

SENATO DELLA REPUBBLICA  
Commissione VI Finanze e Tesoro

**Disegni di legge:**

***AS 788 - Disposizioni volte ad agevolare le prospettive di recupero dei crediti in sofferenza e a favorire e accelerare il ritorno in bonis del debitore ceduto***

***AS 79 - Disposizioni per favorire la definizione delle sofferenze bancarie a carico di famiglie e imprese***

***AS 1287 - Misure in materia di tutela della proprietà immobiliare sottoposta a procedura esecutiva***

***Osservazioni dell'Associazione Bancaria Italiana***

24 marzo 2020

L'Associazione Bancaria Italiana ringrazia per l'invito ad esprimere il punto di vista del mondo bancario sui tre disegni di legge (AS788, AS79, AS1287) che riguardano modalità alternative di estinzione agevolata di debiti che imprese e/o persone fisiche hanno nei confronti delle banche e degli intermediari finanziari.

L'analisi delle specifiche previsioni contenute nei tre disegni di legge non può prescindere dal considerare la più ampia *policy* di supervisione europea che da anni fornisce linee guida ma anche indicazioni prescrittive sulla gestione dei *non performing loans* (NPL).

Le recenti evoluzioni del quadro normativo internazionale ed europeo hanno irrigidito i criteri di erogazione del credito, specialmente per le piccole e medie imprese. In particolare, il riferimento è alle nuove regole europee in materia di classificazione dei debitori in "default" (ovvero, in stato di inadempienza di un'obbligazione verso la banca) che stabiliscono criteri e modalità più stringenti rispetto a quelli finora adottati dagli intermediari finanziari italiani. A tale regime, si affiancano poi le previsioni del cosiddetto *calendar provisioning* che stabiliscono una rigida tempistica degli accantonamenti automatici – con quote progressivamente crescenti fino all'azzeramento del valore del credito - che le banche sono tenute ad effettuare sulle esposizioni più recenti divenute deteriorate (fino al 100% nel giro di tre anni per i crediti non garantiti e di nove per quelli garantiti). Questo quadro è reso ancora più complesso dagli orientamenti dell'EBA e della BCE sulla gestione delle esposizioni deteriorate, che, tra le altre cose, specificano che gli enti creditizi con un'incidenza lorda degli NPL pari o superiore al 5% sono oggetto di requisiti e vincoli regolamentari più stringenti, in termini di dispositivi di governance, di assetti operativi, di rendicontazione e di informazione al pubblico.

### **Profili di attenzione comuni ai tre DDL: vincoli a libertà costituzionalmente garantite e meccanismi di “sanatoria”**

Prima di passare all'esame dei singoli testi, va evidenziato un loro tratto comune, costituito dalla previsione di norme che introducono elementi limitativi di alcune libertà costituzionalmente garantite. In particolare, i meccanismi ipotizzati dai tre DDL (diritto di opzione del debitore ceduto, transazioni a saldo e stralcio, ripristino non novativo del contratto di finanziamento ipotecario, obbligo per la banca di presentare al debitore sovraindebitato un piano di ristrutturazione) si pongono in evidente contrasto con la libertà di iniziativa economica privata e col suo principale presupposto, l'autonomia contrattuale (art. 41 Cost.) e con la libertà di agire in giudizio (art. 24 Cost.).

E' evidente il *vulnus* all'autonomia contrattuale – nell'accezione positiva, data dalla possibilità di definire liberamente, nei limiti della legge, il contenuto e gli effetti del contratto; e in quella negativa, nel senso che nessuno può essere costretto ad eseguire prestazioni in favore di altri contro la propria volontà – che i tre DDL sono in grado di produrre.

Essi, infatti, obbligano una parte a prestazioni non previste nel contratto andando ad incidere su rapporti già definiti, alterandone il contenuto (vedi ad esempio il diritto di opzione riconosciuto ex lege al debitore ceduto nel DDL AS788) e impongono, pena l'applicazione di sanzioni, termini e contenuti di transazioni nonché di proposte di ristrutturazione (vedi anche DDL AS79 e AS1287), restringendo in ogni caso la libertà di definire autonomamente le condizioni contrattuali.

D'altra parte, se è vero che l'iniziativa economica non è tutelata incondizionatamente ma nella misura in cui essa è compatibile con l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana, nonché con l'esigenza che l'attività economica sia indirizzata e coordinata a fini sociali, è altrettanto vero che nelle fattispecie analizzate non ricorrono, in condizioni normali, i motivi per imporre limitazioni preordinate al raggiungimento dei citati scopi previsti dalla

Costituzione.

Per quanto riguarda, poi, la limitazione della libertà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, prevista dall'art. 24 della Costituzione, tutti i tre provvedimenti restringono di fatto la libertà della banca di agire in giudizio per la tutela delle proprie ragioni creditorie, con particolare riferimento al DDL AS1287.

Data, infatti, per assunta l'applicabilità del principio costituzionale al processo esecutivo (inteso come fase necessaria alla concreta realizzazione del diritto), ne va evidenziata la particolare lesione, prevedendo sostanzialmente il DDL AS1287 che la banca non possa procedere al pignoramento se prima non presenta al debitore sovraindebitato una proposta di piano di ristrutturazione del debito in cui la stessa deve autodecurtare il proprio credito.

Oltre, quindi, a limitare la libertà contrattuale della banca con la previsione di un obbligo di presentare un piano dal contenuto predeterminato, in questo caso si pone un'evidente restrizione anche al suo diritto di agire in giudizio.

Allo stesso modo si pongono le previsioni che intervengono sul processo esecutivo immobiliare nell'ambito delle operazioni di cartolarizzazione.

Altre considerazioni riguardano, infine, gli "automatismi nell'esdebitazione" ipotizzati dalle proposte di legge in esame. Provvedimenti che sollevano dal peso dei debiti una platea di soggetti determinati e rischiano di introdurre nell'ordinamento giuridico nazionale elementi di disparità di trattamento, perché favoriscono taluni debitori e non altri e, al contempo, possono creare aspettative di future forme di analogia "sanatoria", trasmettendo nella cultura finanziaria il messaggio che è incentivato l'inadempimento dei debiti.

## Il contenuto delle proposte

Passando all'esame dei singoli DDL e iniziando dal n. **AS788 (Disposizioni volte ad agevolare le prospettive di recupero dei crediti insofferenza e a favorire e accelerare il ritorno *in bonis* del debitore ceduto)** va detto che tale proposta è finalizzata a consentire ai debitori ceduti (entro un determinato termine indicato nel DDL, per il momento, al 31 dicembre 2019), nell'ambito di un'operazione di cartolarizzazione o di cessione di intero portafoglio, di estinguere il proprio debito pagando il prezzo di acquisto della posizione da parte della società cessionaria, aumentato del 20%.

Il prezzo di acquisto del singolo credito da parte della società cessionaria (secondo il metodo di calcolo proposto nel DDL) non è necessariamente rappresentativo dell'effettivo valore dello stesso.

Il prezzo di acquisto, infatti, è determinato dall'art. 2 del DDL sulla base del rapporto percentuale tra valore nominale lordo del credito e prezzo effettivamente pagato per il portafoglio dei crediti in cui rientra la posizione debitoria di cui si chiede l'estinzione.

Di conseguenza la società cessionaria si troverà esposta al rischio che i debitori ceduti – quando il calcolo del prezzo di acquisto del singolo credito maggiorato del 20% è a loro favorevole - esercitino il diritto di opzione.

In questo modo il prezzo di cessione di portafogli di crediti – all'interno o meno di operazioni di cartolarizzazione – dovrà essere sostanzialmente ridotto per tener conto di tale rischio, in relazione alle operazioni che si realizzeranno a seguito dell'entrata in vigore della legge ed entro il termine dalla stessa previsto.

Per le operazioni già concluse prima dell'entrata in vigore della legge, ci potrebbe essere un impatto negativo sui flussi di cassa dell'operazione, che andrà a penalizzare i soggetti investitori e le banche originatrici dell'operazione che, nell'ambito delle cartolarizzazioni, sono tenute a mantenere una posizione di rischio (*risk retention rule* = 5%).

Il DDL, inoltre, interviene sulle modalità di notifica della cessione ai debitori previste dalla normativa vigente, complicando il relativo processo.

La banca cedente, infatti, dovrà sempre comunicare individualmente ai debitori (persone fisiche e PMI) la cessione del loro credito secondo una tempistica predeterminata e stringente (non oltre 10 giorni dalla stessa).

Data la numerosità dei rapporti ceduti nei singoli portafogli tale adempimento potrebbe non essere facilmente gestibile.

D'altra parte, per le operazioni di cessione di portafoglio o di cartolarizzazione già effettuate prima dell'entrata in vigore del DDL, il costo di tali comunicazioni non potrà essere recuperato nell'ambito del prezzo di cessione.

Alla comunicazione della cessione, inoltre, deve essere allegata idonea documentazione atta a comprovare la completezza e veridicità di quanto dichiarato dalla banca (aspetto, quello della completezza, su cui si potrebbero sollevare eccezioni anche pretestuose da parte del debitore ai fini di bloccare l'avvio di procedure esecutive e cautelari). Ciò genera ostacoli e incertezza al fluido svolgimento delle operazioni già effettuate, che si riverberano sul buon fine delle operazioni di cessione non ancora concluse prima dell'entrata in vigore della normativa in commento.

Una volta avvenuto il pagamento del debito, è prevista la cancellazione della posizione debitoria in sofferenza dalla Centrale rischi della Banca d'Italia; nella relazione introduttiva si precisa che tale cancellazione è finalizzata a riammettere "pienamente il debitore al circuito del credito bancario".

Se per "piena riammissione" si intende *oblio informativo* sulla posizione per gli altri intermediari che volessero valutare il merito di credito del medesimo debitore, ciò costituirebbe un grave *vulnus* informativo (la Centrale dei rischi mantiene memoria dell'ex cattivo debitore per tre anni) sulla storia del debitore che ha definito la propria posizione in base a norme del tutto eccezionali.

In definitiva, quindi, l'impostazione seguita dal DDL AS788 potrebbe rappresentare un "rischioso" precedente, con la conseguenza di rendere impraticabile la futura cessione di portafogli e la cartolarizzazione dei crediti, limitando così lo sviluppo del mercato secondario degli stessi che, invece, pur nelle circostanze eccezionali legate all'emergenza epidemiologica, il Legislatore del D.L. "Cura Italia" ha inteso favorire (art. 55).

Venendo al DDL **AS79 (Disposizioni per favorire la definizione delle sofferenze bancarie a carico di famiglie e imprese)**, lo stesso impone sostanzialmente alla banca di accettare proposte transattive da parte del debitore, limitando fortemente l'autonomia contrattuale di quest'ultima, posto che una mancata accettazione della proposta è particolarmente sanzionata.

In particolare, la banca è obbligata ("non può rifiutare", art. 2) ad accettare la proposta transattiva, che il debitore - titolare di una posizione a sofferenza - può avanzare entro un determinato termine, quando l'importo offerto coincida con il valore netto di bilancio di ciascuno dei crediti al 31 dicembre 2017.

Sono considerate posizioni a sofferenza quelle così classificate secondo le vigenti disposizioni della Banca d'Italia e risultanti tali alla data del 31 dicembre 2017 presso la Centrale dei rischi della Banca d'Italia.

L'atto di transazione prevede l'espressa rinuncia della banca al maggior credito e a tutte le garanzie reali e/o personali, con previsione a carico della banca degli oneri per la cancellazione dell'ipoteca.

La banca, inoltre, per i crediti ipotecari, "può concordare" col debitore (art. 4) - in alternativa alla transazione - il ripristino non novativo del contratto di finanziamento con rateizzazione non superiore a venti anni, limitando il debito residuo a una somma non superiore al valore netto di bilancio del credito al 31 dicembre 2017.

Il ripristino del contratto di finanziamento, previo accordo con il creditore, prevede anche l'obbligatoria applicazione del cosiddetto "Patto marciano" che, con riferimento all'art. 120-*quinquiesdecies* del TUB (cd. patto marciano consumatori), non è stato ancora attuato dallo specifico DM.

Da sottolineare tuttavia che, se la banca non aderisce alla proposta del debitore (transazione o ripristino non novativo del contratto di finanziamento), le eventuali perdite future registrate sui relativi crediti nei quattro anni solari successivi non saranno fiscalmente deducibili.

Sono previste, inoltre, sanzioni a carico della banca nel caso in cui la stessa non comunichi (o comunichi in ritardo o fornisca un'informazione non veritiera) al debitore in forma scritta il valore contabile dei crediti vantati verso il debitore istante con l'indicazione dei relativi accantonamenti stanziati per le previsioni di perdita al 31 dicembre 2017. Le sanzioni saranno stabilite dalla Banca d'Italia.

Ulteriori limiti all'autonomia contrattuale pone, infine, la previsione secondo la quale i crediti per i quali sia stata avanzata dal debitore una proposta di transazione non possono essere ceduti, per i tre anni successivi alla stessa, per un importo inferiore al loro valore netto di bilancio al 31 dicembre 2017.

La banca, inoltre, è obbligata ad informare per iscritto il debitore in caso di cessione di un credito classificato a sofferenza comunicando il prezzo di cessione. Il debitore ha diritto di pagare al creditore cedente l'equivalente del prezzo comunicatogli.

L'affermazione dell'obbligo di una parte ad aderire a una proposta di transazione, così come tutti gli altri vincoli in tema di cessioni dei crediti, oltre a sembrare poco coerenti, come prima accennato, con i recenti interventi normativi conseguenti all'emergenza epidemiologica, rappresentano principi in alcun modo condivisibili, determinandosi in questo modo un'eccessiva ingerenza nei rapporti contrattuali e snaturandosi la definizione stessa di *transazione* che presuppone il raggiungimento di un accordo tra le parti di



reciproca soddisfazione e senza carattere di imposizione.

Altro aspetto che va considerato alla luce delle disposizioni del DDL in esame è una forma di discriminazione di valore che si verifica tra la posizione dello Stato e quella dei privati.

Anche lo Stato, infatti, in questi anni ha previsto, per i contribuenti titolari di pendenze nei confronti dell'Erario, la possibilità di richiedere la definizione agevolata delle pendenze tributarie (c.d. "rottamazione delle cartelle esattoriali") attraverso una sorta di transazione a stralcio dei crediti vantati nei confronti dei contribuenti stessi.

Lo Stato, preso atto dell'incapacità di poter gestire con i propri canali di riscossione le innumerevoli pratiche pendenti, ha deciso di ridurre lo stock attraverso un "mini condono" consistente nel rinunciare a interessi e sanzioni su quanto preteso.

Volendo fare un parallelo con le proposte in esame occorre comparare il valore al quale si consente la transazione: da un lato, infatti, per i crediti erariali si prende a riferimento il valore nominale dell'imposta dovuta, dall'altro, invece, per i soggetti privati (le banche) si fa riferimento al valore prudenzialmente iscritto in bilancio.

Alla luce di quanto appena argomentato, dovrebbe risultare meglio percepibile l'ulteriore elemento di criticità rilevabile all'interno dei progetti di legge in esame (anche se, come detto, con talune differenziazioni), vale a dire la circostanza di voler attribuire al valore di bilancio del credito, divenuto sofferente, la funzione di parametro di riferimento massimo ai fini della transazione. L'assunto è evidentemente quello secondo cui a tale importo va riconosciuta valenza espressiva del "vero" valore economico del credito stesso.

Alcune precisazioni appaiono al riguardo doverose. Il valore di bilancio di un'attività finanziaria (e, quindi, anche di un credito) riflette le previsioni del detentore sul suo valore di realizzo alla data di riferimento del bilancio. Tale valore è influenzato dalle modalità attraverso cui si intende procedere al

realizzo stesso (tipicamente, attraverso l'incasso dei flussi di cassa periodici o mediante la cessione dell'attività finanziaria), in coerenza con quanto previsto dai principi contabili, i quali mirano a soddisfare le esigenze conoscitive degli utilizzatori del bilancio stesso.

Senza voler in questa sede riaprire il dibattito mai esaurito su quali siano gli effettivi destinatari dell'informativa recata dai bilanci (gli azionisti piuttosto che i creditori, le autorità di controllo piuttosto che altri soggetti, ecc.), dovrebbe ritenersi pacifico che tale informativa non può in ogni caso essere considerata funzionale alle esigenze dei debitori, le cui capacità di restituzione del finanziamento ricevuto non dipendono certo dalla situazione patrimoniale del soggetto erogante, bensì dalla propria. Ragionando altrimenti, si finisce per introdurre elementi di differenziazione tra soggetti debitori, a parità di condizioni giuridiche, in funzione dei criteri adottati in sede di bilancio dal singolo finanziatore.

In questa logica, quindi, non si condivide la scelta di ancorare al valore di bilancio del credito il processo di ripianamento che si vorrebbe favorire, soprattutto quando lo stesso debba formare oggetto di una accettazione necessitata.

Le ragioni che impediscono di accedere alla tesi della equivalenza tra valore di bilancio e valore massimo per il quale si potrebbe addivenire ad una transazione sono svariate.

Innanzitutto, il dato di bilancio può risentire delle indicazioni delle Autorità di vigilanza bancaria, che hanno indotto le banche ad operare ulteriori svalutazioni (di ammontare assai rilevante), in conseguenza di ipotesi di scenari particolarmente avversi. Ciò può allontanare tale dato dalla rappresentazione corrispondente alle prospettive di realizzo del credito che la singola banca avrebbe compiuto in via autonoma, senza necessariamente dover far riferimento ai detti scenari avversi. In tali situazioni, le pressioni esercitate dagli enti supervisor, rispecchiate dai maggiori accantonamenti prudenziali,

condurrebbero a dover congelare come perdita definitiva ciò che in realtà avrebbe dovuto essere espressione di un adeguamento ad aspettative particolarmente stringenti da parte del Regolatore.

Oltretutto, il dato di bilancio in quanto tale è, inevitabilmente, un dato rappresentativo della situazione in essere alla data del bilancio stesso. Il riferimento al 31 dicembre 2018 non consente una visione dinamica di come si possano essere evolute le prospettive di recupero del credito, non potendo in alcun modo riflettere fatti e accadimenti relativi alla situazione economica, finanziaria e patrimoniale del debitore intercorsi tra detta data e quella dell'accordo transattivo.

A quanto sopra va poi aggiunta una ulteriore variabile che merita considerazione. Per un'impresa bancaria, che detiene migliaia di posizioni creditizie in sofferenza, la cessione in blocco dell'intero portafoglio ad un valore medio pari a X moltiplicato per il numero dei soggetti finanziati non equivarrà mai, dal punto di vista dell'economia dell'operazione complessiva, alla sommatoria di altrettante operazioni di transazione individuale ciascuna definita per lo stesso importo di X.

In questa equivalenza si perde una componente importante, rappresentata dal costo amministrativo e gestionale necessario per addivenire a migliaia di transazioni, con un impegno complessivo di risorse sproporzionato e non compatibile con l'operatività ordinaria. Per qualsiasi evento economico o giuridico, infatti, la gestione per massa comporta minori oneri rispetto ad un trattamento individuale.

Si sottovalutano inoltre gli effetti in termini di valutazione del portafoglio fondata anche su tecniche di diversificazione che verrebbero messe in discussione ex post per l'estrazione obbligata dal portafoglio dei crediti richiamati dai debitori. Inevitabilmente tutto ciò influenza il valore che il compratore di questi portafogli è disposto a riconoscere alle banche cedenti.

Passando, infine, al **DDL AS1287 (Misure in materia di tutela della proprietà immobiliare sottoposta a procedura esecutiva)** va evidenziato come in quest'ultimo provvedimento venga addirittura previsto l'obbligo per la banca - non di accettare una proposta transattiva proveniente dal debitore - ma di presentare essa stessa al debitore un piano di ristrutturazione con rilevante decurtazione del proprio credito.

Inoltre, alcune previsioni relative alle procedure esecutive nell'ambito delle operazioni di cartolarizzazione non risultano molto chiare e sembrano essere in contrasto con le norme del codice di procedura civile.

Entrando nel dettaglio delle singole disposizioni del DDL AS1287, la banca, in situazioni di sovraindebitamento del cliente e al ricorrere di altre condizioni previste dalla legge (prestito immobiliare, unico immobile di proprietà del debitore e del suo nucleo familiare ove il debitore sia residente, valore dell'immobile non superiore a 250.000 euro) è obbligata - prima di procedere al pignoramento - a presentare al debitore un piano di ristrutturazione.

Il contenuto di tale piano è vincolato in quanto è la legge stessa a stabilire l'importo che il debitore dovrà corrispondere (al massimo pari al 60 per cento del credito residuo, se ipotecario, e al 30 per cento se chirografario).

Oltre all'evidente (e assolutamente non condivisibile) limitazione della libertà contrattuale e della possibilità di agire in via giudiziaria della banca, va rilevato anche come non possa essere rimessa alla banca la valutazione sulla situazione di sovraindebitamento, con l'obbligo in questi casi di dover presentare al debitore il piano di ristrutturazione.

A ciò si aggiunga che le procedure di sovraindebitamento sono già disciplinate dal Codice della crisi d'impresa (D.Lgs. n. 14/2019) e, fino alla sua entrata in vigore, dalla Legge n. 3/2012, e prevedono meccanismi favorevoli per il consumatore/professionista/imprenditore minore sovraindebitato, da quest'ultimi attivabili, in cui vengono coinvolti i creditori, che si svolgono sotto

la direzione dell'autorità giudiziaria che deve omologare il piano proposto dal sovraindebitato.

Non si avverte, quindi, la necessità di ulteriori strumenti in cui paradossalmente è la banca che deve autovalutare se il debitore è sovraindebitato e autodecurtare il proprio credito.

In base al DDL in esame, inoltre, le banche nelle operazioni di cartolarizzazione sospendono, fino al 1° gennaio 2021, le procedure esecutive immobiliari verso persone fisiche se l'immobile oggetto di esecuzione è l'unico di proprietà del debitore e del proprio nucleo familiare, il debitore vi risieda, non sia un'abitazione qualificata come di lusso, il nucleo familiare del debitore abbia un reddito lordo relativo all'anno 2018 inferiore a 20.000 euro.

Sempre nell'ambito delle procedure di cartolarizzazione il debitore conserva (probabilmente si intende "acquisisce") il diritto di prelazione sull'acquisto dell'immobile oggetto della cessione di cui era titolare prima della procedura esecutiva.

Al debitore è riconosciuta, infine, la facoltà di acquistare l'immobile corrispondendo un importo pari al 50 per cento del prezzo di vendita alla prima asta dell'immobile medesimo.

Detto immobile non può essere oggetto di ulteriore esecuzione immobiliare da parte dei medesimi creditori presenti nell'esecuzione.

Tali disposizioni, oltre ad essere poco chiare in quanto le norme sulla cartolarizzazione dei crediti non riconoscono al debitore un diritto di prelazione da conservare, appaiono anche in contrasto con i principi basilari del codice di procedura civile in materia di esecuzioni immobiliari, in base ai quali il debitore non può presentare offerte per l'acquisto del proprio immobile.

È, infine, poco comprensibile un generico divieto di ulteriori esecuzioni da parte dei medesimi creditori, principio comunque in assoluto non condivisibile.

### **Un approccio alternativo**

La gestione dei crediti deteriorati e del relativo rapporto creditore/debitore è un tema ampiamente sentito dal mondo bancario, anche al fine di agevolare il trend della riduzione di tali crediti.

L'approccio alla questione, però, deve essere diverso da quello prospettato nei DDL in commento; non possono essere condivise, infatti, soluzioni che – per quanto, alcune, circoscritte nel tempo e nell'oggetto – vincolino la libertà contrattuale e di accesso alla tutela giudiziaria di una delle parti.

È importante, quindi, principalmente spostare l'attenzione su una delle principali cause che, negli anni scorsi, ha determinato la crescita dei crediti deteriorati. Si fa riferimento, in particolare, ai tempi eccessivamente lunghi delle procedure di recupero del credito che, secondo le stime dell'ABI, hanno causato circa il 50% dell'incremento totale dell'*NPL ratio* delle banche italiane.

Ridurre i tempi della giustizia, quindi, è necessario per garantire un'effettiva tutela dei diritti dei cittadini, nonché per creare condizioni favorevoli agli investimenti esteri, facilitando la crescita del mercato.

Particolare attenzione in questo contesto viene attribuita al processo esecutivo che rappresenta lo strumento per la realizzazione concreta del diritto di credito.

Negli ultimi anni diversi interventi normativi hanno interessato proprio le procedure esecutive individuali e le procedure concorsuali con lo scopo di ridurre i tempi.

A tal fine, l'ABI ha fortemente supportato i lavori del Consiglio Superiore della Magistratura nell'elaborazione e nella diffusione delle Linee Guida in materia di buone prassi nelle esecuzioni immobiliari.

Si tratta di indicazioni frutto della sperimentazione pratica dei Tribunali

migliori, che riguardano fasi e snodi del processo esecutivo determinanti al fine di ridurre i tempi dello stesso. Soluzioni che, al tempo stesso, hanno il beneficio di poter essere applicate sin da subito, senza quindi dover attendere necessariamente i tempi di una modifica normativa in materia.

D'altra parte, un processo esecutivo più efficiente garantisce anche i debitori, così come rimarcato dallo stesso CSM, che ha evidenziato come "la vendita del compendio pignorato in tempi rapidi ed a un prezzo non vile avvantaggia anche il debitore, che può giovare dell'effetto totale o parziale di una sostanziale esdebitazione (con eventuale remissione del residuo allo stesso esecutato) evitando anche il maturare di interessi passivi e garantendo pertanto il reale rispetto dei suoi interessi patrimoniali".

Dobbiamo, quindi, impiegare forze ed energie affinché i principi su cui si fonda il nostro ordinamento funzionino e garantiscano un sistema processuale veloce ed efficiente e non aderire a soluzioni che alterano tali principi, dando luogo a pericolosi precedenti.

Situazioni di difficoltà economica del debitore (consumatore/imprese) possono essere affrontate anche facendo ricorso a specifiche misure di supporto, ampiamente sperimentate.

Queste sono state poste in essere dal mondo bancario già a partire dal 2009, in parallelo con l'approssimarsi e poi con l'acuirsi della crisi economica, a sostegno delle famiglie e delle imprese in difficoltà, ispirate ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale sanciti dalla nostra Carta Costituzionale.

Tra queste va certamente annoverata - per entità degli interventi e per l'ammontare dei capitali coinvolti - la sospensione del pagamento delle rate dei mutui nei casi di morte, grave infortunio o perdita del posto di lavoro da parte dei mutuatari. Tale misura, promossa autonomamente dall'Associazione Bancaria Italiana e da numerose Associazioni dei consumatori, ha ispirato inoltre il Governo, sempre su proposta di ABI e delle Associazioni dei consumatori, a rifinanziare il Fondo di solidarietà dei mutui per l'acquisto della

prima casa e a riformularne e semplificarne le modalità di accesso.

Con riferimento al Fondo di solidarietà, al 29 febbraio 2020, le sospensioni hanno riguardato oltre 42.300 mutui per un controvalore in termini di debito residuo pari ad oltre 4,1 miliardi di euro, che vanno ad aggiungersi a circa 100.000 sospensioni con l'accordo sottoscritto con i consumatori a partire dal 2010, per un controvalore complessivo di circa 15 miliardi di mutui sospesi. Un accordo, sottoscritto ad ottobre 2015, da ABI, numerose Associazioni dei consumatori e Dipartimento nazionale della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, assicura la sospensione temporanea delle rate dei mutui su immobili ad uso abitativo e commerciale, distrutti o resi inagibili a seguito di calamità naturali.

Relativamente alle misure in favore delle imprese, va ricordato che a partire dal 2009, l'ABI e le Associazioni di rappresentanza delle imprese hanno sottoscritto un serie di Accordi che hanno consentito, tra l'altro, alle PMI italiane di sospendere il pagamento della quota capitale delle rate di circa 442 mila finanziamenti, ottenendo così, in termini di quote capitale sospese, liquidità addizionale per oltre 25 miliardi di euro (dati al 31 gennaio 2020).

L'Accordo per il Credito 2019 è solo l'ultimo della serie e prevede tra l'altro, in continuità con l'Accordo 2015, la possibilità di (i) sospendere fino a un anno il pagamento della quota capitale delle rate dei finanziamenti; (ii) allungare la scadenza degli stessi.

A ciò si aggiungono ovviamente tutte le misure che proprio in questi giorni di emergenza sanitaria sono state poste in essere, come la sospensione delle rate dei mutui per le imprese e le famiglie negli 11 comuni della cosiddetta "zona rossa" (OCDPC n.642/2020) e l'ampliamento del Fondo di solidarietà anche agli eventi di riduzione/sospensione dell'orario di lavoro (es. CIG o CIGS) disposto dall'art. 26 del D.L. n.9/2020 (l'operatività sarà avviata a seguito dell'emanazione di uno specifico Decreto ministeriale di attuazione) e ai lavoratori autonomi e liberi professionisti ai sensi dell'art 54 del decreto-legge



17 marzo 2020, n. 18 (c.d. DL Cura Italia) .

Peraltro, lo stesso DL Cura Italia ha introdotto una serie di ulteriori misure a sostegno della liquidità delle imprese danneggiate dall'emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19 nel nostro Paese. In particolare, si fa riferimento alla moratoria straordinaria dei prestiti e delle linee di credito concesse da banche e intermediari finanziari a micro, piccole e medie imprese, prevista all'art. 56, e ai nuovi interventi del Fondo di garanzia per le PMI, di cui all'art. 49.

Inoltre, per far fronte alle esigenze delle imprese emerse a seguito della diffusione del COVID-19, le parti firmatarie dell'Accordo per il Credito 2019 hanno sottoscritto il 6 marzo scorso uno specifico *Addendum*, al fine estendere l'applicazione della misura di sospensione/allungamento dei mutui (c.d. "Imprese in Ripresa 2.0") ai finanziamenti in essere fino al 31 gennaio 2020, erogati in favore delle imprese *in bonis*, danneggiate dal suddetto fenomeno epidemiologico che ne limitano temporaneamente le possibilità operative.

D'altra parte, se si vuole favorire una soluzione stragiudiziale per la definizione dei debiti andrebbe valutata un'impostazione diversa che favorisca un libero (per entrambe le parti) avvicinamento delle posizioni, attraverso la previsione di alcuni *incentivi*.

Forme di sostegno fiscale potrebbero infatti alleggerire gli oneri di ripianamento del debito per il soggetto finanziato, in modo da consentire a quest'ultimo di pagare una quota maggiore del proprio debito. In tale senso, quando il debitore sia una impresa, si potrebbe ad esempio prevedere a suo favore la detassazione delle sopravvenienze generate dalla cancellazione dei debiti, allargando quindi le maglie dell'art. 88 del Testo unico delle imposte sui redditi, il cui comma 4-ter prevede oggi la irrilevanza fiscale della riduzione di debiti solo al ricorrere di specifici requisiti (procedure concorsuali, ecc.) nonché, a seconda dei casi, entro limiti prestabiliti.

La normativa fiscale potrebbe poi indirizzare le decisioni del soggetto finanziatore, favorendo fiscalmente le operazioni di stralcio realizzate con la controparte debitrice rispetto a quelle di cessione del credito ad un soggetto terzo.

A parità di incasso, la presenza di una mitigazione di carattere fiscale potrebbe favorire il raggiungimento di un accordo individuale con il debitore, attutendo i maggiori oneri connessi ad una gestione individuale della posizione rispetto ad una cessione in blocco del credito.

In tal senso potrebbe quindi valutarsi la previsione, solo nel caso di raggiungimento di un accordo tra banca e soggetto finanziato, la detassazione delle eventuali riprese di valore (quando la somma recuperata ecceda il valore di bilancio), oppure il riconoscimento di una deduzione maggiorata della perdita, nel caso contrario.

A ciò si aggiunga che proprio di recente è stato introdotto dal D.L. fiscale l'art. 41-*bis* (Mutui ipotecari per l'acquisto di beni immobili destinati a prima casa e oggetto di procedura esecutiva) che prevede, in sintesi, la possibilità per il debitore, qualificabile come consumatore, al ricorrere di determinate condizioni, di richiedere la rinegoziazione di un mutuo garantito con ipoteca di primo grado gravante su un immobile oggetto di procedura esecutiva. Al debitore, inoltre, è riconosciuta la possibilità di richiedere un nuovo finanziamento a una banca terza con surroga nella garanzia ipotecaria.

Tra le condizioni dettate dalla norma si richiede, ad esempio, che il debitore abbia rimborsato almeno il 10% del capitale originariamente finanziato e il debito complessivo oggetto di rinegoziazione o finanziamento non sia superiore a 250.000 euro, che l'importo offerto non sia inferiore al 75% del prezzo base della prossima asta o del valore del bene come determinato dal CTU se non è stata ancora fissata l'asta.

Le rinegoziazioni e i finanziamenti possono essere assistiti dalla garanzia rilasciata da un'apposita sezione speciale del Fondo di garanzia per la prima

casa (nella misura del 50% dell'importo oggetto di rinegoziazione o della quota capitale del nuovo finanziamento).

L'esecuzione immobiliare avente ad oggetto l'immobile ipotecato viene sospesa dal giudice dell'esecuzione a seguito di istanza congiunta presentata dal debitore e dal creditore; quest'ultimo è sempre libero di rifiutare la propria adesione all'istanza o di rigettare, anche a seguito di presentazione dell'istanza congiunta, la richiesta di rinegoziazione avanzata dal debitore.

Con decreto del MEF, di concerto con il Ministero della Giustizia e del MIT, sentita la Banca d'Italia, saranno dettate le ulteriori modalità di applicazione di tale disposizione.

Il meccanismo previsto da tale disposizione non pone alcun obbligo per le banche ma, anche attraverso la previsione della garanzia di un'apposita sezione speciale del Fondo di garanzia per la prima casa, tenta di agevolare la definizione della posizione debitoria.