



CONFINDUSTRIA

Commissione Finanze e Tesoro

Senato della Repubblica

*Conversione in legge del decreto-
legge 3 maggio 2016, n. 59, recante
disposizioni urgenti in materia di
procedure esecutive e concorsuali,
nonché a favore degli investitori in
banche in liquidazione*

17 Maggio 2016



CONFINDUSTRIA

*Conversione in legge del decreto-
legge 3 maggio 2016, n. 59,
recante disposizioni urgenti in
materia di procedure esecutive e
concorsuali, nonché a favore degli
investitori in banche in
liquidazione*

Marcella Panucci

Direttore Generale di Confindustria

Signor Presidente, onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito ad esporre le considerazioni di Confindustria sul Disegno di legge di conversione del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione.

1. Premessa

Il decreto-legge all'esame del Parlamento si colloca all'interno di un **complessivo percorso di riforma del settore creditizio italiano**, che si inserisce nel più ampio processo in atto a livello europeo.

La realizzazione dell'Unione bancaria punta a rafforzare la trasparenza dei bilanci e la solidità del sistema. Tuttavia, le nuove regole – sia quelle di vigilanza, sia quelle connesse al Meccanismo Unico di Risoluzione delle Crisi – hanno innalzato i requisiti patrimoniali delle banche, determinando effetti restrittivi sull'offerta di credito.

È pertanto essenziale completare il progetto di Unione Bancaria, adottando un "Meccanismo Unico di Garanzia sui Depositi", che superi gli attuali schemi di garanzia nazionali, assicurando così maggiori tutele a tutti i detentori di depositi presso banche sottoposte alla vigilanza della BCE. Al tempo stesso, occorre scongiurare il rischio di nuove regole che generino ulteriori effetti restrittivi sull'offerta di finanziamenti.

In questo contesto, a partire dagli inizi del 2015, il Governo italiano ha avviato un processo di riforma teso a rendere gli istituti creditizi più competitivi e a potenziarne il ruolo di supporto all'economia reale.

In particolare, vanno ricordate la riforma delle banche popolari e la più recente riforma delle banche di credito cooperativo. Gli effetti si osserveranno nei prossimi mesi, ma l'aspettativa del sistema produttivo è che contribuiscano in modo deciso al rafforzamento di tali banche e, in generale, del sistema bancario italiano, promuovendone il consolidamento patrimoniale, il miglioramento dei modelli di *governance* e dei sistemi di valutazione del merito di credito delle imprese, nonché l'aumento dell'offerta di finanziamenti.

Il Governo è poi intervenuto con diverse misure sul principale ostacolo alla ripartenza del credito, rappresentato dalla mole dei crediti deteriorati (c.d. *non performing loans* – NPL) accumulatasi nei bilanci delle banche.

In proposito, si ricorda il decreto legge n. 83/2015 (c.d. Decreto Fallimento), che ha introdotto misure per rendere più efficienti le procedure di recupero dei crediti e facilitare il ricorso a forme negoziali di risoluzione delle crisi d'impresa e ha previsto la deducibilità piena e

immediata delle perdite su crediti. Con quest'ultima previsione il trattamento fiscale delle svalutazioni su crediti è stato allineato a quello degli altri principali Paesi, consentendo di accrescere gli accantonamenti sui prestiti deteriorati e di ridurre i disincentivi alla loro cessione.

Il successivo decreto-legge n. 16/2016 (c.d. Decreto Banche) ha previsto un meccanismo di garanzia dello Stato, a prezzi di mercato, a copertura delle *tranche senior* emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione, realizzate a fronte della cessione da parte di intermediari finanziari di portafogli di crediti in sofferenza (c.d. GACS).

Inoltre, un ruolo centrale nel favorire la cessione degli NPL e la creazione di un mercato efficiente di tali crediti potrà essere svolto dal Fondo Atlante, la cui recente creazione è stata promossa dal Governo.

In tale solco, si inserisce il decreto legge n. 59/2016, il cui obiettivo è di completare la gamma degli interventi fino a oggi messi in campo, rafforzandone l'efficacia.

Occorrerà tempo per registrare effetti strutturali sullo *stock* di crediti deteriorati, ma è importante che sia stato impostato un piano di azione per affrontare e risolvere il problema del freno che gli NPL rappresentano per le erogazioni di credito. Si tratta di una strategia di ampio respiro che - in linea con le nuove misure europee - dovrebbe ricostruire un nuovo rapporto tra investitori e settore creditizio e tra quest'ultimo e l'economia reale, in modo da allinearli alle esigenze dell'attuale congiuntura economica.

Il provvedimento si inserisce, peraltro, in un complessivo ripensamento culturale delle diverse procedure che si attivano a fronte dei mancati pagamenti dei crediti. Il decreto-legge, infatti, arriva a poca distanza di tempo dal disegno di legge delega per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza dove, in linea con l'orientamento adottato dai principali ordinamenti europei, si è tentato di esprimere una nuova visione dello stato di difficoltà finanziaria, anche grave, visto come una possibile evoluzione fisiologica del ciclo dell'attività aziendale, da prevenire o gestire al meglio, ma in ogni caso da depurare di quel connotato di negatività e discredito che storicamente lo ha caratterizzato.

L'auspicio di Confindustria è che, anche a seguito dell'adozione del decreto-legge in esame, il quadro normativo in materia di sofferenze bancarie possa trovare un **punto di stabilità**, al fine di consentire agli operatori economici di adeguarsi alle misure introdotte negli ultimi mesi.

In altre parole, con la conversione del decreto legge in esame, dovrebbe considerarsi definito il set di misure normative per gli NPL, rispetto alle quali sarà fondamentale l'attività di implementazione e monitoraggio.

In proposito, l'unico ulteriore intervento auspicabile è l'estensione – già inserita nel disegno di legge per la riforma del processo civile – del rito sommario di cognizione a tutte le controversie di competenza del Tribunale in composizione monocratica, così da accelerare anche i tempi giudiziali di recupero dei crediti.

In questo contesto, si ritiene altresì opportuno porre all'attenzione di Governo e Parlamento la necessità di salvaguardare il già citato processo di revisione organica delle procedure concorsuali (c.d. DDL delega Rordorf), evitando che l'*iter* di conversione del decreto legge diventi la sede per mettere in discussione misure che invece devono continuare a essere affrontate in una logica di sistema. Infatti, dopo anni di interventi normativi emergenziali e disarticolati, il disegno di legge delega sulla riforma delle procedure concorsuali persegue il meritorio obiettivo di razionalizzare la legislazione sulla crisi d'impresa, rendendola più semplice, equilibrata e moderna.

Passando ora al merito del provvedimento oggetto dell'audizione odierna, Confindustria intende soffermarsi soprattutto sulle due principali novità che esso introduce per il mondo produttivo:

- la disciplina del **pegno mobiliare non possessorio**, che – in evidente discontinuità con i principi del nostro ordinamento – supera la necessità dello spossessamento per la costituzione del pegno, nonché il principio della determinatezza dell'oggetto del medesimo;
- la disciplina del **finanziamento alle imprese garantito dal trasferimento della proprietà** di un bene immobile sospensivamente condizionato, che mutua l'istituto giurisprudenziale del c.d. patto marciano.

Questi due nuovi istituti potrebbero rappresentare, anche a seguito degli eventuali correttivi che il Parlamento intenderà adottare, una risposta a due problemi storici del nostro sistema economico: l'entità dei crediti deteriorati detenuti dalle banche e il tempo necessario per l'escussione delle garanzie e, quindi, per re-immettere risorse nel circuito economico. Peraltro, ridurre i tempi delle procedure di recupero dei crediti e diminuire il divario tra il prezzo offerto dagli investitori per i prestiti deteriorati e quello richiesto dagli intermediari rappresenta un'operazione essenziale anche per facilitare l'avvio di un mercato secondario di tali prestiti.

2. Alcuni dati di contesto

È noto che i tempi di recupero dei crediti in Italia sono eccessivi e rappresentano uno svantaggio competitivo, sia per le banche che per le imprese.

Come emerge dal recente report di Mediobanca Securities, esiste un **gap italiano** nel rimettere in circolazione un bene precedentemente posto a garanzia di un debito non ripagato.

In Germania, Austria e Polonia, ad esempio, i tempi di escussione delle garanzie sono di 12-24 mesi e quindi molti più brevi dei 7 anni medi italiani.

Ulteriore conferma di questa situazione di svantaggio arriva dal *Doing Business* della Banca mondiale che, quanto ai tempi e ai costi necessari per recuperare un credito, pone l'Italia al 111° posto, ben lontano dai nostri principali *competitor* (l'Austria è al 6°, la Germania è al 12° e la Francia al 14°).

La lentezza dei tempi di recupero in Italia ha alimentato il **problema delle sofferenze bancarie**.

In Italia, complice la crisi economica, i crediti deteriorati accumulatisi nei bilanci delle banche italiane sono elevati e, in particolare, le sofferenze (lorde) sono esplose dai 107 miliardi di fine 2011 ai 197 di marzo 2016 (picco a 202 a gennaio). Le sofferenze sui prestiti a famiglie e imprese si attestano a circa 193 miliardi e, di questi, 140 miliardi sono riferiti a finanziamenti alle imprese (erano 70 a fine 2011). L'ammontare totale dei crediti deteriorati, verso tutti i settori, di cui le sofferenze sono la parte più problematica, è di circa 340 miliardi.

Se guardiamo alle stime del FMI espresse in percentuale sullo stock di prestiti, quelli in sofferenza in Italia ammontano all'11,2% del totale dei crediti. Ciò significa che ogni 100 euro di finanziamenti erogati dagli istituti di credito a famiglie e società, in media 11,2 sono da considerarsi come inesigibili. Questa cifra include solo le sofferenze, tenendo quindi fuori i cosiddetti incagli, scaduti e ristrutturati. Si tratta di un valore ragguardevole: l'11,2% italiano si confronta con una media dell'area euro "core" (Austria, Belgio, Germania, Francia e Olanda) pari al 4,3%.

Se si prendono in esame i dati dell'EBA – l'agenzia bancaria europea – che includono tutti i crediti deteriorati, il peso aumenta: in Italia risultano di difficile recupero crediti pari al 16,7% del totale. Molto di più del 3,4% della Germania, del 2,9% dell'Olanda, del 4,3% della Francia e del 7,1% della Spagna.

I dati elaborati da Mediobanca per i primi 8 istituti (relativi al 2015) mostrano che in Italia la massa di crediti deteriorati (sofferenze, incagli, scaduti, ristrutturati) è pari al 20,9% del totale dei prestiti (250 miliardi di euro), contro il 6,0% per le maggiori 21 banche europee.

Ciò ha reso gli istituti italiani particolarmente prudenti e sta frenando l'erogazione di nuovo credito. La **caduta dello stock di prestiti alle imprese** italiane, infatti, prosegue senza sosta: -0,5% a marzo, dopo -0,4% a febbraio (dati destagionalizzati dal CSC). Nel primo trimestre 2016 il credito si è ridotto dello 0,5% al mese (-0,1% mensile nel 2015). Rispetto al picco del settembre 2011, lo stock di prestiti è diminuito del 15,5% (-142 miliardi di euro).

La maggior presenza di partite deteriorate nei bilanci bancari in Italia deriva anche dalla doppia e profonda recessione, che ha fatto cadere il PIL di oltre il 9%, la produzione industriale di più del 25%, l'attività nelle costruzioni di quasi il 50%.

Le maggiori 8 banche italiane hanno disposto, nel corso degli anni, accantonamenti ai fondi rischi per un totale di 115 miliardi (dati 2015). Tali fondi coprono il 46,0% dei crediti deteriorati presenti nei loro bilanci, più di quanto accada per le maggiori banche europee (44,8%). In rapporto allo stock di crediti, gli accantonamenti sono pari al 9,6% in Italia e al 2,7% in Europa.

Va, inoltre, sottolineato che le banche italiane erogano credito tradizionalmente a fronte di elevate garanzie collaterali, tanto che per i primi 8 istituti italiani il tasso di copertura sale di circa 40 punti includendo tali garanzie, all'87,6% dei crediti deteriorati. Tuttavia, la possibilità di massimizzare i recuperi attraverso l'escussione di tali garanzie dipenderà, oltre che da fattori macro – come l'andamento dell'economia, che è in lenta risalita – anche da fattori micro, quali appunto l'efficienza nelle procedure concorsuali e nel recupero crediti.

3. Gli obiettivi del decreto legge e il punto di vista delle imprese

Se la situazione italiana relativa ai crediti in sofferenza presenta delle peculiarità rispetto agli altri Paesi, una risposta coerente non può che muoversi lungo **due direttrici**: *i) velocizzare il recupero dei crediti delle banche* verso le imprese, allineando i tempi italiani alle richiamate *best practices* internazionali; *ii) rendere più flessibile il sistema delle garanzie* che assistono i finanziamenti, in modo da facilitarne l'ottenimento da parte delle imprese.

Il provvedimento in esame è costruito intorno a queste due direttrici, rispondendo così a un'esigenza più volte rappresentata dalla classe imprenditoriale, ossia restituire efficienza e redditività al sistema creditizio in modo da garantire maggiore disponibilità di credito e migliori condizioni, a beneficio dell'economia reale.

In particolare, le misure adottate potranno avere un impatto positivo non solo per l'apertura di nuove linee di finanziamento, ma anche per la rinegoziazione dei finanziamenti in essere, a condizione – come si vedrà più avanti – che ciò avvenga con specifici presidi a tutela dei creditori, e con l'ulteriore vantaggio di ridurre il numero di nuovi procedimenti esecutivi e smaltire più velocemente il pregresso.

Al tempo stesso, Confindustria intende sottoporre all'attenzione del Governo e del Parlamento una precisa esigenza: occorre **garantire che le condivisibili finalità del decreto-legge vengano perseguite realizzando un ragionevole bilanciamento** tra gli interessi del settore creditizio e quelli del sistema imprenditoriale, così da innescare un circuito virtuoso tra la semplificazione delle procedure di recupero, la durata e il costo dei finanziamenti, nonché il loro ammontare in relazione al valore dei beni posti a garanzia.

Nelle considerazioni più specifiche, che seguono, si proverà ad articolare questa esigenza attraverso proposte concrete.

4. Il pegno mobiliare non possessorio

Il pegno non possessorio consente alle imprese di garantire i crediti loro concessi, presenti o futuri, mediante la costituzione di un vincolo sui beni mobili destinati all'esercizio dell'attività d'impresa. Il riferimento ai crediti "presenti" induce a ritenere che il nuovo istituto possa applicarsi anche ai contratti di finanziamento in essere, sempre a seguito di accordo tra le parti. Laddove si ritenga che la formulazione adottata non fughi tutti i dubbi in ordine all'applicabilità ai contratti già stipulati, potrebbe essere valutato un correttivo che chiarisca il punto.

In virtù di tale vincolo, al verificarsi dell'inadempimento e, dunque, di un evento che determina l'escussione del pegno, al creditore viene riconosciuta, alternativamente, la facoltà di:

- a) vendere i beni gravati dal pegno, attraverso procedure competitive e previa stima effettuata da un esperto, trattenendo il corrispettivo fino a concorrenza della somma garantita e con l'obbligo di restituire l'eventuale eccedenza;

- b) escutere i crediti oggetto di pegno;
- c) ove previsto nel contratto, locare il bene oggetto del pegno imputando i canoni a soddisfacimento del proprio credito e fino a concorrenza della somma garantita, ma solo se il contratto prevede criteri e modalità di valutazione del corrispettivo della locazione;
- d) sempre se previsto nel contratto, appropriarsi dei beni vincolati fino a concorrenza della somma garantita, a condizione che siano previsti dall'accordo criteri e modalità di valutazione del valore del bene oggetto di pegno e dell'obbligazione garantita.

Gli automatismi nell'escussione della garanzia – prefigurati in particolare nelle precedenti lettere a) e d) – costituiscono la principale novità del pegno non possessorio rispetto all'istituto del pegno già previsto nel nostro ordinamento e che, ai fini di tale escussione, prevede l'intervento dell'autorità giudiziaria.

Questo elemento di novità dovrebbe contribuire a rendere più snello e celere il recupero dei crediti garantiti.

Ulteriore novità è che il pegno non possessorio lascia la disponibilità del bene mobile in capo al debitore, che può continuare a utilizzarlo nell'esercizio dell'attività di impresa oppure, ove non sia diversamente disposto nel contratto, trasformarlo, alienarlo o comunque disporre. In queste ultime ipotesi, il pegno si trasferisce automaticamente sul prodotto della trasformazione, sul corrispettivo della cessione o sul bene sostitutivo.

L'effetto, positivo, di tale previsione è di consentire al debitore di accedere a un finanziamento conservando, al tempo stesso, la possibilità di utilizzare secondo le proprie esigenze il bene, anch'esso fonte di reddito mediata o immediata.

La *ratio* del nuovo istituto è, dunque, di sostenere finanziariamente le imprese e agevolare il recupero dei crediti.

In questa ottica, nel dibattito che ha preceduto l'emanazione del decreto era emersa l'intenzione del Governo di estendere l'istituto del pegno non possessorio anche alle azioni o quote societarie. A giudizio di Confindustria, una simile opzione potrebbe essere presa in considerazione esclusivamente laddove la costituzione del pegno su azioni o quote societarie sia funzionale alla concessione di finanziamenti in favore dei titolari delle stesse, assoggettati però a un preciso vincolo di destinazione: la realizzazione di aumenti di capitale o di operazioni straordinarie. Tale vincolo dovrebbe cioè consentire al socio di sfruttare le

proprie partecipazioni come leva finanziaria, al pari di altri beni, con l'obiettivo di rafforzare patrimonialmente l'impresa. A tal fine, però, è necessario che il piano di rientro dai finanziamenti vincolati abbia una durata consistente, congrua con l'obiettivo di capitalizzazione e rafforzamento patrimoniale che s'intende perseguire. Per la stessa ragione, i diritti amministrativi e patrimoniali dovrebbero rimanere in capo al socio, in modo da consentirgli di incidere sulle scelte operative della società.

5. Il patto marciano

Il nuovo istituto del finanziamento alle imprese garantito dal trasferimento di un bene immobile sospensivamente condizionato – ispirato al c.d. patto marciano – consente di prevedere, nel contratto di finanziamento tra impresa e banca, che, in caso di inadempimento del debitore, la proprietà dell'immobile o di un altro diritto immobiliare del debitore o di un terzo passi direttamente al creditore.

La norma tipizza in tre fattispecie l'inadempimento rilevante a tali fini:

- nel caso di obbligo di rimborso a rate mensili, il mancato pagamento deve protrarsi per oltre sei mesi dalla scadenza di almeno tre rate, anche non consecutive;
- nel caso di rimborso rateale con termini superiori al mese, il mancato pagamento deve protrarsi per oltre sei mesi dalla scadenza anche di una sola rata;
- qualora non si tratti di pagamenti rateali, il mancato pagamento deve protrarsi per oltre sei mesi dalla scadenza del rimborso previsto nel contratto di finanziamento.

Tratto caratterizzante della disciplina è la previsione secondo cui, verificatosi l'inadempimento del debitore, il valore del bene oggetto dell'accordo deve essere valutato da un perito terzo e imparziale, nominato dal Tribunale. L'eventuale eccedenza rispetto al credito dovrà essere restituita al debitore o al terzo titolare del diritto immobiliare.

È previsto anche che l'eventuale contestazione del debitore sulla stima dell'immobile non sospenda il diritto del creditore di azionare il nuovo meccanismo, incidendo – qualora fondata – sull'eccedenza che spetta al primo.

Si rafforza così la portata del meccanismo, in quanto la contestazione della perizia non impedisce al creditore di realizzare, in tempi brevi, il valore posto a garanzia.

Inoltre, viene precisato che il nuovo istituto può riguardare sia contratti di finanziamento futuri, sia quelli già in corso alla data di entrata in vigore del decreto, previa stipula del patto per atto notarile e modifica delle condizioni contrattuali.

Appare dunque esclusa la possibilità di modifica unilaterale dei contratti in essere.

Al pari del pegno non possessorio, anche questo istituto punta a rendere più flessibile il sistema delle garanzie che assistono i finanziamenti concessi alle imprese, consentendo al creditore di ottenere, per via contrattuale, un'utilità per la quale, oggi, è necessario l'intervento del giudice.

Tuttavia, come anticipato, Confindustria intende sottoporre al dibattito parlamentare alcune osservazioni e proposte, anche in vista di eventuali correttivi in sede di conversione, dirette ad assicurare una migliore tenuta del nuovo istituto.

Infatti, pur essendo nelle linee di fondo conforme agli orientamenti giurisprudenziali in materia di patto marciano, il meccanismo semplificato di escussione della garanzia presenta degli aspetti critici che andrebbero affrontati. In particolare, l'accertamento dell'inadempimento e la conseguente escussione "semplificata" da parte della banca non tiene conto dell'esigenza, già richiamata, di un ragionevole bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, necessario anche per conseguire tutte le finalità attese dalla norma.

Diversamente, un sistema fondato su tempi celeri e meccanismi automatici, ma privo degli opportuni meccanismi di riequilibrio tra le posizioni contrattuali, assicura al creditore procedure di recupero certe nei tempi e nel *quantum*, penalizzando però le ragioni del debitore.

In primo luogo, legando l'attivazione della citata procedura semplificata al mancato pagamento di rate/rimborsi e al mero decorso del successivo termine di 6 mesi dalla scadenza degli stessi, il decreto non prende in considerazione le cause dell'inadempimento, al quale può conseguire sempre l'attivazione delle procedure di escussione da parte del creditore. Ciò rende ancor più importante definire con equilibrio la consistenza quantitativa e temporale dell'inadempimento, vale a dire il numero di rate non pagate e di mensilità trascorse, per evitare di pregiudicare in modo

ingiustificato la posizione di quelle imprese debtrici che attraversano situazioni di temporanea difficoltà, ma presentano fondamentali economici positivi e da salvaguardare.

In secondo luogo, essendo il citato meccanismo semplificato attivabile a prescindere dalla percentuale residua del debito originario, il rischio è che i debitori inadempienti incorrano nella "sanzione" di perdere un immobile, eventualmente strumentale all'attività d'impresa, a seguito di inadempimenti contenuti nell'ammontare, ovvero in relazione all'importo complessivo del finanziamento contratto. In sostanza, il decreto-legge consente di attivare lo stesso meccanismo di escussione della garanzia nell'ipotesi d'insolvenza da parte del debitore per il 10 per cento del valore originario o per il 90 per cento dello stesso valore, violando il principio di proporzionalità.

In terzo luogo, pur essendo senz'altro condivisibile la nomina di un perito nominato dal Tribunale per stimare – in caso di inadempimento – il diritto immobiliare oggetto del patto, il decreto non prende in considerazione ulteriori presidi tesi a tutelare l'imprenditore in sede di sottoscrizione e successiva attivazione della clausola relativa alla vendita o al trasferimento della proprietà in favore del creditore.

Pertanto, sarebbe opportuno che, in sede di conversione del decreto, vengano introdotti alcuni correttivi volti ad assicurare che la sottoscrizione e l'attivazione della procedura semplificata di escussione della garanzia rispettino i principi generali di buona fede e correttezza, che devono sempre presidiare i rapporti contrattuali. Tali correttivi potrebbero sostanziarsi:

- **nel ristabilire l'entità quantitativa e temporale dell'inadempimento**, in modo da tener conto dell'attuale fase del ciclo economico e delle situazioni contingenti cui è sottoposta l'attività d'impresa. Al fine di valutare la ragionevolezza di tali criteri, andrebbero considerati due parametri di riferimento: *i)* l'analogo meccanismo previsto dal recente schema di decreto legislativo per i contratti di credito ai consumatori, che fissa in 18 rate mensili non pagate, anche non consecutive, la soglia oltre la quale si ha "inadempimento" del consumatore; *ii)* la significativa riduzione dei tempi di escussione della garanzia che deriverà dalle misure introdotte dal decreto in esame. Infatti, secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze, i tempi di escussione passerebbero dagli attuali 40 a soli 7-8 mesi. Pertanto, un'analisi congiunta di questi fattori dovrebbe indurre il legislatore a rivedere i presupposti dell'inadempimento, prevedendo, per l'ipotesi di rate mensili, un numero di rate, anche non consecutive, non inferiore a 6 e

un successivo periodo di “tolleranza” di almeno 12 mesi. In questo modo, la procedura semplificata sarà attivabile in un arco temporale comunque notevolmente ridotto rispetto agli attuali 40 mesi, ma garantendo un maggiore grado di flessibilità per momentanee impossibilità di rimborso da parte dell’impresa.

Di conseguenza, anche le altre fattispecie di inadempimento previste dal decreto dovranno essere riviste alla luce di tali nuovi parametri.

- In ogni caso, andrebbe previsto nel decreto in esame il diritto del debitore di vedersi accordata, in caso di comprovata e sensibile variazione della capacità di rimborso, una sospensione temporanea del pagamento dei ratei. I presupposti specifici e le modalità di esercizio di tale diritto andrebbero poi dettagliati nell’ambito degli strumenti di *soft law* (per i quali v. *infra*);
- nel **prevedere una specifica correlazione tra valore dell’immobile e debito residuo** ai fini dell’attivazione del meccanismo semplificato di escussione della garanzia. In caso di debito residuo inferiore al 10/20 per cento del debito originario, tale meccanismo non dovrebbe essere attivabile;
- nello stabilire, anche attraverso **atti di soft law**, criteri oggettivi di valutazione dei beni già in sede di sottoscrizione della clausola relativa alla vendita o al trasferimento della proprietà in favore del creditore in caso di inadempimento. In questo processo, un ruolo attivo potrebbe essere affidato alla Banca d’Italia, previa consultazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative. In proposito, andranno poi valorizzate le recenti linee guida per le valutazioni immobiliari definite da ABI – congiuntamente agli ordini professionali e alle associazioni dei valutatori di immobili – che potranno rappresentare il riferimento per implementare le novità previste dal decreto-legge;
- nell’introdurre alcuni **presidi a tutela dei debitori** per quanto concerne l’applicazione delle nuove regole ai contatti in essere; quest’ultima è possibile, come sopra evidenziato, solo a seguito di un accordo tra la banca e l’impresa, dunque senza modifica unilaterale delle condizioni contrattuali, ma si dovrebbe valutare l’opportunità di escludere espressamente tale facoltà.

Inoltre, al fine di assicurare che il minore potere contrattuale dei debitori rispetto alle banche non li penalizzi in sede di revisione contrattuale, si dovrebbe prevedere che l’introduzione del patto sia consentita solo qualora si accompagni all’introduzione di clausole che

prevedano vantaggi per l'impresa debitrice in termini di: *i)* riduzione del tasso di interesse; *ii)* aumento della durata del finanziamento; *iii)* incremento dell'ammontare del finanziamento medesimo in relazione al valore del bene posto a garanzia;

- nel chiarire, sempre nell'ottica di conseguire quel ragionevole bilanciamento tra gli interessi in gioco e in linea con quanto richiesto dal Parlamento in sede di recepimento della direttiva 2014/17/UE (c.d. *Mortgage Credit Directive*), che **la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia determini comunque l'estinzione del debito**, anche nel caso in cui il valore del bene trasferito sia inferiore all'ammontare del debito.

Tale chiarimento sarebbe in linea con la struttura del patto marciano, in base alla quale il creditore diventa automaticamente proprietario della cosa ricevuta in garanzia, in caso di inadempimento del debitore, ma nel rispetto di precise garanzie (la stima da parte di un perito; il versamento al debitore dell'eventuale differenza tra il valore del credito e il maggior valore accertato del bene). Pertanto, nel caso in cui il valore accertato del bene sia inferiore al credito, nulla dovrebbe poter essere richiesto al creditore, il quale ha comunque beneficiato dell'automatismo nell'escussione, peculiare di questa nuova tipologia di pattuizione.

Diversamente, la sottoscrizione di un patto marciano finirebbe per azzerare, e non soltanto minimizzare – come invece è nelle intenzioni del Legislatore – i rischi in capo al soggetto erogatore del finanziamento. Rischi che sono tutt'ora riscontrabili nelle procedure di espropriazione e di vendita coattiva, laddove i valori di realizzo non sono sempre superiori rispetto a quelli effettivi del bene.

Su un piano più generale, è essenziale che dall'introduzione delle nuove regole derivi **un'effettiva massimizzazione del valore delle garanzie immobiliari** a copertura dei finanziamenti bancari. Perché ciò accada, e perché la riforma produca l'effetto positivo un più forte sostegno al sistema produttivo da parte di quello finanziario, è necessario che l'effetto sul mercato delle disposizioni del decreto-legge sia di:

- accrescere l'ammontare dei finanziamenti concessi in relazione al valore degli immobili posti a garanzia degli stessi: ammontare oggi condizionato proprio dalle prospettive inerenti ai tempi e ai valori di recupero in caso di escussione;
- determinare un aumento della durata massima dei prestiti garantiti da immobili;

- contrarre il costo dei finanziamenti bancari.

In questa direzione, è auspicabile che le associazioni di banche e imprese definiscano congiuntamente delle **linee guida** volte, da un lato, a individuare i vantaggi da accordare alle imprese in caso di rinegoziazione dei contratti in essere (vantaggi la cui introduzione, come detto, dovrebbe comunque essere prevista per legge) e, dall'altro lato, a guidare l'evoluzione futura del mercato in relazione ai nuovi contratti. Tali accordi, pur restando intese tra privati, potrebbero comunque essere promossi dal Legislatore.

6. Altre misure

Il decreto in esame detta ulteriori misure tese a facilitare la creazione di un **mercato degli NPL**.

In particolare, il provvedimento istituisce un **registro elettronico** presso il Ministero della Giustizia che contenga le informazioni relative alle procedure esecutive, ai fallimenti, alle procedure di amministrazione straordinaria, ai concordati preventivi e agli accordi di ristrutturazione e di risanamento, nell'ottica di superare gli attuali ostacoli nell'accesso a tali informazioni da parte dei potenziali acquirenti dei crediti in sofferenza, risolvendo al contempo lo storico problema del *gap* informativo.

La possibilità di disporre di tali dati dovrebbe avere effetti positivi sulla cessione delle sofferenze, contribuendo agli obiettivi di rafforzamento della stabilità finanziaria degli istituti di credito.

Allo stesso tempo, vengono introdotte misure di accelerazione e semplificazione delle **procedure esecutive mobiliari e immobiliari**, attraverso modifiche al codice di procedura civile. Infatti, come già evidenziato, uno dei principali ostacoli alla tutela dei creditori è storicamente rappresentato dalla lunghezza delle procedure esecutive e dall'imprevedibilità delle percentuali di realizzo.

A tal fine, il decreto prevede: *i)* nell'esecuzione mobiliare, un numero massimo (tre) di tentativi di vendita e una durata massima di sei mesi di tutta la procedura; *ii)* nelle esecuzioni immobiliari, la facoltà per il giudice, al terzo tentativo di vendita andato deserto e in mancanza di istanze di assegnazione, di fissare un prezzo base inferiore fino alla metà rispetto al precedente.

A tale ultimo riguardo, dai dati sull'andamento delle procedure immobiliari elaborati dalla Banca d'Italia¹, emerge che il numero medio di aste effettuate per la vendita dei beni posti in garanzia è pari a quattro. Pertanto, la facoltà del giudice di fissare un prezzo base d'asta pari alla metà del prezzo precedente dovrebbe essere ragionevolmente prevista quantomeno a partire dal quarto esperimento di vendita. Ciò al fine di evitare un deprezzamento eccessivo dei beni messi all'asta in un periodo di tempo troppo ristretto.

Il decreto-legge contiene poi alcune novità in **materia fallimentare**.

Infatti, viene prevista la facoltà di ricorrere agli strumenti telematici per la costituzione del comitato dei creditori, per lo svolgimento dell'udienza per l'esame dello stato passivo e per l'adunanza dei creditori per la discussione delle proposte concordatarie.

Inoltre, viene prevista la possibilità di revocare il curatore per giusta causa in caso di mancato rispetto dell'obbligo di presentare un progetto di ripartizione delle somme quando queste siano disponibili. Infine, si consente al curatore, commissario e liquidatore giudiziale di accedere con modalità telematiche ai dati relativi ai soggetti che risultino debitori di procedure concorsuali, anche in mancanza di titolo esecutivo nei confronti dei debitori medesimi.

Si tratta di correttivi circoscritti, ma condivisibili, alla disciplina vigente, in quanto principalmente rivolti a ridurre i tempi procedurali e ad agevolare il recupero dei crediti. Come già evidenziato in premessa, resta però inteso che, a giudizio di Confindustria, questi interventi non devono rappresentare l'occasione per prevedere ulteriori misure in materia fallimentare, con il risultato di disarticolare e depotenziare il processo di riforma organica della procedure concorsuali attuato con il DDL Rordorf.

7. Conclusioni

In conclusione, nel confermare la propria condivisione sulle finalità del provvedimento, Confindustria auspica che il dibattito parlamentare possa costituire l'occasione per introdurre quegli elementi di riequilibrio funzionali a far sì che lo stesso rappresenti un effettivo fattore di sostegno all'economia reale, contribuendo al rilancio del tessuto produttivo del Paese.

¹ Cfr. "La gestione dei crediti deteriorati: un'indagine presso le maggiori banche italiane", febbraio 2016, reperibile al seguente link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0311/QEF_311_16.pdf, pag. 20.



È necessario bilanciare gli interessi in gioco e salvaguardare i principi di buona fede e correttezza contrattuale, anche al fine di assicurare la piena tenuta giuridica delle nuove disposizioni.

In questo contesto, è determinante assicurare che, a fronte di una corsia accelerata per il recupero dei crediti, si introducano presidi in grado di generare benefici concreti per le imprese in termini di ammontare, costo e durata dei finanziamenti, che dovranno risultare maggiormente sostenibili per le stesse imprese, contribuendo, in coerenza con la linea adottata dalla BCE, a delineare una politica nazionale per il credito anti-ciclica.

Tali obiettivi potranno essere conseguiti attraverso la valorizzazione di strumenti di *soft law* che si avvalgano anche del ruolo e della collaborazione tra le associazioni rappresentative del mondo imprenditoriale e di quello del credito.

Infine, si ribadisce l'opportunità di salvaguardare quei processi organici di riordino di comparti fondamentali del diritto dell'economia attualmente all'esame del Parlamento, tra cui rileva, in questa sede, quello riguardante la materia fallimentare.

