

Comitato Esecutivo del 4 maggio 2021

Punto 7 all' ODG

Stato di avanzamento delle attività associative sulla regolamentazione relativa al factoring

ALLEGATO 7.1

**Attività parlamentare e iter legislativi in corso
Aggiornamento al 30 aprile 2021**

ATTIVITA' PARLAMENTARE E ITER LEGISLATIVI IN CORSO

Aggiornamento al 30 aprile 2021

Monitoraggio normativa e contatti istituzionali

1. Disegni di Legge in materia di crediti in sofferenza

La Commissione Finanze al Senato ha avviato l'esame **Ddl 2098 PITTELLA¹** recante "*Disposizioni per favorire la transazione agevolata delle posizioni classificate come crediti a sofferenza o ad inadempienza probabile*", che prevede il **diritto del debitore**, titolare di una posizione deteriorata, **di essere previamente informato dell'intenzione della banca o dell'intermediario finanziario ex 106 di cedere il credito deteriorato** (cessioni NPL) e **di richiedere, entro trenta giorni dalla comunicazione, una transazione stragiudiziale** finalizzata al pagamento, a saldo e stralcio di quanto dovuto, **per un importo non inferiore al valore contabile netto dell'esposizione** come risultante dall'ultimo bilancio approvato. Eventuali cessioni realizzate senza la comunicazione al debitore sono inefficaci.

La normativa non chiarisce in quali termini l'intermediario sia tenuto ad aderire alla proposta transattiva del debitore. E' tuttavia previsto che, il creditore possa procedere, in assenza di riscontro del debitore, alla cessione a terzi ma debba **comunicare al debitore il prezzo di cessione concordato** con il cessionario e che il **debitore abbia diritto di pagare al creditore l'equivalente del prezzo comunicatogli** entro trenta giorni dalla comunicazione del medesimo.

L'insieme delle previsioni porta presumibilmente a ritenere che l'intermediario non sia vincolato dalla proposta transattiva del debitore ma possa valutare più conveniente procedere con l'operazione di cessione (nell'ipotesi poco probabile in cui il valore netto di bilancio sia inferiore al prezzo di cessione concordato) dando tuttavia l'ultima possibilità al debitore di chiudere l'esposizione prima della cessione pagando il prezzo di cessione concordato.

Il Ddl introduce inoltre una misura straordinaria per ridurre tali partite anomale rappresentata dalla **possibilità riconosciuta al debitore di concordare** con l'intermediario creditizio o finanziario, verso cui ha un debito classificato in sofferenza o inadempienza probabile, anche in caso di assenza della comunicazione di cessione, **una transazione stragiudiziale per la restituzione a saldo e stralcio di quanto dovuto versando un importo non inferiore al valore netto di bilancio della propria esposizione**, limitando la possibilità dell'intermediario di rifiutare la proposta transattiva solo nel caso in cui l'importo offerto in pagamento dal debitore sia inferiore al valore netto di bilancio di ciascuno dei crediti maggiorato del 10%.

Il perimetro di applicazione di tale previsione non appare chiarissimo: sembrerebbe applicarsi non in modo circoscritto all'ipotesi di cessioni di crediti NPL ma in via generale a tutte le esposizioni classificate dall'intermediario in sofferenza o inadempienza probabile, in una fase quindi precedente e indipendente dalla intenzione di cessione dei crediti deteriorati. Nelle intenzioni del proponente, la **misura** è descritta come **straordinaria e non più ripetibile**, essendo **limitata ai soli crediti classificati a sofferenza o unlikely to pay al 31 dicembre 2020 e risultanti in CR Bankit**.

¹ PITTELLA, ALFIERI, ASTORRE, BOLDRINI, CERNO, CIRINNÀ, COLLINA, D'ARIENZO, FEDELI, FERRAZZI, GIACOBBE, IORI, MANCA, PARRINI, PINOTTI, ROJC, STEFANO, VATTUONE, VERDUCCI e LAUS

Se questa interpretazione estensiva fosse confermata e la misura effettivamente adottata, in un contesto regolamentare che prevede la nuova definizione di default e la disciplina del calendar provisioning, l'impatto per banche e intermediari finanziari sarebbe significativo e ulteriormente penalizzante non solo in termini economici ma anche operativi. Per il settore del factoring, tenuto conto della migliore qualità del credito rispetto al settore bancario tradizionale, l'impatto potenziale appare più contenuto: al 31 dicembre 2020 le esposizioni lorde per sofferenze e inadempienze probabili ammontavano a circa 1,8 miliardi di euro su 52 miliardi di euro di esposizioni lorde complessive (3,4%) con rettifiche di valore su tali attività deteriorate pari a 1,2 miliardi di euro.

Le criticità e controindicazioni contenute nel provvedimento sono numerose:

- Alla luce delle “agevolazioni” sulla quantificazione dell'importo del debito e dei tempi lunghi di recupero giudiziale dei crediti registrati dal sistema, per il debitore appare più conveniente attuare comportamenti attendisti e opportunistici in attesa che la propria esposizione perda di valore.
- Se l'obiettivo, pur comprensibile, è quello di sostenere il debitore in crisi, indebolito dalla precedente crisi finanziaria e ora stremato dalla pandemia, sarebbe quantomeno opportuno restringere l'ambito applicativo alle categorie di debitori effettivamente deboli: persone fisiche, imprese individuali riconducibili alle persone fisiche e/o PMI, escludendo medie e grandi imprese e pubblica amministrazione.
- Le rettifiche di valore sulle esposizioni deteriorate sono frutto di valutazioni interne e politiche di bilancio che non dovrebbero riguardare interessamenti da parte dei debitori e, attualmente, sono pesantemente condizionate da normative contabili e di vigilanza prudenziale.
- Le logiche di definizione dei prezzi dei portafogli NPL, basate su calcoli di probabilità nell'incasso di una massa di crediti, non rispondono a criteri di rappresentatività dell'effettivo valore del singolo credito e non ha senso che siano applicate sic et simpliciter a richieste di transazione su singoli crediti.
- La previsione delle varie comunicazioni e notifiche ai singoli debitori allunga e complica il processo di gestione ed eventuale cessione di tali posizioni.
- La declinazione in ambito factoring di tale misura straordinaria può generare complessità anche rilevanti ancora da capire e delineare.

In fase di prima analisi del ddl, la Commissione decide di congiungere il suo esame con gli altri disegni di legge già in discussione sullo stesso tema e in particolare:

- (79) Loredana DE PETRIS. - Disposizioni per favorire la definizione delle sofferenze bancarie a carico di famiglie ed imprese
- (788) URSO ed altri. - Disposizioni volte ad agevolare le prospettive di recupero dei crediti in sofferenza e a favorire e accelerare il ritorno in bonis del debitore ceduto
- (1287) LANNUTTI ed altri. - Misure in materia di tutela della proprietà immobiliare sottoposta a procedura esecutiva

Si attende quindi la redazione di un testo unificato

Tutti i ddl in esame si focalizzano sulla necessità di risolvere il problema della pesante mole di crediti NPL nel bilancio delle banche, che condizionano il mercato del credito e anche la ripresa dell'economia, attraverso la “remissione” di una parte del debito al debitore, pari al valore della perdita che la banca ha già accantonato in bilancio o che sarebbe disposta a sostenere con la cessione della posizione a terzi, consentendogli così di chiudere la partita in sofferenza e, se ne ricorrono le condizioni, tornare a svolgere in maniera competitiva l'attività economica.

Tutti i ddl, che si traducono sostanzialmente in una forma di “condono” dei debiti, condizionano l’autonomia contrattuale e “imprenditoriale” degli intermediari e la libertà di agire in giudizio.

Di seguito l’esame dei singoli ddl

Disegno di legge n. 79

Disposizioni per favorire la definizione delle sofferenze bancarie a carico di famiglie ed imprese

FIRMATARI	DE PETRIS
ITER	Presentato in data 23 marzo 2018; annunciato nella seduta n. 1 del 23 marzo 2018. Assegnato alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) in sede redigente il 21 giugno 2018. Avviato esame nella seduta n. 158 del 11/02/2020
AMBITO OGGETTIVO	“posizioni a sofferenza” i rapporti giuridici tra banche o intermediari finanziari ex art 106 e loro debitori classificati a sofferenza , secondo le vigenti disposizioni della Banca d'Italia, e risultanti tali alla data del 31 dicembre 2017 presso la centrale dei rischi della Banca d'Italia.
PREVISIONI	<ul style="list-style-type: none"> • I debitori a sofferenza possono richiedere (entro il 31 dicembre 2018) all'intermediario cred. o fin. di cui sono debitori di concordare una transazione stragiudiziale per la restituzione, a saldo di quanto dovuto, di un importo non superiore al valore netto di bilancio delle loro singole esposizioni, come risultanti dal bilancio al 31 dicembre 2017 dell'intermediario • l'intermediario, entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza, è tenuto a comunicare il valore contabile dei crediti vantati verso il debitore istante con l'indicazione dei relativi accantonamenti stanziati per le previsioni di perdita al 31 dicembre 2017. • l'intermediario non può rifiutare la proposta transattiva qualora l'importo offerto in pagamento dal debitore coincida con il valore netto di bilancio di ciascuno dei crediti. • Qualora l'intermediario non aderisca alla proposta del debitore di formalizzare la transazione, le eventuali perdite future registrate sui relativi crediti nei quattro anni solari successivi non sono fiscalmente deducibili. • I crediti per i quali sia stata proposta da parte del debitore all'intermediario una transazione, per i tre anni successivi alla stessa non possono essere ceduti a terzi a qualunque titolo, per un importo inferiore al loro valore netto di bilancio al 31 dicembre 2017. • Qualora un intermediario finanziario intenda cedere a un credito classificato a sofferenza è tenuto a informarne per iscritto in tempo utile il debitore comunicandogli il prezzo di cessione concordato con il cessionario. Il debitore ha diritto di pagare al creditore cedente l'equivalente del prezzo comunicatogli entro novanta giorni dalla comunicazione del medesimo. Il pagamento così avvenuto libera il debitore da tutte le sue obbligazioni verso il creditore.

Disegno di legge n. 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

FIRMATARI	URSO, CIRIANI, DE BERTOLDI, FAZZOLARI, IANNONE, MARSILIO, ZAFFINI, BALBONI, RAUTI, RUSPANDINI, STANCANELLI, CESARO, CARBONE e DE SIANO
ITER	Presentato in data 12 settembre 2018; annunciato nella seduta n. 36 del 13 settembre 2018. Assegnato alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) in sede redigente il 4 ottobre 2018. Avviato esame nella seduta n. 154 del 15/01/2020
AMBITO OGGETTIVO	Cessioni di crediti, qualificati come deteriorati in base alle disposizioni dell'autorità competente e ceduti a terzi da banche e intermediari finanziari ex 106 quando: a) il credito ceduto sia classificato come deteriorato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2018 , secondo quanto previsto dalla circolare della Banca d'Italia n. 272 del 30 luglio 2008, e relativi aggiornamenti; b) il titolare della posizione debitoria ceduta sia una persona fisica o un'impresa rientrante nella categoria delle microimprese e delle piccole e medie imprese (PMI) , ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, che risultano essere debitrice nei confronti dei soggetti cedenti di una o più posizioni debitorie classificate ai sensi della lettera a); c) la posizione debitoria sia ceduta dal soggetto cedente alla società cessionaria nell'ambito di una cessione di portafoglio o di operazioni di cartolarizzazione, sia in sede volontaria che nel corso di procedure di risoluzione o di altra procedura concorsuale, entro il 31 dicembre 2019 .
PREVISIONI	<ul style="list-style-type: none"> La proposta di legge riguarda le cessioni di crediti NPL e la soluzione prospettata è che tali posizioni debitorie possano essere estinte mediante pagamento di un importo pari al prezzo di acquisto della posizione debitoria da parte della società cessionaria, maggiorato di una data percentuale. Il debitore ha il diritto di estinguere le proprie posizioni debitorie, di valore non superiore, singolarmente o complessivamente, a euro 25.000.000, in essere presso una singola società cessionaria, mediante pagamento, a saldo di quanto dovuto, di un importo pari al prezzo di acquisto della posizione da parte della società cessionaria, aumentato del 20 per cento. Il soggetto cedente e la società cessionaria sono tenuti a comunicare tempestivamente al debitore l'avvenuta cessione della sua posizione debitoria. La comunicazione deve contenere l'indicazione del prezzo di acquisto (determinato dal rapporto percentuale tra valore nominale lordo del credito e prezzo effettivamente pagato per il portafoglio dei crediti in cui rientra la posizione debitoria di cui si chiede l'estinzione).

Disegni di legge n. 1287

Misure in materia di tutela della proprietà immobiliare sottoposta a procedura esecutiva

FIRMATARI	LANNUTTI, PESCO, DI NICOLA, MORRA, SILERI, LANZI, ACCOTO, LEONE, TRENTACOSTE, GIANNUZZI, CASTELLONE, CORBETTA, DONNO, PIRRO, NATURALE, ROMANO, PUGLIA, Giuseppe PISANI, PRESUTTO, MATRISCIANO, FENU, CROATTI, LOMUTI, SANTILLO, AIROLA, ANGRISANI, GAUDIANO, DELL'OLIO, CASTALDI, MAUTONE, DRAGO, GUIDOLIN, FERRARA, Marco PELLEGRINI, VACCARO, RICCIARDI, DI MARZIO, ROMAGNOLI, DI GIROLAMO, ABATE e CORRADO
ITER	Presentato in data 14 maggio 2019; annunciato nella seduta n. 112 del 14 maggio 2019. Assegnato alla 2ª Commissione permanente (Giustizia) in sede redigente l'11 giugno 2019. Avviato esame nella seduta n. 158 dell'11 febbraio 2020
AMBITO OGGETTIVO	Debitore, persona fisica, sia in difficoltà finanziaria L'oggetto del debito sia costituito da un prestito immobiliare L'immobile sia l'unico di proprietà del debitore e del proprio nucleo familiare, sia adibito ad uso abitativo e il debitore vi risieda anagraficamente; e) il valore dell'immobile non sia superiore a euro 250.000;
PREVISIONI	Piano di ristrutturazione del debito.

Disegno di legge n. 2098

Disposizioni per favorire la transazione agevolata delle posizioni classificate come crediti a sofferenza o ad inadempienza probabile

FIRMATARI	PITTELLA, ALFIERI, ASTORRE, BOLDRINI, CERNO, CIRINNÀ, COLLINA, D'ARIENZO, FEDELI, FERRAZZI, GIACOBBE, IORI, MANCA, PARRINI, PINOTTI, ROJC, STEFANO, VATTUONE, VERDUCCI e LAUS
ITER	Presentato in data 16 febbraio 2021; annunciato nella seduta n. 299 del 24 febbraio 2021 Assegnato alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) in sede redigente l'8 aprile 2021. Avviato esame nella seduta n. 233 del 15/04/2021
AMBITO OGGETTIVO	"posizioni deteriorate" i rapporti giuridici tra le banche o gli intermediari finanziari ex art 106, le società di cartolarizzazione nonché le agenzie di recupero crediti di, e i loro debitori, classificati a sofferenza o a inadempienza probabile secondo le vigenti disposizioni della Banca d'Italia e risultanti tali alla data del 31 dicembre 2020 presso la CR Bankit.
PREVISIONI	<ul style="list-style-type: none"> Qualora un creditore intenda cedere a terzi una posizione deteriorata, deve darne previa comunicazione scritta al debitore. Il debitore, ricevuta la comunicazione, può richiedere al creditore, nel termine dei successivi trenta giorni, di concordare una transazione stragiudiziale finalizzata al pagamento, a saldo e stralcio di quanto dovuto dal debitore, per un importo non inferiore al valore contabile netto dell'esposizione come risultante dall'ultimo bilancio approvato.

	<ul style="list-style-type: none"> Solo dopo i trenta giorni, Il creditore può procedere alla cessione a terzi, in tutto o in parte, del credito ed è tenuto a comunicare al debitore il prezzo di cessione concordato con il cessionario. Il debitore ha diritto di pagare al creditore cedente l'equivalente del prezzo comunicatogli entro trenta giorni dalla comunicazione del medesimo. Il pagamento così avvenuto libera il debitore da tutte le sue obbligazioni verso il creditore. <p>ULTERIORE MISURA STRAORDINARI DA CHIARIRE</p> <ul style="list-style-type: none"> Il debitore può presentare al creditore l'istanza di transazione stragiudiziale anche in assenza della comunicazione del creditore dell'intenzione di cedere. Il creditore non può rifiutare la proposta transattiva qualora l'importo offerto in pagamento dal debitore coincida con il valore netto di bilancio di ciascuno dei crediti maggiorato del 10 per cento.
--	--

2. Disegni di Legge in materia di cessione dei crediti commerciali verso gli enti locali

La proposta di legge “**Disposizioni in materia di cessione a terzi dei crediti commerciali verso gli enti locali**” (**Atto Camera n. 2734**), iniziativa parlamentare On. Emanuele Cestari (Lega) e altri², presentata in data 22 ottobre 2020 e assegnata alla 5ª Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione) in sede referente il 27 novembre 2020, non ha ancora visto avviare l'esame in Commissione.

Si ricorda che la proposta di Legge, che si compone di un solo articolo, ha l'obiettivo di introdurre l'accettazione espressa della cessione da parte degli enti pubblici locali e applicare il principio del SILENZIO RIFIUTO entro 45 gg dalla cessione.

Il tema delle cessioni di crediti verso enti locali, nei medesimi termini contenuti del Ddl Cestari, è stato oggetto di **proposte di emendamento presentate dall'Anci al decreto Sostegni** (Ddl AS 2144 “Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n.41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19”) non recepite

Con riferimento invece alle cessioni di crediti tributari vantati dagli enti locali, si segnala che dopo la sospensione dal 5 novembre 2019, è ripreso a metà aprile in Commissione Affari Costituzionali l'esame del ddl C. 1356 Pella e dei disegni di legge abbinati C. 2071 e C. 2240, recanti “**Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre**

² Iniziativa dei deputati:

C. 2734: CESTARI Emanuele; BADOLE Mirco; BAZZARO Alex; BIANCHI Matteo Luigi; BILLI Simone; BITONCI Massimo; CAFFARATTO Gualtiero; CANTALAMESSA Gianluca; CAPITANIO Massimiliano; CAVANDOLI Laura; COVOLO Silvia; DARA Andrea; DURIGON Claudio; FERRARI Roberto Paolo; FOGLIANI Ketty; FOSCOLO Sara; FRASSINI Rebecca; GARAVAGLIA Massimo; GASTALDI Flavio; GAVA Vannia; GIACOMETTI Antonietta; GOLINELLI Guglielmo; GUSMEROLI Alberto Luigi; IEZZI Igor Giancarlo; LUCCHINI Elena; MORRONE Jacopo; PANIZZUT Massimiliano; PATASSINI Tullio; PATELLI Cristina; POTENTI Manfredi; PRETTO Erik Umberto; TATEO Anna Rita; VINCI Gianluca; ZORDAN Adolfo

disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale”.

Il ddl è stato oggetto di una recente proposta emendativa nelle commissioni riunite I-V in sede referente (proposta n. 36.011. pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 14/04/2021) riguardante proprio il tema delle cessioni dei crediti tributari vantati dagli enti locali, la quale demanda al MEF l’emanazione di *“istruzioni per la cessione di crediti di natura tributaria successivi al 2015 dei comuni fino a 15.000 abitanti, portati da titolo esecutivo non soggetto ad impugnazione, individuabili in blocco a società pubbliche di riscossione, stabilendo altresì il corrispettivo percentuale della cessione ed i termini di pagamento in relazione alla natura pro soluto o pro solvendo della stessa, come individuata dall'ente cedente”*.

Il provvedimento è ancora in corso di esame.