni già evidenziata nel precedente paragrafo.

La Figura 5 mette in relazione i dati di NPE complessivi e di scaduti deteriorati per tutte le controparti, per gli enti pubblici e per gli altri soggetti. La Figura 6 fornisce ulteriori dettagli sulla composizione degli NPE per controparte.

Figura 5: Esposizioni per factoring in essere al 30/06/2024 e al 30/09/2024 verso tutte le controparti, verso enti pubblici e verso altri soggetti – sintesi

	30 giugno 2024		30 settembre 2024	
	NPE ratio	Past due over 90 days ratio	NPE ratio	Past due over 90 days ratio
Esposizioni per factoring verso tutte le controparti	5,02%	2,61%	5,49%	2,90%
Esposizioni per factoring verso la PA	21,35%	17,17%	20,88%	16,59%
Esposizioni per factoring verso altri soggetti	2,36%	0,24%	2,72%	0,43%

Fonte: elaborazione di Assifact su dati forniti dagli Associati

Figura 6: Esposizioni per factoring in essere al 30/06/2024 e al 30/09/2024 verso tutte le controparti, verso imprese private e verso enti pubblici - dettaglio



Fonte: elaborazione di Assifact su dati forniti dagli Associati

I dati presentati in questo paragrafo suggeriscono come la peculiare situazione delle esposizioni creditizie generate da crediti commerciali acquistati verso la pubblica amministrazione influenzi enormemente i dati di mercato, pur rappresentando una quota pari al 15% circa del totale delle esposizioni lorde.

La divergenza fra i due sub-campioni è notevole: le esposizioni verso controparti pubbliche, a causa delle stringenti normative prudenziali relative all'applicazione della definizione di default EBA e alla maggiore sensibilità verso il calcolo dell'esposizioni scadute da oltre 90 giorni in relazione ai tempi di pagamento notoriamente lunghi degli enti pubblici, mostrano oggi un livello di incidenza dei crediti deteriorati molto più

elevato (superiore al 20%) rispetto all’NPE ratio delle sole esposizioni nei confronti di imprese private (pari a circa il 2-3%).

Si può inoltre rilevare che:

- il NPE ratio a livello di mercato complessivo pari a oltre il 5% è sostanzialmente doppio di quello registrato per le esposizioni verso soggetti privati (rispettivamente 2,36% e 2,72% nei due periodi analizzati), che rappresentano l’85% del totale;
- il rapporto delle esposizioni scadute da oltre 90 giorni rispetto al totale, a livello di mercato complessivo, risulta essere fino a 10 volte più elevato rispetto a quello rilevato per le esposizioni verso soggetti privati;
- il NPE ratio e il rapporto delle esposizioni scadute da oltre 90 giorni rispetto al totale per le esposizioni per factoring verso soggetti privati sono generalmente in linea con i ratio del sistema bancario nel suo complesso, suggerendo una rappresentazione più coerente dell’effettiva rischiosità del prodotto di factoring rispetto ai ratio complessivi che includono la PA;
- anche il dato delle sofferenze è influenzato da un maggior peso di questa classe di deteriorati nella pubblica amministrazione (dovuto in particolare ad enti in dissesto per i quali la normativa richiede l’automatica classificazione a default), sebbene in misura inferiore rispetto alle esposizioni scadute da 90 giorni.

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**, evidenziando una volta ancora il carattere formale della classificazione a default di tali enti (cfr. Figura 7).

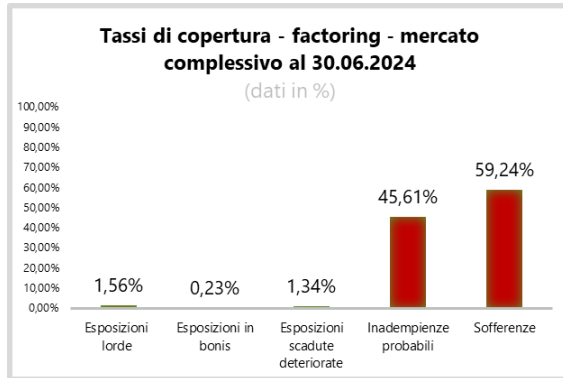
Nel caso delle esposizioni verso la pubblica amministrazione, la curvatura dei tassi di copertura per le diverse classi di deteriorato (ordinate in termini di gravità) mostra una riduzione degli stessi nelle sofferenze rispetto alle inadempienze probabili. Tale fenomeno è dovuto (nuovamente) alla presenza di un automatismo normativo che richiede la classificazione a sofferenza delle esposizioni verso comuni in dissesto, esposizioni che comunque vengono tipicamente rimborsate totalmente e che pertanto non richiedono svalutazioni effettive in linea con le coperture effettuate sulle sofferenze per i soggetti privati.

L’analisi svolta pone in evidenza come, in relazione all’elevata quota di esposizioni verso la pubblica amministrazione classificate come default ai sensi della definizione di default armonizzata a livello europeo, il dato di NPE complessivo a livello di mercato del factoring non sia rappresentativo della realtà del settore e possa indurre valutazioni non coerenti con l’effettiva rischiosità del factoring, non permettendo di discriminare adeguatamente fra le principali controparti del mercato, ovvero la pubblica amministrazione e le imprese.

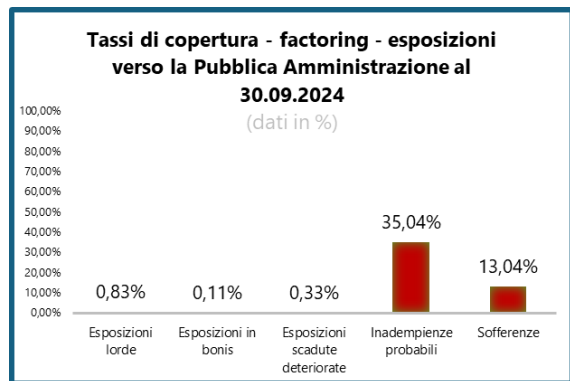
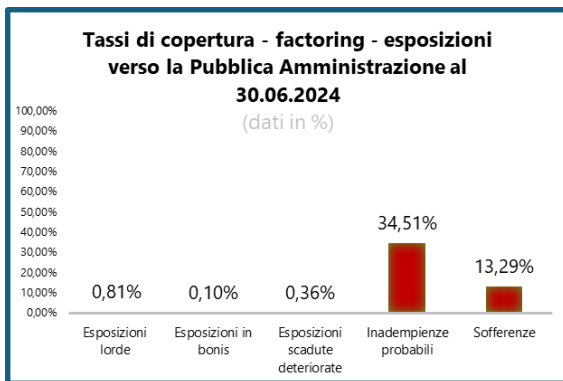
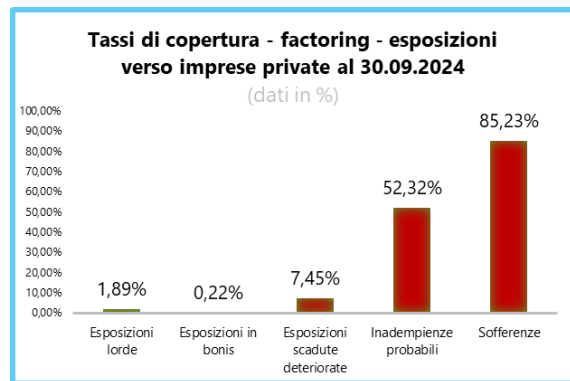
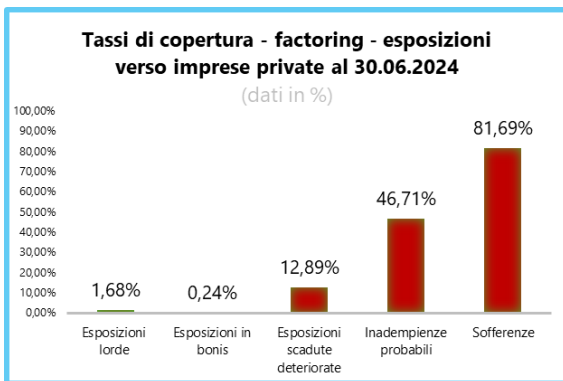
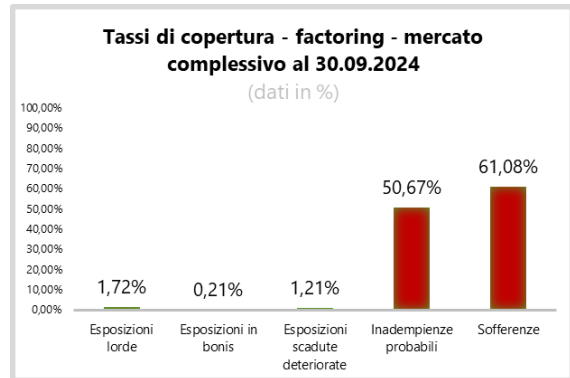
Si può quindi affermare che la disponibilità di dati sulla qualità del credito suddivisa per esposizioni verso la PA ed esposizioni verso altri soggetti possa in effetti fornire una rappresentazione migliore della reale rischiosità del factoring, consentendo di considerare distintamente i crediti commerciali scaduti verso la pubblica amministrazione (che tuttavia sono nella sostanziale totalità incassati integralmente) rispetto alle altre esposizioni e sterilizzando così l’impatto della definizione europea di default sulle prime rispetto al valore complessivo dei crediti deteriorati.

Figura 7: Esposizioni per factoring in essere al 30/06/2024 e al 30/09/2024 verso tutte le controparti, verso imprese private e verso enti pubblici – Tassi di copertura

Dati al 30 giugno 2024



Dati al 30 settembre 2024



Fonte: elaborazione di Assifact su dati forniti dagli Associati

Conclusioni e indicazioni per la rappresentazione degli NPE del mercato del factoring

L'analisi svolta ha evidenziato come la rigidità del framework di vigilanza prudenziale per la definizione di default finisca per scontrarsi con la complessità dei processi di acquisto di beni e servizi della pubblica amministrazione italiana, delle procedure di trasferimento dei fondi fra gli enti e del recupero del credito verso enti pubblici, che si aggiungono alle peculiarità tipiche dei crediti commerciali, la cui esigibilità non è (solo) connessa al trascorrere della scadenza indicata in fattura.

Da tale scontro emerge una situazione paradossale che vede una quota assai rilevante di enti pubblici italiani classificata a default, senza che questo comporti effettivamente rischi significativi di perdite sul credito o sugli interessi di mora. Tale quota diventa addirittura maggioritaria nel caso degli enti locali e degli enti afferenti al sistema sanitario nazionale.

La rilevanza della problematica è tale da influenzare fortemente anche i dati di mercato complessivi sulla qualità del credito nel settore del factoring, generando un valore medio di NPE che sovrastima significativamente la quota di deteriorati effettivi del settore che, al netto della componente pubblica, si posizionerebbe al di sotto o comunque in linea rispetto all'industria bancaria nel suo complesso.

Vi sono pertanto i presupposti per supportare una modifica delle modalità di rappresentazione dei dati pubblicati da Assifact in merito alla qualità del credito nella direzione di fornire separata evidenza di NPE verso enti pubblici e NPE verso altri soggetti (prevalentemente imprese), in luogo del dato di NPE complessivi di mercato attualmente rappresentato. Tale modifica porterà numerosi benefici, fra cui la disponibilità di un benchmark più aderente alla propria operatività per le singole società di factoring e la disponibilità di una rappresentazione più dettagliata e comprensibile del rischio effettivo del settore del factoring per i lettori interessati.

In conclusione, la rappresentazione distinta dei dati relativi agli NPE verso la pubblica amministrazione e verso le imprese si configura come una necessità tecnica e come un'opportunità strategica per garantire maggiore trasparenza e accuratezza nelle analisi di mercato del factoring. Tale approccio, che sarà adottato dall'Associazione a partire dalla rilevazione con data di riferimento al 31 dicembre 2024, contribuirà a restituire una visione più veritiera della qualità del credito del settore, consentendo agli operatori, alle istituzioni e agli stakeholder di adottare decisioni più informate e consapevoli.

È comunque essenziale che il settore del factoring e le Autorità di regolamentazioni continuino a lavorare in direzione di un allineamento normativo più aderente alle peculiarità dei crediti commerciali verso la PA, rafforzando così il ruolo del factoring come strumento chiave per la sostenibilità finanziaria delle imprese e per il funzionamento efficace della catena di valore della spesa pubblica.