

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Finanze e tesoro

Audizione dell'Associazione Italiana per il Factoring (Assifact), in merito alla classificazione della clientela da parte delle banche e sulla questione del calendar provisioning.

MEMORIA

ASSIFACT – Associazione Italiana per il Factoring

- FAUSTO GALMARINI, Presidente
- ALESSANDRO CARRETTA, Segretario Generale

Introduzione

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringraziamo, a nome dell'Associazione Italiana per il Factoring, per l'attenzione che codesta Commissione vorrà dedicare alle nostre riflessioni in merito alle norme europee sul calendar provisioning e sulla classificazione della clientela da parte delle banche, anche a seguito dell'introduzione della nuova definizione di default decisa dall'E.B.A..

Assifact, l'Associazione Italiana per il Factoring, nata nel 1988, rappresenta il mercato del factoring in Italia, con un volume d'affari (turnover) pari a circa il 13% del PIL. Il numero di aderenti all'Associazione risulta essere ad oggi complessivamente pari a 46, di cui 33 Associati Ordinari e Corrispondenti, composti principalmente da banche e intermediari finanziari ex art. 106 TUB, e 13 società di servizi e studi professionali, con la qualifica di Associato sostenitore. Giova ricordare, in questo ambito, che l'Italia ha da tempo effettuato la scelta di sottoporre gli intermediari finanziari diversi dalle banche ad una vigilanza cosiddetta "equivalente", che prevede iter autorizzativi e requisiti patrimoniali e di governance ispirati, se non proprio eguali, a quelli previsti dalla disciplina prudenziale bancaria. Tale scelta è stata recentemente confermata e ulteriormente rafforzata con l'attuazione nel 2015 della riforma del Titolo V del TUB, che ha esteso l'assoggettamento alla supervisione da parte della Banca d'Italia di tutti gli intermediari finanziari iscritti nell'albo di cui all'art. 106 del TUB, lasciando fuori dal perimetro vigilato soltanto le società espressione di gruppi industriali e non operanti nei confronti del pubblico ovvero quelle svolgenti attività diverse da quelle soggette alla riserva prevista dal TUB (e quindi non connesse alla concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma).

Negli ultimi anni l'industria del factoring, come in generale l'intero settore creditizio, si è trovata ad affrontare numerosi interventi volti a recepire le modifiche introdotte dall'E.B.A. alla normativa prudenziale ed in particolare alla disciplina dei crediti deteriorati, nel tentativo di armonizzare regole e comportamenti a livello europeo. Il quadro regolamentare ne è risultato fortemente irrigidito, penalizzando in particolare le imprese degli Stati Membri in cui risultano più elevati i tempi di pagamento dei debiti di fornitura fra privati, i tempi di pagamento degli enti afferenti alla pubblica amministrazione e i tempi di recupero dei crediti in caso di insolvenza, a prescindere da un effettivo deterioramento del merito creditizio dei debitori.

Nell'opinione di questa Associazione, tali interventi, pensati ed introdotti in un contesto ormai radicalmente differente da quello corrente, possono risultare inadeguati alle mutate condizioni strutturali e operative del sistema economico europeo ed italiano, con il rischio di instaurare un circolo vizioso fra la classificazione a default delle imprese, le ricadute sulla possibilità e i costi di accesso al credito delle stesse, gli impatti sul conto economico di banche e intermediari, e la possibilità per questi ultimi di continuare a fornire liquidità alle imprese, alimentando ulteriormente il rischio di nuove insolvenze.

Nello specifico, l'attenzione dell'industria del factoring si è concentrata negli ultimi anni sull'introduzione della nuova disciplina europea in merito alla definizione di default, introdotta – come citato in premessa - dall'EBA, e sui possibili effetti di tale disciplina in combinazione con le norme in materia di svalutazione minima degli attivi deteriorati in ragione del tempo (cd. "calendar provisioning").

Nella presente memoria, dopo una spiegazione delle principali caratteristiche del servizio di factoring, delle sue significative differenze rispetto al credito bancario tradizionale e della sua utilità per le imprese, si fornisce una descrizione degli andamenti recenti e delle specificità del contesto economico del nostro Paese e si illustrano i principali elementi di novità e di criticità delle discipline in parola con riferimento all'attività di factoring, anche in riferimento alla combinazione degli impatti fra di esse e fra queste e la pandemia e ai rischi ancora latenti in questo contesto.

Infine, si pone l'accento sulle possibili soluzioni proposte da questa Associazione al fine di assicurare e se possibile potenziare il supporto dell'industria del factoring alla ripresa in atto, fornendo ulteriore respiro alle imprese e impulso al capitale circolante, che rappresenta il "motore" della gestione corrente, direttamente collegato alla disponibilità di cassa e alla rotazione del magazzino e di crediti e debiti commerciali. È sul capitale circolante, infatti, che si scaricano le tensioni di liquidità delle imprese e diventa cruciale fornire alle imprese i mezzi finanziari di cui hanno bisogno per far fronte ai pagamenti commerciali. Giova rammentare che nei bilanci delle imprese italiane vi sono crediti commerciali da incassare per importi stimati tra i 500 ed i 600 miliardi di euro, con un rapporto sul fatturato complessivo decisamente tra i più elevati in Europa.

In questi termini, il factoring - prodotto ideale nella gestione e nel finanziamento del capitale circolante - rappresenta uno straordinario strumento di sostegno alle imprese e all'economia reale, che ha già dimostrato di svolgere, anche in situazioni congiunturali difficili, un ruolo di grande rilievo affiancando le imprese e "traghettrandole" fino alla ripresa.

Il servizio di factoring

Attraverso il factoring, un'impresa che vanta dei crediti commerciali verso clienti per la fornitura di beni o la prestazione di servizi, può cederli ad una banca o ad un intermediario finanziario (il "Factor"), ricevendone in cambio un corrispettivo pari al valore nominale del credito, al netto del compenso a favore del cessionario, entrando così in possesso della liquidità anticipatamente rispetto alla scadenza del credito. Il factoring può assumere differenti configurazioni in relazione all'esigenza del cliente: gestionale, finalizzata all'incasso dei crediti, di garanzia, per la copertura dei rischi contro l'insolvenza del debitore, e finanziaria, per l'anticipazione dei crediti prima della loro scadenza. L'operatività ha di norma un carattere rotativo, ovvero prevede un conto liquidazione che si movimentata nel continuo, alimentandosi tramite le anticipazioni erogate a fronte delle acquisizioni di fatture man mano che vengono emesse e svuotandosi attraverso i pagamenti ricevuti.

Dal punto di vista giuridico, la cessione dei crediti di natura mercantile è regolata dalla Legge 21 febbraio 1991, n. 52 che produce il passaggio della titolarità del credito di fornitura dal cedente al cessionario (il Factor). La cessione si può perfezionare in due distinte modalità: pro solvendo e pro soluto. Nel primo caso il cedente (cliente della società di factoring) garantisce, nei limiti del corrispettivo pattuito, la solvenza del debitore ceduto mentre nel secondo caso il rischio della solvenza è assunto dal cessionario (il Factor).

Il debitore ceduto, di norma, non instaura alcun contratto di finanziamento con il Factor in quanto la cessione del credito non muta la natura dell'obbligazione, che è e resta un debito di natura commerciale, ma, a determinate condizioni, può concordare con il Factor un autonomo contratto di finanziamento, finalizzato all'ottenimento di una dilazione di pagamento rispetto alla scadenza originaria pattuita con il fornitore.

Nella cessione del credito l'iniziativa è generalmente dell'impresa fornitrice, che si affida al Factor per la gestione e l'incasso delle fatture emesse nei confronti della propria clientela. Si sta peraltro diffondendo, grazie anche allo sviluppo tecnologico ed all'utilizzo di piattaforme digitali, il ricorso al reverse factoring (o factoring indiretto), mediante il quale l'attore chiave è il debitore (di norma un'impresa medio/grande) che invita e facilita i propri fornitori (quasi sempre PMI) a cedere il credito di fornitura ad una società di factoring. Il contratto di reverse factoring può prevedere altresì la concessione di una dilazione di pagamento al debitore ceduto, con grande beneficio per il capitale circolante di tutte le imprese coinvolte: da un lato il fornitore ottiene il pagamento anticipato del corrispettivo; dall'altro l'acquirente può pagare il proprio debito in tempi più dilatati. Entrambi i soggetti riducono così il proprio fabbisogno finanziario per la copertura delle esigenze di capitale circolante.

Attraverso il ricorso al factoring, l'impresa instaura quindi una relazione di durata con la banca o l'intermediario finanziario, nell'ambito della quale può anticipare il momento dell'incasso dei crediti commerciali oggetto del rapporto di factoring, esternalizzare in tutto o in parte l'attività di contabilizzazione, gestione delle scadenze, sollecito e incasso e, ove concordato, anche il rischio di insolvenza dell'impresa o ente pubblico a cui ha fornito la propria prestazione commerciale.

Il factoring, in virtù della propria natura e delle proprie caratteristiche di funzionamento presenta numerosi profili diversi dal tradizionale credito bancario. Di seguito i principali:

- i. L'anticipazione del credito commerciale ceduto è erogata all'impresa cedente, mentre il Factor rientrerà dell'esposizione incassando il pagamento dal debitore ceduto direttamente sui propri conti correnti;
- ii. Il debitore ceduto, pur essendo obbligato ad effettuare il pagamento dell'importo in fattura nei confronti del Factor, non sottoscrive con quest'ultimo alcun contratto;
- iii. Il pagamento da parte del debitore ceduto non è soggetto solo a precisi termini di scadenza come nel caso del credito bancario, ma anche a condizioni (nello specifico, alla conformità dei beni o servizi fatturati e alla congruenza della fattura rispetto al contratto di fornitura), condizioni che l'acquirente verificherà prima di procedere al pagamento e che, in caso di esito negativo, possono portare alla contestazione della fornitura e dell'importo da pagare;
- iv. Nel factoring, il pagamento avviene tipicamente a mezzo bonifico bancario su iniziativa del debitore, non essendo possibile (salvo rari casi) l'addebito diretto sul conto, che rappresenta invece la modalità consueta di rimborso nel credito bancario.

A determinate condizioni, le tecniche del factoring fanno sì che il rischio di credito dell'operazione (connesso alla componente eventualmente anticipata al cedente) possa essere efficacemente trasferito sul portafoglio di crediti commerciali ceduti: in tal modo il factoring, per sua natura, tende a favorire imprese di piccole e medie dimensioni, innovative, orientate all'export, con un fatturato in crescita e un portafoglio clienti di elevata qualità¹.

Tali specificità hanno nel tempo assicurato un elevato grado di controllo del rischio di credito, che si è concretizzato in tassi di deterioramento del credito assai contenuti e in generale molto inferiori rispetto al credito bancario tradizionale, nonostante la presenza di una quota di crediti scaduti mediamente pari al 30% del totale dei crediti.

Il quadro economico e finanziario ed il factoring in Italia ed in Europa

Nel corso degli ultimi 18 mesi, gli effetti della pandemia hanno impattato drammaticamente l'economia globale. Il FMI internazionale stima nel 2020 una riduzione del PIL globale pari a -3,3%, con una contrazione ancora più marcata e pari al 6,6% per i Paesi dell'area dell'euro.

In Italia, il calo della produzione è stato ancora più evidente, con una variazione pari a -8,9% per l'anno 2020. La tendenza negativa sembra confermarsi, stando ai dati riportati nella Relazione Annuale della Banca d'Italia, anche nel primo trimestre dell'anno in corso.

¹ Secondo i risultati della "Survey on the access to finance of enterprises (SAFE)" della Commissione Europea riferiti all'anno 2020, la quota percentuale di imprese europee che ricorrono al factoring è maggiore rispetto alla media (5,40%) per le imprese di medie dimensioni (11,13%), le imprese innovative (6,45%), le imprese ad elevato tasso di crescita (6,87%) e per le imprese esportatrici (8,81%).

Le misure a contrasto della diffusione della pandemia hanno introdotto restrizioni al movimento delle persone e chiusure delle attività che hanno comportato, soprattutto nei primi mesi, un brusco calo della produzione e del fatturato delle imprese, sostanzialmente dimezzato nelle fasi più acute della crisi, soprattutto nei settori più colpiti come quello dell'energia, del turismo e dei trasporti.

Le misure adottate dal Governo Italiano a supporto della liquidità delle imprese hanno contribuito a sostenere il sistema Paese: da un lato la moratoria pubblica introdotta dal DL "Cura-Italia" e successivamente prorogata a più riprese ha consentito alle imprese di sopravvivere al momento più buio delle chiusure, mentre la successiva introduzione, con il DL "Liquidità", della concessione di una garanzia pubblica su prestiti pluriennali (poi estesa anche ad altre forme tecniche, come proprio il factoring) attraverso l'intervento di SACE e del Fondo Centrale di Garanzia ha fornito un importante impulso alla liquidità delle imprese per sostenere il riavvio dell'attività produttiva.

In questo contesto, l'industria del factoring ha seguito gli andamenti del fatturato delle imprese. Secondo i dati preliminari di FCI, il turnover (flusso lordo dei crediti ceduti nell'anno) a livello mondiale è diminuito del 6,6%, con un volume d'affari complessivo che si è attestato a 2.724 miliardi di euro

A livello europeo, i dati preliminari della Federazione Europea per il Factoring (EUF) evidenziano un turnover di 1.781 miliardi di euro, pari all'11% circa del PIL e ai 2/3 dei volumi a livello mondiale.

In Italia, il settore del factoring ha registrato nell'anno 2020 un turnover complessivo pari a 228 miliardi di euro. Dopo un decennio di robusta crescita del settore che ha visto il volume d'affari del factoring in Italia raddoppiarsi fra il 2009 e il 2019, dimostrando un importante sostegno all'economia reale in una lunga fase di ciclo economico negativo, si è registrato un calo dei volumi del 10,83%.

Il factoring non ha beneficiato, se non in minima parte, della moratoria pubblica in quanto non applicabile ai debiti di fornitura ceduti a banche e intermediari finanziari: nelle fasi più acute della pandemia, gli operatori hanno comunque sostenuto con le sole proprie forze i debitori in difficoltà concedendo volontariamente proroghe di pagamento per oltre 2 miliardi di euro, integrando così le misure governative.

Nel corso del 2020, in particolare, l'andamento del factoring è stato influenzato sia dall'improvvisa carenza della materia prima che dalle scelte delle imprese di prediligere il consolidamento della propria struttura finanziaria a medio-lungo termine attraverso un ampio ricorso ai prestiti garantiti dallo Stato, riducendo allo stesso tempo gli utilizzi delle linee autoliquidanti.

In tale contesto, pur riducendo gli utilizzi, le imprese hanno comunque espresso nella gestione del capitale circolante una generale preferenza per il factoring rispetto ad altre alternative: gli anticipi e i corrispettivi erogati per factoring in essere alla fine del 2020 erano pari a 50 miliardi, in calo del 7,69% rispetto al 2019, a fronte di una contrazione del 32% dell'anticipo fatture del canale bancario, secondo le stime dell'Osservatorio Supply Chain Finance del Politecnico di Milano.

I primi mesi del 2021 hanno evidenziato un andamento ancora negativo dell'economia nel suo complesso, anche in conseguenza alle nuove misure di contenimento introdotte in corrispondenza con l'incremento dei contagi alla fine del 2020.

Gli indicatori congiunturali dei mesi più recenti segnalano finalmente un rimbalzo significativo dell'attività economica: a marzo il fatturato delle imprese industriali, secondo Istat, è cresciuto del 38% in termini tendenziali, mostrando incrementi di rilievo sostanzialmente in tutti i settori². Secondo le prime stime di Assifact per il mese di aprile, il turnover del factoring sta accompagnando lo sviluppo del fatturato delle imprese con tassi di crescita simili, svolgendo quindi il proprio ruolo di "polmone" finanziario dell'economia

² <https://www.istat.it/it/files//2021/05/foit202103.pdf>.

reale sia nelle fasi di ciclo economico negativo sia nelle fasi di ripartenza dell'attività. Tali dati devono comunque essere letti con cautela ed in relazione agli andamenti particolarmente sfavorevoli registrati negli stessi mesi dell'anno scorso.

La nuova definizione di default

In un quadro macroeconomico ampiamente influenzato dalla pandemia, il 1° gennaio u.s. è entrata in vigore la nuova definizione di default introdotta dall'Autorità Bancaria Europea (EBA). Con il termine "nuova definizione di default" o, più in breve, "DoD" (dall'inglese "Definition of Default") ci si riferisce ad un pacchetto di provvedimenti emanati da EBA e successivamente recepiti nell'ordinamento europeo e nazionale e che trae origine dalle previsioni di cui all'art. 178 del Regolamento UE n. 575/2013 ("CRR").

Ai sensi di tale articolo (comma 1) *"Si considera intervenuto un default in relazione a un particolare debitore allorché si verificano entrambi gli eventi sotto indicati o uno di essi:*

- a) l'ente giudica improbabile che, senza il ricorso ad azioni quale l'escussione delle garanzie, il debitore adempia integralmente alle sue obbligazioni creditizie verso l'ente stesso, la sua impresa madre o una delle sue filiazioni;*
- b) il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni su una obbligazione creditizia rilevante verso l'ente, la sua impresa madre o una delle sue filiazioni. [...]"*

La lettera a) del primo comma identifica le cosiddette inadempienze probabili ("unlikely to pay"), mentre la lettera b) si riferisce alle esposizioni scadute deteriorate (o "past due").

Nello specifico, le fonti normative, oltre al suddetto art. 178, sono rappresentate da:

- Il 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, che recepisce gli Standard tecnici di regolamentazione sulla soglia di materialità emanati da EBA (EBA/RTS/2016/06) in ottemperanza al mandato di cui al comma 6 dell'art. 178, e
- Gli Orientamenti sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013 emanati da EBA (BA/GL/2016/07) in ottemperanza al mandato di cui al comma 7 dell'art. 178.

In particolare, occorre soffermarsi sulle novità in materia di "past due", che risultano molto più stringenti rispetto alle precedenti norme nazionali: la nuova DoD, infatti, prevede che si consideri deteriorato ogni soggetto che presenti, per 90 giorni consecutivi, un ammontare di esposizioni scadute che superi contemporaneamente una soglia assoluta di 500€ (100€ nel caso di esposizioni retail) e una soglia relativa pari all'1% delle esposizioni complessive verso quel soggetto. La maggiore durezza delle norme europee rispetto al passato appare evidente se si considera che la disciplina previgente, emanata dalla Banca d'Italia, era riferita ad una soglia pari al 5% del totale e comunque vincolata all'esistenza di almeno una esposizione scaduta da oltre 90 giorni. È inoltre utile ricordare che l'impostazione della nuova disciplina prevede rilevanza del default a livello di gruppo bancario e la propagazione dei suoi effetti anche ai soggetti collegati ovvero connessi economicamente e giuridicamente. Infine, vengono introdotti criteri particolarmente stringenti ai fini dell'uscita dallo status di deteriorato che prevedono un periodo di osservazione di tre mesi.

Nel riconoscere i meriti dell'attività di armonizzazione a livello europeo svolta dall'EBA, nell'ambito di un contesto complesso e frammentato come quello della disciplina dei crediti deteriorati, questa Associazione non può tuttavia esimersi dal rilevare che la decisione di non prorogare l'entrata in vigore delle nuove regole

(avvenuta il 1° gennaio 2021), ispirate da un chiaro intento restrittivo e pensate in un contesto economico differente, risulta in controtendenza rispetto alle misure di supporto intraprese dai Governi nei confronti delle imprese e dalle Autorità di vigilanza (fra cui in parte la stessa EBA) nei confronti del sistema bancario, che perseguono altrettanto chiari obiettivi espansivi.

In tale prospettiva, si richiama la decisione della Banca d'Italia, nell'ambito della normativa nazionale e limitatamente ai soli intermediari finanziari non appartenenti a gruppi bancari o non inclusi nell'ambito della vigilanza consolidata ai sensi del CRR, di tenere in considerazione l'attuazione situazione congiunturale, effetto della crisi pandemica di COVID-19, fissando la componente relativa della soglia di rilevanza per le esposizioni creditizie in arretrato al 5% fino al 31 dicembre 2021 per mitigare gli impatti della transizione al nuovo regime.

Allo stesso tempo occorre rilevare come la disciplina non discrimini adeguatamente (nonostante alcuni sforzi di EBA) le esposizioni connesse a debiti di natura commerciale rispetto alle esposizioni connesse a debiti di natura finanziaria. La sostanziale parificazione di tali passività ai fini della determinazione dei default genera numerose implicazioni per gli operatori del settore del factoring, in particolare con riferimento alle esposizioni verso debitori ceduti per crediti commerciali acquistati pro soluto, evidenziando alcune distorsioni che possono impattare significativamente sullo status creditizio del debitore anche in assenza di effettive insolvenze.

In particolare, occorre evidenziare come in caso di ritardi di pagamento, anche molto contenuti ma ripetuti, sulle fatture acquistate dal Factor, la nuova configurazione della norma possa generare un corto-circuito delle soglie di materialità tale da comportare la classificazione a default dell'intera esposizione del gruppo bancario verso quel debitore. Il carattere rotativo dell'operazione di factoring può generare infatti un continuo superamento delle soglie anche in presenza di regolari pagamenti sulle fatture scadute, ove le nuove fatture tendano a presentare a loro volta ritardi minimi. Tale situazione, peraltro, appare più frequente nel caso di grandi imprese, i cui processi di procure-to-pay prevedono sovente anche procedure di approvazione delle fatture formalizzate che possono richiedere tempistiche prolungate, anche oltre la scadenza indicata in fattura, e prassi di pagamento che raggruppano i pagamenti a date prestabilite (ad esempio a fine mese), che se superate comportano il rinvio del pagamento al mese successivo.

Le preoccupazioni dell'industria del factoring e i rischi connessi all'applicazione della nuova disciplina sono stati evidenziati ad EBA in più occasioni e sin dal momento in cui le relative disposizioni sono state poste in consultazione. In risposta a tali preoccupazioni, EBA ha introdotto nella versione finale degli Orientamenti alcuni interventi finalizzati a migliorare l'adattamento della norma ai crediti commerciali acquistati pro soluto, e nello specifico:

- Il riconoscimento della differenza fra il rischio di default (ovvero l'insolvenza del debitore) e il rischio di diluizione (ovvero l'eventuale riduzione del valore delle fatture cedute a seguito di contestazioni o altri eventi di natura commerciale), che non deve comportare il default del debitore ceduto,
- Il riconoscimento di una situazione di scaduto tecnico (e quindi non default) in assenza di fatture scadute da più di 30 giorni, e
- Il riconoscimento di talune specificità dei crediti commerciali verso enti afferenti alla pubblica amministrazione.

Tali interventi, ad ogni modo, non sono risultati sufficienti a cancellare le distorsioni della nuova DoD per i debitori ceduti nell'ambito di operazioni di factoring.

Secondo un'indagine condotta da Assifact presso i propri Associati, l'impatto dei primi mesi di applicazione della nuova disciplina in materia di definizione di default risulta ancora mediamente modesto rispetto alle aspettative. Tale risultato, ad oggi, è funzione sia di eventi esogeni, come il prolungamento della moratoria

che ha evitato l'insorgere di nuovi default, che di un intenso lavoro svolto da ciascuna banca e ciascun intermediario finanziario sui propri processi e sistemi.

Nello specifico, i Factor hanno intensificato i colloqui con i debitori ceduti per intercettare tempestivamente gli scaduti tecnici e sono intervenuti profondamente sui propri sistemi informativi per gestire in modo più rigoroso le situazioni che presentano scaduti tecnici ed intercettare tempestivamente le eventuali contestazioni. Talune società hanno accelerato le attività di recupero dei crediti commerciali scaduti, anche anticipando l'azionamento del credito ove necessario.

Permangono, per i prossimi mesi, significative preoccupazioni connesse in particolare alla scadenza della moratoria, che peggiorerà le condizioni di liquidità delle imprese e farà emergere nuovi default (e a questo proposito si accoglie favorevolmente la decisione del Governo di prorogarne gli effetti sino al 31 dicembre 2021) e specificamente al fatto che la capacità del factoring di gestire positivamente i crediti scaduti e contenere i rischi che lo differenzia rispetto ad altre forme tecniche possa essere vanificata dalle nuove modalità di determinazione dei crediti deteriorati, a causa dell'elevato numero di past due tecnici erroneamente classificati come default.

La nuova definizione di default nell'ambito dei crediti verso la pubblica amministrazione

Nell'ambito del tema della nuova definizione di default, il trattamento dei crediti commerciali acquistati verso la pubblica amministrazione merita uno specifico approfondimento.

L'attuale quadro regolamentare introdotto da EBA modifica profondamente i criteri di identificazione del default per le esposizioni verso enti pubblici rispetto alla normativa nazionale previgente, che prevedeva talune semplificazioni in riconoscimento dello status peculiare della pubblica amministrazione la quale, pur presentando sovente ritardi di pagamento, anche elevati, paga sempre quanto dovuto (e, talvolta, di più, per via degli interessi di mora). Tali ritardi di pagamento sono connessi solitamente a frizioni ed inefficienze nel processo di approvazione, riconciliazione e verifica delle fatture, anche per via dei numerosi e talvolta onerosi adempimenti richiesti dalla specifica normativa di settore.

A questo proposito, occorre evidenziare l'ultimo orientamento di Banca d'Italia volto a precisare che per i crediti commerciali il cui debitore sia una amministrazione pubblica il termine per il calcolo dei giorni di arretrato decorre, salvo specifiche disposizioni di legge che prevedano diversamente, non dalla conclusione delle procedure di pagamento previste dalle regole di contabilità pubblica, bensì dalla data di scadenza dei singoli pagamenti³.

Tale espressa presa di posizione in senso negativo rispetto all'interpretazione dell'industria del factoring e bancaria risulta unica fra le Autorità di vigilanza europee e, a parere di questa Associazione, non coerente con l'impianto delle norme specifiche che governano i pagamenti della pubblica amministrazione e richiedono lo svolgimento di determinati passaggi formali che terminano con l'emissione di atti amministrativi, la cui assenza inibisce la possibilità di procedere al pagamento anche in presenza della liquidità necessaria.

Con l'adozione di tale impostazione, peraltro, le banche e gli intermediari finanziari che acquistano crediti da fornitori della pubblica amministrazione si sono trovati costretti a procedere rapidamente al recupero anche giudiziale dei crediti ceduti al fine di evitare la classificazione a default della pubblica amministrazione italiana, con l'effetto di inasprire i rapporti fra questa, i suoi fornitori e il sistema finanziario. L'ostilità di taluni enti

³ Cfr. Banca d'Italia, Applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013 e adeguamento delle definizioni di esposizioni creditizie deteriorate, aggiornamento del 15 ottobre 2020.

rispetto a tale situazione si è già manifestata nella forma di pressioni istituzionali finalizzate a introdurre nuovi ostacoli alla cessione dei crediti, a svantaggio dei propri fornitori.

In tale contesto, è opportuno evidenziare che questa Associazione ha rilevato nel corso dell'anno 2020 significativi miglioramenti nei tempi medi di pagamento degli enti pubblici, anche in conseguenza alle misure appositamente introdotte dal Governo e dal Parlamento per incrementare la liquidità degli enti locali, pur evidenziando come l'accelerazione dei tempi di pagamento riguardi in particolare i nuovi crediti (la componente di crediti ceduti scaduta da oltre un anno è infatti rimasta stabile a oltre 2 miliardi di euro, con un'incidenza percentuale sul totale dei crediti scaduti estremamente elevata).

Il calendar provisioning

Un secondo ambito normativo di particolare rilevanza è il cd. "calendar provisioning". Anche in questo caso, non si tratta di un provvedimento univoco ma di un insieme di norme ed aspettative di vigilanza che impongono l'automatica svalutazione delle attività deteriorate in funzione del tempo trascorso.

In tale contesto ricadono quindi:

- Gli obblighi di copertura minima introdotti dal Regolamento 630/2019 per le esposizioni deteriorate con riferimento ai crediti erogati dal 26 aprile 2019;
- Le aspettative di vigilanza esplicitate nell'Addendum alle linee guida BCE in materia di NPL per le esposizioni originate prima del 26 aprile 2019 che diventano deteriorati a partire dal 1° aprile 2018;
- Le previsioni individuali per la riduzione dello stock di NPL esistente prima del 1° aprile 2018.

Nonostante la disciplina sia in vigore da tempo, considerata la scansione dei livelli di copertura minima previsti dalla disciplina, è proprio nell'anno in corso che si attendono i primi impatti sul conto economico di banche. Allo stato, peraltro, occorre rilevare come la norma non appaia, allo stato, applicabile agli intermediari finanziari in assenza di un esplicito provvedimento da parte di Banca d'Italia.

Con riferimento agli operatori a cui si applica la disciplina in parola, l'impatto rilevato dagli Associati di Assifact è risultato sinora contenuto.

Permane comunque elevata l'attenzione del settore del factoring ai possibili impatti sulle esposizioni verso crediti ceduti derivanti dal combinato effetto delle nuove disposizioni per la definizione di default, e nello specifico la maggiore facilità nella classificazione a default anche per ritardi limitati e importi contenuti e la maggiore difficoltà di uscita dal default, che richiede almeno 3 mesi di "buona condotta" da parte del debitore, e le disposizioni in materia di calendar provisioning che possono obbligare a svalutare sino al 100%, inutilmente, porzioni rilevanti degli attivi delle società di factoring, in particolare nei confronti della pubblica amministrazione.

Conclusioni e proposte

Come illustrato nel corso della presente relazione, l'industria del factoring, nonostante le evidenti distorsioni della disciplina relativa alla nuova definizione di default, è riuscita a contenere gli impatti negativi della prima applicazione approfondendo sforzi significativi nella direzione di rendere più profondi e più tempestivi i colloqui con i debitori ceduti per identificare le ragioni degli eventuali ritardi di pagamento, implementando nei sistemi rigorosi processi finalizzati ad intercettare rapidamente gli scaduti tecnici ed evitando l'indebita classificazione a deteriorato di numerosi soggetti finanziariamente robusti.

In tal modo, è stato possibile assicurare continuità nel sostegno alla liquidità delle imprese durante la fase più critica della pandemia e supportare, nei mesi più recenti, l'espansione del capitale circolante dovuta al forte rimbalzo dell'attività economica.

Ciò premesso, l'industria del factoring sottolinea l'importanza di tenere alta l'attenzione sui possibili rischi che possono compromettere la ripresa, ed in particolare esprime preoccupazione per taluni aspetti della nuova DoD che possono vanificare i suddetti sforzi incrementando in modo non appropriato il livello dei crediti deteriorati e che si ritiene possano essere oggetto di miglioramento.

Gli interventi di miglioramento delineati dall'Associazione e coerentemente ripresi dalla Federazione Europea⁴ riguardano sia profili strutturali e prettamente tecnici ma che possono avere impatti sostanziali, quali ad esempio l'aumento dei giorni di scaduto tecnico e la possibilità di adottare un approccio per transazione in luogo dell'approccio per debitore, che misure di natura più temporanea quali ad esempio l'incremento delle soglie di materialità o l'aumento dei giorni richiesti per la classificazione a "past due".

Tali misure appaiono necessarie per evitare l'innescò di una spirale prociclica negativa innescata da indebite classificazioni a default di soggetti solvibili per via di ritardi di pagamento di natura commerciale, a cui segue l'inibizione della possibilità di acquistare crediti commerciali verso tali soggetti da piccole e medie imprese, la conseguente tensione di liquidità di queste ultime e le relative ripercussioni sui loro affidamenti bancari. Tutto ciò può essere ulteriormente esacerbato dagli impatti a conto economico connessi all'applicazione delle disposizioni in materia di calendar provisioning.

In tale prospettiva si richiama inoltre l'importanza di assicurare un adeguato trattamento, ai fini della definizione di default, alle esposizioni verso enti pubblici, per i quali l'attuale quadro normativo non risulta sufficiente a considerare le specificità del settore pubblico, imponendo allo stato attuale l'accelerazione dei processi di recupero da parte dei Factor. A questo proposito, si richiama l'opportunità di precisare che ai fini dell'applicazione della definizione di default l'incompletezza degli adempimenti preliminari al pagamento dei debiti di fornitura, tassativamente richiesti dalla normativa di contabilità pubblica, prevale rispetto alle previsioni di cui al d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che trovano comunque applicazione fra le parti.

L'industria italiana del factoring e l'Associazione italiana per il factoring, che la rappresenta, sono consapevoli dell'importanza del ruolo svolto da banche e intermediari finanziari nell'assicurare alle imprese la disponibilità di fonti finanziarie appropriate e flessibili tramite i servizi offerti: tale consapevolezza emerge negli importanti sforzi profusi dagli operatori per rafforzare processi e sistemi in vista dell'entrata in vigore della nuova DoD, che ne hanno limitato gli impatti negativi attesi nei primi mesi di applicazione, che tuttavia vanno accompagnate da appropriate misure strutturali e temporanee, con l'obiettivo di evitare ogni possibile impatto restrittivo sulla disponibilità di credito per le imprese, in particolar modo per le PMI e nell'attuale contesto in cui convivono ripresa economica e fragilità finanziaria.

Assifact ringrazia per l'attenzione prestata e si rende disponibile per qualsiasi ulteriore approfondimento sui temi discussi e sulle proposte presentate in questa relazione.

⁴ EU Federation for the Factoring and Commercial Finance Industry (EUF)