



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

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*

Speech

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, ma ha anche determinato effetti restrittivi sull'offerta di credito. È quindi essenziale completare il progetto, adottando un "Meccanismo Unico di Garanzia sui Depositi" ed evitare nuove regole che generino ulteriori effetti restrittivi sull'offerta di finanziamenti.

In questo contesto, il Governo italiano ha avviato un processo di riforma per rendere gli istituti creditizi più competitivi e a potenziarne il ruolo di supporto all'economia reale. Il riferimento è alla riforma delle banche popolari e del credito cooperativo.

Il Governo è poi intervenuto, con due ulteriori decreti legge adottati nei mesi scorsi, sul principale ostacolo alla ripartenza del credito, vale a dire la mole dei crediti deteriorati accumulatasi nei bilanci delle banche.

In tale solco, si inserisce il decreto legge n. 59/2016, il cui obiettivo è di completare e rafforzare la gamma degli strumenti messi in campo.

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, piano nel quale rientra anche la costituzione del Fondo Atlante.

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 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 giudiziari 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.

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 supera la necessità dello spossessamento per la costituzione del pegno;
- la disciplina del **finanziamento alle imprese garantito dal trasferimento della proprietà** di un immobile, sospensivamente condizionato, che mutua l'istituto 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.

2. Alcuni dati di contesto

È noto che i tempi di recupero dei crediti in Italia sono eccessivi e rappresentano uno svantaggio competitivo, per le banche e per le imprese. La maggiore presenza di partite deteriorate nei bilanci bancari in Italia deriva anche dalla doppia e profonda recessione.

In Germania, Austria e Polonia, ad esempio, i tempi di escussione delle garanzie sono di 12-24 mesi contro i 7 anni medi dell'Italia. La lentezza dei tempi di recupero ha alimentato il **problema delle sofferenze bancarie**. 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. L'ammontare totale dei crediti deteriorati, verso tutti i settori, di cui le sofferenze sono la parte più problematica, è di circa 340 miliardi.

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. Nel primo trimestre 2016 il credito si è ridotto dello 0,5% al mese. Rispetto al picco del settembre 2011, lo stock di prestiti è diminuito del 15,5% (-142 miliardi di euro).

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

Una risposta coerente alla situazione italiana dei crediti deteriorati 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 è costruito intorno a queste due direttrici, rispondendo così all'esigenza, più volte da noi rappresentata, di 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 di quelli in essere, con l'ulteriore vantaggio di ridurre i nuovi procedimenti esecutivi e smaltire più velocemente il pregresso.

Al tempo stesso, Confindustria intende sottoporre all'attenzione di Governo e del Parlamento una precisa esigenza: 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 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.

Gli **automatismi nell'escussione della garanzia** 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.

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. L'effetto, positivo, di tale previsione è di consentire al debitore di accedere a un finanziamento conservando la possibilità di utilizzare il bene, fonte anch'esso di reddito.

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, questa 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

La principale novità della disciplina del finanziamento alle imprese garantito dal trasferimento di un bene immobile sospensivamente condizionato è di consentire, nel contratto di finanziamento tra impresa e banca, che, in caso di inadempimento, la proprietà dell'immobile o di un altro diritto immobiliare del debitore o di un terzo passi direttamente al creditore.

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

Inoltre, si precisa 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.

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, assicurerebbe 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, a prescindere dalle ragioni che l'hanno motivato, 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 debitorie 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 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** utili per tutelare l'imprenditore in sede di sottoscrizione e successiva attivazione della clausola.

Pertanto, sarebbe opportuno introdurre alcuni correttivi volti ad assicurare il rispetto dei principi generali di buona fede e correttezza. In particolare, occorre:

- **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"; *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*);

- **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 di quello originario, tale meccanismo non dovrebbe essere attivabile;
- 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, che potranno rappresentare il riferimento per implementare le novità previste dal decreto-legge;
- 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 escludere espressamente tale facoltà.

Inoltre, per 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;

- chiarire, sempre nell'ottica del 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 se 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. Pertanto, nel caso in cui il valore

accertato del bene sia inferiore al credito, nulla dovrebbe poter essere richiesto dal creditore, che ha comunque beneficiato dell'automatismo nell'escussione, tipo di questa nuova 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 a chi eroga il finanziamento.

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 di 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, ammontare oggi condizionato proprio dai tempi e valori di recupero;
- aumentare la 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 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 e concorsuali, nell'ottica di risolvere lo storico problema del *gap* informativo, producendo al contempo effetti positivi sulla cessione delle sofferenze.

Inoltre, vengono introdotte misure di accelerazione e semplificazione delle **procedure esecutive mobiliari e immobiliari**, attraverso modifiche al codice di procedura civile.

Tra queste, si prevede la facoltà del giudice, nelle esecuzioni immobiliari e dopo il terzo tentativo di vendita andato deserto, di fissare un prezzo base inferiore fino alla metà rispetto al precedente.

Al riguardo, dai dati sull'andamento delle procedure immobiliari elaborati dalla Banca d'Italia, emerge che il numero medio di aste effettuate per la vendita dei beni è pari a quattro. Pertanto, la facoltà del giudice di fissare un prezzo pari alla metà del precedente dovrebbe essere prevista quantomeno a partire dal quinto esperimento di vendita. Ciò per evitare un deprezzamento eccessivo dei beni in un periodo troppo ristretto.

Il decreto-legge contiene poi alcune novità in **materia fallimentare**, come la facoltà di ricorrere agli strumenti telematici e la possibilità di revocare il curatore in caso di mancato rispetto dell'obbligo di presentare il progetto di riparto delle somme disponibili. Si tratta di correttivi circoscritti, ma condivisibili, in quanto rivolti a ridurre i tempi procedurali.

7. Conclusioni

In conclusione, nel confermare la nostra condivisione sulle finalità del provvedimento, auspichiamo 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.

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.