

Note di stabilità finanziaria e vigilanza

N. 4

Agosto 2016

Introduzione e principali conclusioni	2
1 Modifiche al sistema delle garanzie	3
2 Registro delle procedure esecutive e fallimentari	5
3 Modifiche alla disciplina delle procedure esecutive	5
4 Modifiche alla normativa fallimentare	6
5 Effetti del “patto marciano” sulla valutazione di mercato dei prestiti deteriorati	6

*I contributi pubblicati nella serie
“Note di stabilità finanziaria e
vigilanza” riflettono le opinioni
degli autori e non impegnano
la responsabilità della Banca
d’Italia*

Nuove misure per velocizzare il recupero dei crediti: una prima analisi del D.L. 59/2016

E. Brodi – S. Giacomelli – I. Guida – M. Marcucci

*A. Pischedda – V. Profeta – G. Santini**

Sintesi

Il D.L. 59/2016, convertito in legge alla fine dello scorso giugno, contiene nuove misure volte a ridurre i tempi di recupero dei crediti; è in continuità con gli interventi già adottati nel 2015. Esso introduce nuovi istituti finalizzati ad assicurare una più efficace tutela dei soggetti che concedono finanziamenti alle imprese; predispone utili strumenti informativi a beneficio degli operatori del mercato degli attivi deteriorati (*non-performing loans*, NPLs); interviene nuovamente sulle procedure giudiziali di recupero dei crediti. Nel complesso, le nuove misure promuovono una maggiore efficacia delle strategie di gestione delle esposizioni deteriorate da parte delle banche. Ne risulterà una ulteriore riduzione dei tempi medi di recupero degli NPLs, con riflessi positivi sul valore di questi attivi e sullo sviluppo del relativo mercato. L'insieme delle misure si tradurrà, in ultima analisi, in migliori condizioni e maggiori opportunità di finanziamento per le imprese e le famiglie.

* Elisa Brodi e Silvia Giacomelli, Dipartimento Economia e statistica; Iginò Guida, Alessandra Pischedda e Giovanni Santini, Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria; Monica Marcucci e Vincenza Profeta, Consulenza Legale.

Si ringraziano Paolo Angelini e Alessio De Vincenzo per gli utili suggerimenti.

Introduzione e principali conclusioni

Nell'estate del 2015 è stata varata una riforma delle normative processuale e fallimentare, al fine di migliorare il processo di recupero dei crediti deteriorati (c.d. *non-performing loans*, NPLs), riducendo la durata delle procedure e aumentando i tassi di recupero¹⁾.

Il D.L. 59/2016, convertito in legge alla fine dello scorso giugno, interviene sulle stesse materie e si pone in linea di continuità con la precedente riforma²⁾. Esso introduce nuovi istituti finalizzati ad assicurare una più efficace tutela dei soggetti che concedono finanziamenti alle imprese; predispone utili strumenti informativi a beneficio degli operatori del mercato degli NPLs; agisce nuovamente sulle procedure giudiziali di recupero dei crediti. Nel complesso, promuove una maggiore efficacia delle strategie di gestione delle esposizioni deteriorate da parte delle banche.

Ne risulterà una ulteriore riduzione dei tempi medi di recupero degli NPLs, con riflessi positivi sul valore di questi attivi e sullo sviluppo del relativo mercato. L'insieme delle misure si tradurrà, in ultima analisi, in migliori condizioni e maggiori opportunità di finanziamento per le imprese e le famiglie.

Nel breve periodo l'impatto più rilevante è atteso dalla norma che consente alle parti di un contratto di finanziamento di pattuire l'escussione stragiudiziale della garanzia immobiliare a esso associata (cosiddetto "patto marciano", cfr. *infra*, par. 1, b). Qualora a tale pattuizione si facesse ampio ricorso, la riduzione a soli 6 mesi dei tempi di recupero consentirebbe un rilevante incremento dei prezzi di mercato delle nuove sofferenze, sino a valori prossimi a quelli di bilancio. Più contenuti, ma comunque positivi, potrebbero essere gli effetti sul prezzo medio di mercato dello stock di sofferenze attualmente in essere: in questo caso, infatti, l'impatto delle norme dipenderà dalla quota di contratti che verrà effettivamente rinegoziata per includere la nuova modalità di escussione (cfr. *infra*, par. 5).

Nel complesso, gli interventi varati nel 2015 e nel 2016 hanno significativamente migliorato il quadro normativo per la gestione dei crediti deteriorati, introducendo incisive misure per ridurre i tempi di recupero e accrescerne i tassi. Sono state, inoltre, previste innovazioni finalizzate a favorire l'impiego – e incrementare l'efficacia – degli strumenti negoziali di gestione delle crisi d'impresa. Benefici deriveranno anche da un più ampio ricorso a mezzi telematici nello svolgimento delle procedure e dalla maggiore trasparenza assicurata da strumenti come il portale unico delle vendite e il registro delle procedure.

Ulteriori margini di efficienza potrebbero essere conseguiti incrementando la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale e rafforzando, ove necessario, gli organici dei relativi uffici giudiziari, in sintonia con i principi contenuti nel cosiddetto «Disegno di Legge Delega Rordorf», attualmente all'esame del Parlamento.

1) Decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2015, n. 132. Per una descrizione del provvedimento e una valutazione dei suoi effetti cfr. M. Marcucci, A. Pischetta e V. Profeta, *The changes of the Italian insolvency and foreclosure regulation adopted in 2015*, Banca d'Italia, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, 2, 2015.

2) Decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito con modificazioni in legge 30 giugno 2016, n. 119.

Il sistema delle garanzie è stato arricchito di due nuovi istituti

È stata introdotta una forma di garanzia mobiliare non possessoria ...

... per la quale sono previste diverse modalità di escussione stragiudiziale

È stato introdotto il "patto marciano" per i finanziamenti alle imprese garantiti da immobili

1. Modifiche al sistema delle garanzie

Il D.L. 59/2016 ha ampliato il novero degli strumenti di garanzia, arricchendolo di due nuovi istituti, che mirano a rafforzare i meccanismi di tutela per i soggetti che concedono finanziamenti alle imprese e, per tale via, ad agevolare l'offerta di credito a queste ultime. Parallelamente, ha elaborato specifici presidi a beneficio dei prenditori interessati dall'applicazione di tali istituti³⁾.

a. Pegno non possessorio

È stata introdotta nell'ordinamento una forma di garanzia mobiliare non possessoria, che consente al debitore-imprenditore di stanziare in garanzia (anche attraverso un terzo garante) una vasta gamma di beni (anche futuri o ancora non individualmente determinati) senza doverse ne privare al momento della costituzione del pegno, come invece previsto per il pegno tradizionale. Per informare i soggetti interessati dell'esistenza del vincolo è prevista la costituzione di un registro informatizzato presso l'Agenzia delle entrate⁴⁾. Sotto questo profilo, la nuova norma allinea il nostro ordinamento alle norme vigenti nelle principali economie avanzate⁵⁾.

La figura del pegno non possessorio consente molteplici modalità di escussione, alternative al percorso giudiziario. Il creditore può vendere il bene attraverso procedure competitive, anche avvalendosi di soggetti specializzati, sulla base di una stima compiuta da un esperto⁶⁾; oppure può procedere alla riscossione delle somme, quando oggetto del pegno non possessorio siano crediti; se previsto nel contratto, può locare il bene imputando i canoni a soddisfacimento del proprio credito o, ancora, può appropriarsi del cespite stanziato in garanzia, fino a concorrenza della somma garantita.

Per evitare dubbi applicativi, sono stati disciplinati il procedimento per l'opposizione alla riscossione, quello per l'escussione del pegno, nonché l'eventuale concorso della procedura di escussione del credito con altra procedura esecutiva.

b. Trasferimento di bene immobile a scopo di garanzia (cosiddetto "patto marciano")

Le nuove norme introducono, per i finanziamenti concessi alle imprese, la possibilità di inserire nei contratti una specifica clausola che, in caso di grave inadempimento del debitore⁷⁾, consente al creditore (banca o altro intermediario abilitato) di acquisire in via stragiudiziale la proprietà dell'immobile costituito in garanzia, purché non si tratti dell'abitazione principale del debitore inadempiente o di suoi congiunti (o del terzo garante). L'esito è dunque diverso da quello della procedura esecutiva nella quale, di norma, il creditore incamera la somma di

3) Sul tema, cfr. E. Brodi, *Il sistema delle garanzie in Italia: una lettura economica delle disposizioni in materia di privilegio, pegno e ipoteca*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, di prossima pubblicazione.

4) La piena operatività del meccanismo pubblicitario è subordinata all'adozione di un decreto da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della Giustizia, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione (avvenuta il 3 luglio 2016).

5) Cfr. Banca Mondiale, *Doing Business 2016*, consultabile su <http://www.doingbusiness.org>, ed E. Brodi, *op. cit.* (nota 3).

6) Nel caso di vendita stragiudiziale – salvo il caso di beni di non apprezzabile valore – il prezzo di riferimento della cessione è individuato da un operatore esperto, nominato di comune accordo dalle parti o, in mancanza, dal giudice.

7) Deve trattarsi di mancato pagamento protrattosi per oltre nove mesi dalla scadenza di almeno tre rate, anche non consecutive, nel caso di finanziamenti a rimborso rateale mensile; per oltre nove mesi dalla scadenza anche di una singola rata, nel caso di finanziamenti a rimborso rateale di durata maggiore al mese o per i finanziamenti a rimborso in unica soluzione. Inoltre, qualora il debitore abbia rimborsato almeno l'85 per cento della quota capitale del finanziamento concesso, il periodo di inadempimento è elevato da nove a dodici mesi.

denaro ottenuta con la vendita dei beni pignorati. Il trasferimento può avere a oggetto anche un altro diritto immobiliare, diverso da quello di proprietà.

Il percorso di escussione si articola nelle seguenti fasi: la comunicazione al debitore (o al terzo datore di garanzia) della volontà di acquisire la proprietà dell'immobile e l'indicazione dell'ammontare del credito per cui si procede; la richiesta al Presidente del Tribunale di nominare un perito indipendente con l'incarico di stimare il valore dell'immobile; la redazione della stima da parte del perito; il versamento al debitore dell'eventuale differenza, nel caso in cui tale stima sia superiore all'ammontare del debito inadempito.

La perizia deve essere eseguita sulla base del valore di mercato, in conformità ai criteri fissati per la valutazione degli immobili nell'ambito dei processi esecutivi immobiliari⁸⁾; ciò garantisce omogeneità nella conduzione delle valutazioni ed esplicita *ex ante* i criteri adoperati dal professionista, con conseguenti benefici in termini di imparzialità e trasparenza. La stima può essere contestata dal debitore; tuttavia, l'opposizione non sospende gli effetti del trasferimento di proprietà ma, se accolta, incide sul conguaglio in denaro che il creditore ha l'obbligo di versare.

Dopo aver notificato al debitore la volontà di avvalersi della clausola, il creditore deve attendere 60 giorni prima di richiedere al giudice la nomina del perito, che deve provvedere alla valutazione entro 60 giorni⁹⁾; non sono, invece, indicati termini per la nomina giudiziale del professionista.

È ragionevole ipotizzare che, in presenza del "patto marciano", si giunga al trasferimento della proprietà dell'immobile nell'arco di 6 mesi, laddove la durata media stimata delle procedure esecutive era di oltre quattro anni prima degli interventi della scorsa estate e di oltre tre anni prima del decreto 59/2016.

Il "patto marciano" può essere previsto al momento della sottoscrizione del contratto di finanziamento oppure può essere introdotto successivamente, rinegoziando le condizioni contrattuali. Esso può pertanto essere applicato anche allo stock di NPLs, purché non sia stata avviata una procedura concorsuale.

In caso di inadempimento del debitore, il patto può essere adoperato anche qualora il bene dato in garanzia sia sottoposto a esecuzione forzata. In tal caso, l'accertamento dell'inadempimento è compiuto dal giudice dell'esecuzione e il valore di stima è determinato dall'esperto nominato dallo stesso giudice.

Il "patto marciano" consentirà una significativa riduzione dei tempi di recupero dei crediti...

... e potrà essere applicato anche ai finanziamenti esistenti attraverso la loro rinegoziazione

8) Più specificamente, il perito effettua la stima procedendo al calcolo della superficie dell'immobile, del valore per metro quadro e del valore complessivo, esponendo analiticamente gli adeguamenti e le correzioni della stima.

9) Tale termine è stato introdotto dalla legge di conversione, che ha anche previsto il termine di 20 giorni per un eventuale contraddittorio tra il perito, il creditore e il debitore (o il terzo datore di garanzia), per l'eventuale revisione della perizia o per chiarimenti in caso di contestazioni.

Il registro accrescerà le informazioni a disposizione degli operatori del mercato degli NPLs

2. Registro delle procedure esecutive e fallimentari

È prevista la creazione di un registro elettronico contenente informazioni sulle procedure di espropriazione forzata immobiliare e su quelle concorsuali (fallimenti, procedure di amministrazione straordinaria, concordati preventivi, accordi di ristrutturazione e piani di risanamento). Lo strumento è ispirato al database *Public Access to Court Electronic Records* (c.d. PACER) operativo negli Stati Uniti, attraverso il quale gli operatori del mercato degli NPLs (fondi e banche d'investimento, consulenti finanziari, studi legali e altri soggetti) acquisiscono informazioni dettagliate sulle procedure in essere presso le corti americane.

Il registro sarà gestito dal Ministero della Giustizia e sarà accessibile alla Banca d'Italia che potrà utilizzarlo per le proprie finalità istituzionali. Esso sarà strutturato in due sezioni: una ad accesso pubblico (gratuito) e una ad accesso limitato (e di regola oneroso) riservato a specifiche categorie di soggetti interessati¹⁰. La maggiore trasparenza connessa con la disponibilità di tali informazioni potrà facilitare la stima del valore degli NPLs e contribuire allo sviluppo del loro mercato. Potrà, inoltre, favorire le operazioni di ristrutturazione, agevolando strategie di acquisto in blocco di crediti verso singole imprese in crisi, ai fini dell'acquisizione del controllo sul piano di ristrutturazione (le cosiddette operazioni di "loan to own").

3. Modifiche alla disciplina delle procedure esecutive

Il decreto contiene misure – ulteriori rispetto a quelle introdotte nel 2015 – che accelerano la procedura di espropriazione forzata, ne snelliscono l'iter e accrescono le probabilità di realizzo dei beni pignorati, incrementando l'entità dei recuperi. Si prevede, in particolare:

- a) l'obbligo per il giudice di ricorrere a modalità telematiche per le operazioni di vendita (il ricorso a tali tecniche era sinora facoltativo). Ciò contribuirà ad ampliare la platea dei possibili acquirenti;
- b) il diritto dei potenziali acquirenti di esaminare i beni in vendita entro 15 giorni da quando ne facciano richiesta attraverso il portale delle vendite pubbliche;
- c) la possibilità di un ribasso del prezzo di vendita fino al 50 per cento dopo il quarto tentativo di vendita andato deserto¹¹, con l'obiettivo di evitare ulteriori tentativi infruttuosi e di accelerare la conclusione del processo esecutivo;
- d) l'ampliamento della possibilità di assegnare direttamente il bene ai creditori. L'istituto dell'assegnazione, già rivitalizzato con la riforma del 2015, viene ora potenziato attraverso il riconoscimento al creditore della possibilità di presentare istanza di assegnazione, al prezzo base dell'ultimo tentativo di vendita andato deserto, anche a favore di un terzo da nominarsi entro cinque giorni. La disposizione può facilitare l'acquisizione dell'immobile pignorato anche da parte delle banche creditrici in vista di un trasferimento a società specializzate nella gestione degli immobili;

10) Alla normativa secondaria è affidato il duplice compito di individuare le categorie di soggetti legittimati a consultare la sezione del registro ad accesso limitato e di fissare il contributo dovuto per l'accesso.

11) Con le modifiche introdotte dal D.L. 83/2015, dopo la prima vendita andata deserta, il giudice può stabilire un nuovo tentativo di vendita fissando un prezzo base inferiore di un quarto rispetto a quello precedente; un ulteriore ribasso del 25% è possibile al terzo e al quarto esperimento; al quinto l'ulteriore ribasso potrebbe ora aver luogo fino al 50%.

- e) un più veloce rilascio dell'immobile pignorato a opera del custode nominato dal giudice dell'esecuzione, senza le formalità previste dal codice di procedura civile per il rilascio degli immobili (in particolare, senza l'assistenza dell'ufficiale giudiziario);
- f) lo sbarramento alla possibilità del debitore di presentare opposizione all'esecuzione oltre un certo termine. Per i processi instaurati successivamente all'entrata in vigore della riforma, una volta fissata dal giudice la vendita o l'assegnazione dell'immobile pignorato, il debitore non può più opporsi al processo esecutivo promosso in suo danno, salvo il caso di rilevanti fatti sopravvenuti o di ritardo nell'opposizione per causa non imputabile a chi la propone;
- g) la possibilità di una distribuzione parziale delle somme ricavate dall'esecuzione immobiliare, in modo da anticipare – sia pure in parte – il momento di soddisfazione dei creditori (il progetto di distribuzione parziale può coprire fino al 90 per cento delle somme da ripartire);
- h) l'istituzione di un elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita dei beni pignorati su delega del giudice dell'esecuzione.

Le misure mirano ad aumentare l'interesse per il bene sul mercato e a migliorarne le condizioni di vendita. Un processo più snello, rapido e certo produrrà benefici sia per i creditori sia per i debitori.

4. Modifiche alla normativa fallimentare

Il decreto introduce semplificazioni nella procedura di fallimento e realizza specifici interventi finalizzati a ridurre la durata. In particolare, è prevista la revoca dell'incarico per il curatore che non proceda nei termini previsti alla distribuzione ai creditori delle somme, anche parziali, conseguite in corso di procedura. Inoltre il curatore potrà accedere alle banche dati contenenti informazioni sulla situazione dei debitori. Vengono infine snellite le procedure relative alle adunanze dei creditori, che si potranno svolgere in via telematica.

5. Effetti del “patto marciano” sulla valutazione di mercato dei prestiti deteriorati

Le nuove misure contribuiranno a una significativa riduzione della durata delle procedure di recupero. Nel breve periodo, come ricordato sopra, l'impatto più rilevante è atteso dal “patto marciano”, applicabile ai finanziamenti erogati alle imprese, che consentirà di ridurre in misura rilevante i tempi di escussione della garanzia in caso di inadempimento del debitore.

La riduzione dei tempi di recupero potrà interessare sia i nuovi crediti, che saranno concessi sulla base di contratti che contemplino il patto, sia gli NPLs esistenti, qualora le parti concordino la necessaria modifica contrattuale. A parità di altre condizioni, ciò si tradurrà in un aumento del valore e del prezzo di mercato degli NPLs¹²⁾.

L'utilizzo del “patto marciano” contribuirà ad accrescere il prezzo di mercato delle sofferenze

12) Cfr. L.G. Ciavoliello, F. Ciocchetta, F. M. Conti, I. Guida, A. Rendina e G. Santini, *Quanto valgono i crediti deteriorati?* Banca d'Italia, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, 3, 2016.

Una stima di tale effetto può essere effettuata solo con riferimento alle sofferenze verso imprese assistite da una garanzia ipotecaria. Utilizzando la metodologia riportata in Ciavoliello et al. (2016) sono stati condotti due esercizi di simulazione. Nel primo è stato stimato l'impatto dell'introduzione del "patto marciano" sul prezzo delle future sofferenze (impatto "a regime"); nel secondo si è stimato l'effetto sul prezzo medio dello stock di sofferenze esistenti (impatto "nella fase di transizione"), nell'ipotesi che una parte dei contratti in essere sia rinegoziata per attivare il "patto marciano"¹³.

A regime il prezzo di mercato delle sofferenze verso imprese garantite da immobili potrebbe aumentare fino al valore di bilancio

A regime, qualora l'adozione del "patto marciano" nei contratti fosse generalizzata, l'effetto sul prezzo di mercato delle sofferenze verso imprese garantite da immobili sarebbe considerevole. Considerando un tempo di recupero ridotto a 6 mesi per effetto della riforma, il prezzo che un operatore di mercato sarebbe disposto a pagare per un credito della specie, con valore lordo iniziale pari a 100 e attualmente iscritto in bilancio per un valore pari a 60, potrebbe aumentare fino a valori prossimi a quelli di bilancio¹⁴.

Nella fase di transizione la quantificazione dell'effetto sul prezzo medio dello stock esistente di sofferenze verso imprese garantite da immobili dipenderà (a) dalla quota di sofferenze potenzialmente interessata dall'applicazione del meccanismo stragiudiziale e (b) dalla porzione che sarà effettivamente rinegoziata.

L'aumento del prezzo medio dello stock di sofferenze in essere dipenderà dalla quota di contratti effettivamente rinegoziata

Per quanto riguarda il punto (a), si può assumere che le posizioni potenzialmente interessate dal meccanismo siano quelle iscritte tra le sofferenze da minore tempo; per queste, infatti, si può ritenere che le procedure giudiziali di recupero non siano state avviate o siano alle prime fasi. Approssimando la quota di cui al punto (a) con quella delle posizioni classificate tra le sofferenze da meno di due anni, essa sarebbe attualmente pari a circa un terzo. La quota di cui al punto (b) dipende dagli incentivi delle banche e delle imprese alla rinegoziazione, sui quali incidono le caratteristiche specifiche di ciascun rapporto creditizio. Se questa quota fosse del 50 per cento, la differenza media che al momento si osserva tra il valore di bilancio dello stock di sofferenze verso imprese garantite da immobili e i prezzi offerti dagli investitori per acquistarle si ridurrebbe di circa il 15 per cento. Ciò corrisponderebbe a un aumento del prezzo medio offerto dagli investitori, espresso in rapporto al valore lordo iniziale, pari a circa cinque punti percentuali¹⁵.

13) Ci si riferisce, in particolare, all'ipotesi in cui il "patto marciano" riguardi lo stesso immobile oggetto della garanzia ipotecaria concessa all'atto del finanziamento.

14) Il caso qui considerato fa riferimento a sofferenze assistite da garanzie immobiliari, che nella media del sistema bancario italiano vengono attualmente valutate attorno al 60 per cento del valore lordo iniziale (da cui il 60 ipotizzato). Le elaborazioni condotte in Ciavoliello et al. (2016) sono invece riferite a una sofferenza assistita solo in parte da garanzie reali, che viene mediamente valutata in bilancio al 40 per cento del valore lordo iniziale.

15) Diversamente dalla stima "a regime", in questa seconda simulazione, oltre ai 6 mesi richiesti per la conclusione dell'escussione stragiudiziale, sono stati considerati ulteriori 9 mesi come presupposto di escussione (per un totale, quindi, di 15 mesi). In particolare, si è ipotizzato che, in seguito alla rinegoziazione, il debitore si renda per una seconda volta inadempiente, prima che il creditore possa richiedere il trasferimento in proprietà del bene (cfr. nota 7).