

# Senato della Repubblica

## VI Commissione Finanze

---

*Classificazione della clientela da parte delle banche e sulla questione del “calendar provisioning” – Esame ai sensi dell'articolo 34, comma 1, e per gli effetti di cui all'articolo 50, comma 2, del Regolamento, e rinvio.*

*(Atto n. 793)*

## Audizione dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE  
AVV. CORRADO SFORZA FOGLIANI**

---

Roma, 8 giugno 2021

**Classificazione della clientela da parte delle banche e sulla questione del “calendar provisioning” – Esame ai sensi dell'articolo 34, comma 1, e per gli effetti di cui all'articolo 50, comma 2, del Regolamento, e rinvio.**

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi anzitutto di esprimere il ringraziamento mio personale e dell'Associazione che presiedo per l'opportunità di fornire alla Commissione il nostro contributo su un tema così rilevante, nonché di grande interesse e attualità, quale quello della classificazione della clientela da parte delle banche in ottica di “calendar provisioning”.

Nei prossimi due anni le banche dell'Unione Europea saranno chiamate a gestire contestualmente gli impatti dell'attuale emergenza pandemica sull'economia reale e le implicazioni dovute all'evoluzione dei paradigmi regolamentari sul rischio di credito, quali quelli previsti dalla nuova definizione di default (orientamenti EBA/GL/2016/07), dall'introduzione del nuovo regime di registrazione contabile noto come “calendar provisioning”, dalle linee guida EBA in tema di concessione e controllo dei crediti, dalle disposizioni che rientrano nel framework di Basilea 4.

Accade pertanto che la crisi della qualità del credito a causa della pandemia si innesti a ridosso di alcune riforme promosse dalla vigilanza europea che hanno l'obiettivo di aumentare il rigore nella valutazione dei crediti al fine di rendere meno discrezionale la classificazione in default di esposizioni e controparti.

Le innovazioni regolamentari hanno promosso criteri di identificazione delle insolvenze più dettagliati e uniformi, anche per favorire la cessione delle sofferenze a fini di “derisking” dei relativi valori contabili dai bilanci bancari. In questa prospettiva si inquadrano in particolare due provvedimenti: la nuova definizione di default stabilita dall'EBA e il calendar provisioning promosso dalla BCE.

Il quadro, peraltro, si completa con la piena andata a regime del principio contabile IFRS 9, adottato dalle banche già a partire dal 2018. Questo prevede che tra i crediti in bonis, le esposizioni soggette a “Significant increase in credit risk” (SICR) siano oggetto di “accantonamenti rafforzati”, tali da coprire non solo le perdite attese a 12 mesi - come da regola preesistente - ma tutte le perdite ipotizzabili nel corso dell'intera vita del finanziamento.

La nuova definizione di default accresce il numero di posizioni deteriorate su cui si rende necessario operare accantonamenti; il sistema di registrazione contabile, noto come calendar provisioning, “accelera” i tempi degli accantonamenti, con ciò incidendo sul conto economico e/o “consumando” i fondi propri della banca creditrice.

Il calendar provisioning è stato introdotto a marzo del 2018 dalla BCE con un apposito Addendum alle Guidelines sui crediti deteriorati pubblicate a marzo del 2017. Si trattava inizialmente di un sistema di “aspettative di Vigilanza”, non vincolanti e suscettibili di modifica nell’ambito del dialogo tra autorità di vigilanza e soggetti vigilati. Ad aprile del 2019, il Regolamento UE/2019/630 ha introdotto un sistema obbligatorio - noto come meccanismo “di backstop” - per la svalutazione dei crediti erogati dopo l’entrata in vigore del provvedimento. Nel luglio dello stesso anno il vincolo è stato esteso anche allo stock di non-performing loan preesistenti, che dovranno anch’essi essere assoggettati a piena copertura, tendenzialmente, entro il 2026.

Il calendar provisioning obbliga le banche a svalutazioni più rapide e consistenti rispetto a quanto in uso finora per le banche italiane, con un aggravio destinato a scaricarsi sul costo di accesso al credito e impatti diretti sulla sostenibilità degli impieghi e sulla redditività delle banche. L’impatto può risultare più incisivo in talune aree geografiche laddove alla maggiore rischiosità dei portafogli creditizi si aggiunge una peggiore efficienza delle procedure di recupero giudiziale.

In altri termini, le regole del calendar provisioning richiedono alle banche di eliminare dai propri bilanci i crediti deteriorati sulla base di schemi rigidi, incentrati “astrattamente” sui tempi di permanenza del credito in sofferenza. Ciò si traduce nel porre in status di default le imprese debitorie, prescindendo da valutazioni di merito sull’eventualità che quelle stesse imprese potranno tornare solvibili in prospettiva futura. Significa, in definitiva, che a seguito dell’attuale periodo di emergenza, un gran numero di piccole e medie imprese saranno indotte a fallire, non risultando conveniente ipotizzare interventi di ristrutturazione del credito mirati a far superare la crisi contingente.

La crisi pandemica ha indotto uno shock di portata e durata imprevedibili su un sistema creditizio europeo e nazionale che peraltro, fino allo scoppio della crisi, procedeva con grande impegno sulla via del risanamento del portafoglio di NPLs.

A metà del 2020 i crediti deteriorati europei erano pari a 526 miliardi di Euro, in calo di oltre il 52% rispetto al picco massimo registrato nel 2015 a seguito delle due crisi finanziarie registrate nel 2009 (default Lehman Br.) e 2012 (tensioni sul debito sovrano di alcuni Paesi UE). A metà del 2020 le banche italiane detenevano complessivamente circa 130 miliardi di NPLs con una riduzione del 62% rispetto al 2015, anche se l’NPL Ratio (rapporto tra NPLs e totale crediti) delle banche italiane risultava ancora superiore a quello della media dei Paesi UE (6,1% contro 3,3%).

A partire da aprile dello scorso anno, nel tentativo di contrastare il rischio e gli effetti di questa “tempesta perfetta” originata dall’azione congiunta della crisi pandemica con l’entrata a regime delle norme in parola, le autorità europee di supervisione e vigilanza - BCE, EBA e ESMA - hanno cercato di mitigare i vincoli prudenziali, aumentando i gradi di libertà concessi alle banche nel registrare le perdite. La Commissione UE è intervenuta per attenuare gli effetti sul patrimonio, con regole straordinarie in tema di svalutazioni, principi contabili e Titoli di Stato.

Come noto, a seguito di tali aperture il Governo nazionale ha emanato una serie di provvedimenti - tra cui il D.l. “Cura Italia”, 18/2020; il D.l. “Liquidità”, 23/2020; il D.l. “Rilancio”, 34/2020; i quattro Decreti “Ristori” 137, 149, 154 e 157 del 2020; i due Decreti “Sostegni” 41 e 73 del 2021 - che hanno disposto misure urgenti per il sostegno economico e l’accesso al credito a favore di famiglie, lavoratori e imprese. Al riguardo, appare giusto sottolineare che dette misure hanno richiesto agli istituti di credito un forte impegno operativo ed un non trascurabile contributo in termini economici; le banche, infatti, sono state chiamate ad effettuare con notevole rapidità una grande quantità di operazioni finanziarie, a fronte di margini tutt’altro che remunerativi.

Ad aprile dello scorso anno le autorità UE sono intervenute su taluni aspetti contabili legati alle previsioni dell’IFRS 9 e all’aumento delle rettifiche conseguenti ad un “significativo incremento del rischio di credito” (il citato SICR). Nella stessa occasione è stato disposto un parziale “ammorbidente” del calendar provisioning, stabilendo che:

- ◆ i crediti deteriorati garantiti dallo Stato in ambito Covid 19 beneficeranno di un trattamento preferenziale in quanto non sarà adottata una percentuale minima obbligatoria per i primi 7 anni a seguito del default, mentre al compimento del 7° anno sarà richiesta una svalutazione integrale;

- ♦ i piani di riduzione degli NPLs concordati da ogni banca con l'autorità di vigilanza verranno considerati con “piena flessibilità”, ma solo con riferimento agli NPLs accumulati dopo l'esplosione della pandemia.

Con il Regolamento UE/2020/873, che modifica il CRR, il trattamento privilegiato riservato dal calendar provisioning ai finanziamenti all'esportazione è stato esteso ai prestiti assistiti da garanzia (o controgaranzia) del settore pubblico. L'equiparazione era stata pensata come temporanea ma, per evitare che potesse venire a scadenza bruscamente per un numero elevato di esposizioni accumulate negli anni (cosiddetto “cliff effect”), si è deciso di introdurla su base permanente.

Le misure eccezionali di assistenza pubblica ad imprese e famiglie varate dall'inizio della crisi, rappresentate da garanzie governative, moratorie, ristori, finanziamenti a condizioni agevolate, cassa integrazione straordinaria, blocco dei licenziamenti, hanno rallentato il ritmo di aumento degli NPLs, ma in tal modo hanno mascherano il reale impatto sul rischio di credito e l'effettivo deterioramento dei portafogli non si è tuttora palesato. E' evidente che il graduale venire meno delle misure di sostegno presenterà l'inevitabile pericolo di un repentino incremento del deteriorato, la cui effettiva entità, tuttavia, è ancora piuttosto difficile da prefigurare.

Nel 2° semestre 2020, la situazione economica di famiglie e imprese ha visto un deciso aumento delle disuguaglianze in relazione ai redditi e al merito creditizio, tuttavia, la capacità di rimborso dei prestiti rimane ancora buona per effetto dei bassi tassi di interesse, delle moratorie e delle altre misure di sostegno.

Secondo i dati pubblicati da Banca d'Italia, il rapporto tra nuovi crediti anomali e prestiti totali si attesta al 31.12.2020 a meno dell'1% contro i picchi del 6% registrati nel 2009 e nel 2013. A fine 2020, pertanto, si osserva ancora una situazione sostanzialmente "pre-crisi", e ciò è dovuto sia a ragioni di gap temporale sia, soprattutto, al citato meccanismo di “mascheratura” indotto dai provvedimenti governativi mirati ad evitare un'ondata di default.

Per far fronte alla crisi, le imprese hanno incrementato notevolmente la richiesta di credito (al contrario delle famiglie), facendo segnare una crescita del 24,5% rispetto al 2019, anche in ragione del più alto assorbimento di capitale circolante dovuto all'allungamento dei tempi di incasso dei crediti commerciali. Nel 2020 il numero di aziende italiane che ha pagato i fornitori con oltre 30 giorni di ritardo ha raggiunto il 13%, dato in aumento del 25% sul 2019 e più che raddoppiato rispetto al 2010.

Per come è strutturato il sistema, l'effetto del calendar provisioning è praticamente nullo nei primi anni di vigenza della norma istitutiva, dato che le curve di svalutazione diventano via via più severe con il passare del tempo. Nel 2021, in particolare, le rettifiche saranno in gran parte quelle contabili legate al Covid, che le banche avrebbero effettuato prescindendo dall'entrata in vigore dello schema.

Ben presto, però, crescerà l'impatto del meccanismo contabile. Nei prossimi 24 mesi si prevedono circa € 60-90 mld. di nuovi NPL che, tramite recuperi, ritorni in bonis e nuove misure pubbliche si tradurranno in circa € 40-55 mld. netti, valori notevoli ma inferiori a quelli registrati dopo le crisi del 2009 e 2013. In base alle previsioni più accreditate le ripercussioni investiranno le imprese molto più che le famiglie e ricadranno in particolare sulle PMI operanti nell'industria e nei servizi.

Il deterioramento del merito creditizio sarà più sensibile in alcuni settori produttivi e merceologici, peraltro già largamente individuati in quanto direttamente colpiti dai blocchi della domanda: alloggio e ristorazione, arte e intrattenimento, turismo e attività connesse, immobiliare e costruzioni, commercio di autoveicoli. Molti di questi comparti soffriranno di una domanda contenuta anche in fase di ripartenza a causa di un generale deterioramento del clima di fiducia e di un mutamento degli orientamenti di consumo. L'intero raggruppamento produttivo assorbe circa il 28% delle società italiane di capitali, per un giro d'affari aggregato pari al 24 % del totale.

L'ammontare atteso delle svalutazioni è rilevante se consideriamo che le banche italiane detengono complessivamente un capitale primario complessivo (CET1) di circa 180 miliardi di Euro. A tal fine diventa decisivo gestire le esposizioni oggetto di moratoria anche a seguito del periodo di sospensione per minimizzare gli ingressi in default. Sarà importante rallentare il tasso di deterioramento poiché si tratta di circa 300 miliardi di crediti che possono crescere ulteriormente in caso di rinnovo.

Il calendar provisioning colpisce in particolar modo i crediti classificati come Unlikely To Pay (UTP), la cui gestione richiede molte risorse e per cui i costi rischiano di diventare fin troppo elevati, anche in virtù delle minori coperture rispetto alle sofferenze. Tuttavia, per le banche del territorio come le banche popolari, non gestire gli UTP vuol dire abbandonare le tante PMI messe in ginocchio dalla pandemia, che rappresentano la gran parte della clientela d'elezione e che in buona percentuale potrebbero tornare in salute se adeguatamente supportate tramite concessioni contrattuali.

Quanto anticipato evidenzia come l'entrata a regime del meccanismo del calendar provisioning – in aggiunta all'impatto economico legato ai vincoli contabili che obbligano a svalutazioni forzate – chiamerà le banche ad effettuare investimenti rilevanti per rafforzare competenze e organico nella gestione del credito, potenziare i sistemi IT, migliorare i sistemi informativi.

Le banche, in particolare, dovranno impegnarsi nel monitoraggio delle posizioni performing ad alto rischio per cogliere tempestivamente i segnali predittivi del default, così da mettere in campo soluzioni finanziarie che consentano di scongiurare la classificazione tra i crediti deteriorati e dunque l'avvio del timer che conduce a svalutazioni obbligatorie.

Sarà cruciale, oltre che orientare i crediti verso forme assistite da garanzia - meno remunerative - attuare interventi commerciali di concessione che non comportino una riduzione di valore del credito di oltre l'1%, così da evitare che scatti la classificazione del credito al rango di inadempienza probabile, destinata a prolungarsi per 12 mesi, più altri 24 come credito forborne.

Da ultimo, nel monitoraggio della clientela ad alto rischio, sarà opportuno dare maggiore attenzione e priorità alle controparti che presentano quote rilevanti di credito unsecured per le quali, come noto, il calendar provisioning prevede tempistiche di copertura molto più rapide e dunque più onerose.

Arrivando alle conclusioni, sembra opportuno affermare che la pandemia da Covid 19 sia destinata a esercitare un impatto assai tangibile sugli aggravati patrimoniali determinati dal calendar provisioning, per effetto del prevedibile incremento dei crediti deteriorati, del rallentamento dei processi di recupero connesso al lockdown e del raffreddamento dell'attività economica.

Si consideri al riguardo l'allungamento dei tempi di recupero del credito in contenzioso dovuto alla difficoltà di realizzo delle garanzie, sia per il protrarsi dei tempi giudiziari sia per la difficoltà di collocare sul mercato gli eventuali beni immobili escussi; tale meccanismo, a sua volta, conduce ad un incremento dell'add-on patrimoniale generato dal calendar provisioning ed al conseguente maggior costo del credito e/o diluizione della redditività del capitale investito.

Di fronte a tale “cigno nero”, le autorità di vigilanza, i legislatori europei e naturalmente il governo nazionale hanno dato prova di grande tempestività nel mettere in campo una serie di strumenti utili e apprezzabili. Appare, tuttavia, che non sia ancora abbastanza. Colpisce, in particolare, la mancanza di pronunciamenti chiari e validi erga omnes in relazione al pesante impatto che la pandemia è destinata a esercitare sulle prospettive di recupero dei crediti classificati come deteriorati già all’inizio del 2019.

Secondo le rappresentanze dell’industria bancaria, con cui concordiamo senza riserve, le regole UE sono da modificare o almeno da sospendere per scongiurare strette creditizie, perlomeno fino a quando non sarà possibile avere un quadro più chiaro della crisi pandemica. Le tempistiche previste dal calendar provisioning potrebbero essere rivisitate, o quanto meno congelate, almeno per tener conto dei mesi “rubati” dal Covid 19 alle procedure – giudiziali ed anche stragiudiziali – di definizione dei contenziosi.

Ed è opportuno che ciò avvenga nonostante la posizione contraria dei supervisori per i quali sarebbe invece pericoloso cambiare un testo legislativo discusso a lungo in Europa negli scorsi anni. Il processo di entrata a regime e di prima adozione del calendar provisioning, infatti, si prospetta in un contesto radicalmente trasformato rispetto alle premesse con cui il legislatore europeo aveva definito quelle disposizioni e ciò in ragione degli impatti sull’economia reale e sulla stabilità del sistema finanziario a causa della pandemia.

Nello scenario appena richiamato, l’assetto normativo e regolamentare non è una variabile neutra o indipendente, rappresenta invece uno strumento fondamentale per favorire lo sforzo collettivo e, comunque, per evitare intralci ad un processo virtuoso di ripresa. Un’eventuale mitigazione o sospensione dello schema del calendar provisioning, peraltro, si prospetterebbe quanto mai coerente con le indicazioni formulate ad aprile dello scorso anno dalla stessa Commissione UE riguardo alla promozione di tutte le iniziative volte a “massimizzare la capacità degli enti creditizi di erogare prestiti e di assorbire le perdite connesse alla pandemia, garantendo nel contempo che rimangano resilienti”, facilitando in tal modo ogni sforzo collettivo “volto ad attenuare l’impatto della pandemia per contribuire ad una rapida ripresa”.

Il mantenimento delle attuali aspettative di copertura del calendar provisioning comporterebbe forti effetti prociclici sul capitale a disposizione delle banche per il supporto all'economia, e ciò appare in forte contrasto con la necessità, richiamata dallo stesso Legislatore, di favorire tutte le condizioni che possano contribuire alla ripresa delle attività.

Ringrazio per l'attenzione.

Il Presidente

(avv. Corrado Sforza Fogliani)  
