

SENATO DELLA REPUBBLICA

6^a Commissione permanente Finanze e tesoro

Audizione innanzi la 6^a Commissione permanente Finanze e tesoro relativamente ai disegni di legge:

- A.S. 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;*
- A.S. 79 - *Disposizioni per favorire la definizione delle sofferenze bancarie a carico di famiglie e imprese;*
- A.S. 1287 - *Misure in materia di tutela della proprietà immobiliare sottoposta a procedura esecutiva.*

Memoria di doValue S.p.A.

5 giugno 2020

doValue S.p.A. ringrazia la Spett.le Commissione per l'invito ad esprimere le proprie osservazioni sui disegni di legge indicati in epigrafe.

Disegno di legge A.S. 788

Premessa

Il disegno di legge A.S. 788 reca “disposizioni volte ad agevolare le prospettive di recupero dei crediti in sofferenza e a favorire e accelerare il ritorno *in bonis* del debitore ceduto”.

La finalità della proposta a prima firma Sen. Urso è quella di concedere, ai debitori le cui esposizioni classificate in sofferenza abbiano costituito oggetto di cessione “in blocco”, un'opportunità di esdebitazione a condizioni di favore.

In particolare, l'obiettivo verrebbe realizzato, nelle intenzioni dei proponenti, accordando ai debitori, ma solo per le cessioni di crediti frutto di crisi economiche recenti (sofferenze divenute tali tra il 1/1/2015 e il 31/12/2019, periodo che eccede largamente la situazione emergenziale connessa al Covid-19, e aventi importo non superiore a € 25 milioni) una sorta di condono, con rimessione dei debiti contratti a fronte del pagamento di una somma quantificata in termini di estremo favore.

In termini economici, si tratterebbe dell'istituzione di una *call option* che, in presenza di cessioni in blocco dei crediti di origine bancaria in favore dei soggetti sopra identificati, permetterebbe al debitore di affrancarsi dal debito ceduto versando al soggetto acquirente una somma corrispondente al prezzo medio di acquisto dei crediti fissato nella relativa cessione “in blocco”, aumentata di un *mark-up* pari ad una percentuale del prezzo stesso.

La proposta prevede la possibilità di esdebitazione per le esposizioni riferibili a consumatori, microimprese (come definite ai sensi delle norme in materia di credito al consumo) e PMI: a tal fine, viene indicato uno strettissimo termine perentorio di 10 giorni dalla cessione per comunicare al debitore le informazioni necessarie ad esercitare l'opzione, pena la nullità di ogni azione esecutiva o cautelare avviata nei confronti del debitore stesso.

Viene, altresì, dettata dall'articolo 4 del ddl una disciplina definita “transitoria” volta a traslare *mutatis mutandis* sulle cessioni già perfezionate alla data di entrata in vigore della modifica normativa i principi individuati per le operazioni future: vengono previsti termini contingentati per l'invio della notifica al debitore da parte del cessionario e per l'esercizio dell'opzione da parte del debitore, anche nel caso di azioni di recupero già avviate, con conferma della sanzione dell'azzeramento di tutte le azioni di recupero intraprese in caso di mancato tempestivo invio della stessa.

Considerazioni

In via preliminare, corre l'obbligo di evidenziare un aspetto terminologico di non secondario momento: la proposta indica nel titolo, come proprio target, esclusivamente le posizioni classificate a sofferenza (con la finalità di favorire in rientro *in bonis*), salvo poi all'articolo 1 parlare in termini generici di "crediti deteriorati" come oggetto delle cessioni considerate dalla nuova disciplina. Si evidenzia che le sofferenze rappresentano una sottocategoria delle esposizioni deteriorate, le quali includono anche le inadempienze probabili e altre esposizioni scadute deteriorate (cfr. Circolare 272 della Banca d'Italia del 30 luglio 2008 e successivi aggiornamenti).

La misura, non applicandosi, quindi, a tutte le tipologie di debitori, creerebbe disparità rispettivamente:

1. tra debitori in sofferenza e non sofferenti, tra deteriorati-Unlikely To Pay (UTP) e altri che non rivestano detta classificazione;
2. tra debiti di natura finanziaria e quelli di natura non finanziaria, non ammessi alla esdebitazione;
3. tra debitori ceduti/cartolarizzati e quelli invece che le banche, per qualsivoglia ragione, non intendessero o non riuscissero a cedere a terzi. Ciò, in evidente violazione del principio di cui all'art. 2740 c.c., secondo cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni assunte con tutti i propri beni presenti e futuri e della natura di numero chiuso delle limitazioni di responsabilità il debitore, la cui esposizione sia inclusa in cessioni massive/cartolarizzata, potrebbe estinguere il proprio debito corrispondendo, a differenza del debitore "non ceduto/cartolarizzato", una somma di molto inferiore al valore effettivo del debito, tanto più se considerati i criteri "statistici", sopra richiamati, di definizione del prezzo di cessione su cui applicare la maggiorazione prevista;
4. tra debitori classificati a sofferenza prima o subito dopo le date indicate all'articolo 1 co. 2 lett. a) del ddl.

Al contrario, nessuna distinzione viene fatta in termini di applicabilità, in ordine alla natura del credito sottostante. Crediti garantiti e crediti chirografari sarebbero ugualmente estinguibili alle medesime condizioni.

In termini diametralmente opposti alla recente normativa emergenziale legata alla pandemia in corso, non viene, quindi, individuata una classe di debitori meritevoli di tutela, ma verrebbe previsto un condono, potenzialmente generalizzato a tutti i debitori inadempienti, indipendentemente da una situazione di effettiva situazione che giustifichi un trattamento di favore in deroga al principio di responsabilità per le obbligazioni assunte.

Peraltro, in netto contrasto con le finalità equitative che muovono i firmatari, appare probabile che a esercitare il diritto di opzione siano i debitori che versano in condizioni finanziarie migliori, mentre potrebbero più difficilmente accedere al beneficio i debitori in maggiore difficoltà.

Una nota aggiuntiva merita, in proposito, l'individuazione della soglia che rende applicabile la misura alle sofferenze di importo non superiore a € 25 milioni. La previsione, identificando un ammontare particolarmente importante, parrebbe poco coerente con le finalità dichiarate di favorire una platea costituita da debitori persone fisiche e PMI (vengono stimati circa 1 milione di potenziali interessati), lasciando, al contrario, pensare che i maggiori potenziali beneficiari possano essere soggetti diversi.

Alla incertezza interpretativa sull'effettivo ambito di applicazione della norma, si aggiungono, già a livello operativo, numerosi spunti di criticità.

Si rileva, da subito, la gravosità degli adempimenti posti in capo al soggetto cedente ed alla società cessionaria. Il già citato termine massimo di 10 giorni previsto dall'articolo 3, co. 1) concesso per comunicare per iscritto al debitore l'avvenuta cessione della posizione debitoria, di per sé particolarmente penalizzante ed incompatibile in termini di fattibilità con le caratteristiche di operazioni massive nell'ambito delle quali sono cedute esposizioni verso migliaia di debitori, verrebbe ulteriormente aggravato dalla previsione dei contenuti obbligatori della comunicazione stessa (che dovrebbe necessariamente: i) indicare il prezzo di acquisto, come determinato ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera b), del d.d.l. stesso (punto sul quale si ritornerà, poiché i prezzi di cessione dei crediti all'interno di una medesima operazione non sono necessariamente omogenei), nonché ii) prevedere in allegato, idonea – non meglio identificata, con evidente spazio a incertezze interpretative a riguardo - documentazione atta a comprovare la completezza e la veridicità di quanto dichiarato, e quindi della determinazione del prezzo di esercizio dell'opzione) e dalla abnorme sanzione posta a carico della cessionaria per il mancato tempestivo invio della predetta comunicazione (verrebbe inibito, a pena di nullità, l'avvio di azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore).

Vengono in rilievo profili di dubbia legittimità del meccanismo informativo posto a carico della parte creditrice (la effettuazione di comunicazioni individuali appare in contrasto con il favore che il legislatore ha voluto concedere fin dal 1999 alle cartolarizzazioni prescrivendo il solo avviso erga omnes sulla Gazzetta Ufficiale), unitamente alla vessatorietà di un onere per cui non viene indicata la durata temporale massima per la quale opera la predetta preclusione, né quali siano le conseguenze di una eventuale comunicazione effettuata oltre il decimo giorno e che, conseguentemente, appare di fatto in grado di paralizzare *sine die* la realizzazione di qualsivoglia ragione creditoria, comprimendo di fatto il diritto del creditore di ricorrere alla giustizia.

Il meccanismo contemplato dalla proposta esporrebbe, comunque, anche nella migliore delle ipotesi, la società cessionaria a un prolungato periodo di incertezza (almeno 40 giorni – 10 + 30 - prima di poter sapere se il debitore aderirà o meno alla call option e poter considerare “stabile” l’operazione di acquisto).

Inoltre, la preclusione - in assenza della prevista comunicazione nei termini - della possibilità di avviare azioni esecutive e cautelari, determinerebbe ulteriori incertezze sui tempi di recupero del credito.

In definitiva, il meccanismo proposto che costringe il creditore ad attendere passivamente l’esercizio discrezionale di una facoltà del debitore, negandogli il ricorso alla giustizia, introdurrebbe oneri aggiuntivi insuperabili, rispetto alla disciplina vigente in tema di cessioni massive, e non permetterebbe agli operatori di conoscere in anticipo il novero di debitori che eserciterà il diritto di opzione. Pertanto, l’incertezza sui costi e il rendimento atteso della cessione e sull’orizzonte temporale dell’investimento genera l’effetto di rendere non cedibile questa tipologia di *asset* da parte delle banche. In contrasto alle costanti richieste della Banca Centrale Europea, le banche verrebbero, di fatto, dissuase dal cedere esposizioni problematiche perché la cessione ne sminuirebbe il valore.

L’effetto ultimo di norme di tale segno sarebbe poi quello di danneggiare il mondo delle cartolarizzazioni, paralizzando il mercato rispetto a nuove operazioni e determinando il *default* di molte operazioni esistenti (incluse verosimilmente quelle munite di garanzia statale GACS), posto che necessariamente a priori viene determinata la soglia massima di recupero possibile (prezzo acquisto determinato come sopra sintetizzato + x), inferiore rispetto alle previsioni di recupero oggi convalidate dalle agenzie di *rating*.

Il riferimento al prezzo di cessione medio per portafoglio, inoltre, creerebbe distorsioni economiche, rendendo di fatto impossibile cedere portafogli con previsioni di recupero non omogenee (in quanto sarebbe poi consentito a debitori maggiormente solvibili di sdebitarsi al valore medio del portafoglio). Si creerebbero, altresì, ingiustificate uguaglianze di trattamento tra debitori più garantiti e meno garantiti che, nell’ambito di una medesima cartolarizzazione, potrebbero esdebitarsi tutti a condizioni identiche, vanificando la funzione di garanzia del recupero assoluta dalle garanzie ipotecarie e determinando, in ultima analisi, un aumento dell’onerosità di tutte le forme di finanziamento per compensare le perdite future causate dall’esdebitazione a condizioni agevolate.

La prevista cancellazione delle segnalazioni creditizie ad esito della call option renderebbe, in aggiunta, problematiche le operazioni future che non potrebbero contare sul patrimonio informativo consolidato.

In conclusione, la volontà di beneficiare pochi debitori avrebbe l'effetto di gettare nel caos le cartolarizzazioni esistenti, che vedrebbero determinarsi eventi di *default*, venendo non rispettati tutti i *business plans* originari, con ricadute sull'indotto (servicers, providers amministrativi, servizi di accounting, ecc), provocando uno stato di profonda incertezza e la fuga degli investitori dal mercato italiano dei crediti, nonché scoraggiando economicamente qualsiasi ulteriore cessione di crediti da parte delle banche.

Disegni di legge A.S. 79 e A.S. 1287

Premessa

Analizziamo, di seguito, in via congiunta, i due disegni di legge sopra richiamati, in ragione dei comuni profili di criticità di entrambe le proposte, relativamente alla possibilità di compressione della libertà contrattuale ed imprenditoriale e di negazione della tutela giudiziaria, in contrasto con numerose norme civili e processuali.

L'A.S. 79 – primo firmatario Sen. De Petris – reca “disposizioni per favorire la definizione delle sofferenze bancarie a carico di famiglie e imprese”.

La norma si prefigge di imporre alla parte creditrice – in deroga a qualsivoglia principio dispositivo dei diritti e con limitazione della autonomia contrattuale in capo al creditore - di accettare, pena pesanti sanzioni, talune specifiche proposte transattive da parte del debitore.

Ai sensi dell'articolo 2, l'intermediario finanziario creditore sarebbe, infatti, obbligato (“non può rifiutare”) ad accettare la proposta transattiva, che il debitore – titolare di una posizione classificata a sofferenza secondo le disposizioni di Banca d'Italia e risultante segnalata a Centrale Rischi alla data del 31/12/2017- può avanzare entro un determinato termine, quando l'importo offerto coincida con il valore netto di bilancio di ciascuno dei crediti appunto al 31 dicembre 2017.

L' A.S. 1287 – primo firmatario Sen. Lannutti – reca “misure in materia di tutela della proprietà immobiliare sottoposta a procedura esecutiva”.

La norma prevede l'obbligo per la banca, in situazioni di sovraindebitamento del cliente e al ricorrere di altre condizioni (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) – prima di procedere al pignoramento – di presentare di propria iniziativa al debitore un piano di ristrutturazione (di contenuto obbligatorio, in quanto è la legge stessa a stabilire l'importo che il debitore dovrà corrispondere, corrispondente al massimo al 60 per cento del credito residuo, se ipotecario, e al 30 per cento se chirografario), con rilevante decurtazione del proprio credito.

Considerazioni

Nell'associarci alla disamina puntuale della norma e delle criticità rinvenienti da entrambe le proposte formulate dalla spett.le Associazione Bancaria Italiana con le osservazioni contenute nel Position Paper 24 marzo 2020 indirizzato a codesta Spett.le Commissione, desideriamo, inoltre, sottolineare come i due ddl escludano, nelle intenzioni stesse dei proponenti che fanno riferimento esclusivamente a banche o intermediari iscritti all'elenco articolo 106 TUB, i crediti *medio tempore* ceduti a società veicolo di cartolarizzazione.

In caso di accoglimento di alcune delle proposte in parola, raccomanderemmo dunque che tale esclusione venisse espressamente esplicitata, onde evitare di incorrere in incertezze interpretative che potrebbero determinare, in capo alle operazioni di cartolarizzazioni cessionarie esistenti e/o future, effetti avversi simili a quelli da noi descritti per il ddl A.S. 788.