



Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione

D.L. 59/2016 / A.C. 3892

Dossier n° 123 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

20 giugno 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3892
D.L.	59/2016
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione
testo originario:	14
Date:	
emanazione:	3 maggio 2016
pubblicazione in G.U.:	3 maggio 2016
approvazione del Senato:	9 giugno 2016
scadenza:	2 luglio 2016
Commissione competente :	VI Finanze
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si compone di 4 capi:

il **capo I (articoli 1-7)** reca misure a sostegno delle imprese e di accelerazione del recupero crediti;

il **capo II (articoli 8-10)** reca misure in favore degli investitori in banche in liquidazione;

il **capo III (articoli 11 e 12)** riguarda altre disposizioni finanziarie;

il **capo IV (articoli 13 e 14)** concerne la copertura finanziaria l'entrata in vigore.

Più nel dettaglio, gli **articoli 1 e 2** introducono due nuovi istituti: il pegno non possessorio e il patto marcano. L'articolo 1 del provvedimento, modificato al Senato, disciplina una nuova garanzia reale mobiliare, di natura non possessoria, denominata "pegno mobiliare non possessorio". Si tratta di una garanzia del credito in cui il debitore - diversamente che nel pegno (possessorio) - non si spoglia del bene mobile che ne è oggetto. Durante l'esame del provvedimento al Senato è stata fatta salva la possibilità, per il creditore, di promuovere azioni conservative o inibitorie se il debitore o il terzo costituente pegno abusano nell'utilizzo del bene che resta in loro possesso. Nella medesima sede, la normativa è stata integrata con la disciplina del procedimento per l'opposizione alla riscossione, quello per procedere materialmente all'escussione del pegno e l'eventuale concorso della procedura di escussione del credito con altra procedura esecutiva. Con una norma di chiusura, il Senato ha chiarito che la disciplina del pegno mobiliare non possessorio può essere ricondotta, per quanto non espressamente previsto dal decreto-legge, alla disciplina codicistica del pegno.

L'**articolo 2**, anch'esso modificato durante l'esame al Senato, disciplina il finanziamento alle imprese garantito dal trasferimento di proprietà immobiliari o altri diritti reali immobiliari sospensivamente condizionato. Nel corso dell'esame al Senato sono state modificate le condizioni alle quali l'inadempimento qualificato del debitore comporta la possibilità di avvalersi di tale patto. In particolare, viene allungato da sei a nove mesi il periodo di tempo per cui si deve protrarre l'inadempimento; inoltre, ove alla scadenza della prima delle rate non pagate il debitore abbia già rimborsato almeno l'85 per cento della quota capitale del finanziamento concesso, il predetto periodo di inadempimento è ulteriormente innalzato da nove a dodici mesi. Nel corso dell'esame al Senato sono stati poi precisati gli effetti del patto chiarendo che esso, ai fini del concorso tra i creditori, è equiparato all'ipoteca. Sono state introdotte norme procedurali sulla nomina e sull'attività del perito chiamato a stimare l'immobile.

L'**articolo 3**, modificato al Senato, istituisce presso il Ministero della giustizia un registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure d'insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi.

L'**articolo 4**, anch'esso oggetto di modifiche nel corso dell'esame al Senato, reca misure acceleratorie

della procedura di espropriazione forzata, anche attraverso novelle al codice di procedura civile. Nel corso dell'esame al Senato, tra l'altro:

è stata introdotta l'impugnabilità (sotto forma di opposizione agli atti esecutivi) del provvedimento con il quale il giudice dell'esecuzione dispone la liberazione dell'immobile pignorato, senza oneri ulteriori per l'aggiudicatario o l'assegnatario o l'acquirente;

è stata disciplinata l'ipotesi in cui, nell'immobile pignorato, si trovano beni mobili che non debbono essere consegnati ovvero documenti inerenti lo svolgimento di attività imprenditoriale o professionale;

sono state stabilite le modalità specifiche con cui il giudice dell'esecuzione può disporre la distribuzione, anche parziale, delle somme ricavate a favore dei creditori aventi diritto all'accantonamento ovvero a quei creditori la cui pretesa è controversa.

L'**articolo 5** interviene sulla materia della ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare. In particolare si dispone che, ai fini del recupero o della cessione dei crediti, i soggetti incaricati possono avvalersi delle norme per la ricerca dei beni con modalità telematiche per accedere ai dati relativi ai soggetti nei cui confronti la procedura ha ragioni di credito, anche in mancanza di titolo esecutivo nei loro confronti. Nell'ambito di procedure concorsuali e di procedimenti in materia di famiglia, l'autorizzazione viene data dal giudice del procedimento.

Nel corso dell'esame al Senato è stato introdotto l'**articolo 5-bis**, che istituisce e disciplina l'elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita dei beni pignorati. Detto elenco, in particolare, è costituito presso ciascun Tribunale e per farne parte occorre, accanto ai titoli abilitativi, aver assolto appositi obblighi di prima formazione, stabiliti con decreto del Ministro della giustizia.

L'**articolo 6**, oggetto di modifiche durante l'esame al Senato, interviene sulla legge fallimentare (di cui al R.D. n. 267 del 1942), con la dichiarata finalità di velocizzare le procedure. Si introduce la possibilità, alle condizioni di legge, di svolgere in via telematica le udienze che richiedono la presenza di un elevato numero di creditori. Si inserisce inoltre, tra le giuste cause di revoca del curatore, anche il mancato rispetto dell'obbligo di presentare un progetto di ripartizione delle somme, quando vi siano somme disponibili da distribuire ai creditori.

L'**articolo 7** dispone l'acquisizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della Società per la Gestione di Attività S.G.A. S.p.A., la società costituita in occasione del salvataggio del Banco di Napoli nel 1997 allo scopo di recuperare i crediti in sofferenza. A fronte del trasferimento delle azioni della Società è riconosciuto un corrispettivo non superiore a 600.000 euro, pari al loro valore nominale. Successivamente all'acquisizione la Società potrà estendere la sua operatività, acquistando e gestendo crediti e altre attività finanziarie anche da soggetti diversi dal Banco di Napoli.

Gli **articoli da 8 a 10**, modificati al Senato, contengono disposizioni in favore dei soggetti che hanno investito in banche in liquidazione, sottoposte a procedure di risoluzione. Si tratta in particolare di coloro che hanno acquistato obbligazioni subordinate della Banca delle Marche S.p.A., della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa, della Cassa di risparmio di Ferrara S.p.A. e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti S.p.A. direttamente dall'istituto di emissione o da un intermediario.

A specifiche condizioni di legge e in presenza di determinati presupposti di ordine patrimoniale e reddituale, questi investitori possono chiedere l'erogazione di un indennizzo forfetario, pari all'80 per cento del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari, al netto degli oneri e spese connessi all'operazione di acquisto e della differenza positiva tra il rendimento degli strumenti finanziari subordinati e il rendimento di mercato individuato secondo specifici parametri. Tale indennizzo è a carico del Fondo di solidarietà per l'erogazione di prestazioni in favore degli investitori, istituito dall'articolo 1, comma 855, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015). Le norme in esame eliminano il limite di 100 milioni posto in origine alla dotazione del Fondo. La presentazione dell'istanza di indennizzo forfetario preclude, a specifiche condizioni, la possibilità di esperire la specifica procedura arbitrale disciplinata dalla richiamata legge di stabilità 2016 (commi da 857 a 860).

Nel corso dell'esame del provvedimento al Senato sono state modificate alcune condizioni per l'accesso al predetto indennizzo (relative al requisito di reddito IRPEF richiesto agli investitori, riferito al 2014 in luogo del 2015), nonché alcuni adempimenti procedurali per l'operatività dell'istituto.

L'**articolo 11**, modificato al Senato, interviene sulla vigente disciplina delle DTA – *Deferred Tax Assets* (imposte differite attive) per superare i rilievi formulati dalla Commissione UE in merito alla compatibilità di tale istituto con la disciplina degli aiuti di Stato. In sintesi, le imprese interessate dalle norme che consentono di trasformare le DTA in crediti d'imposta (contenute nel decreto-legge n. 225 del 2010) possono optare, con riferimento alle attività per imposte anticipate non effettivamente versate, di mantenere l'applicazione della relativa disciplina mediante la corresponsione di un canone annuo, fino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2029. Le maggiori entrate derivanti dalle norme in esame sono destinate al Fondo per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace, al Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si dovessero manifestare nel corso della gestione ed al Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Con le modifiche apportate al Senato si dispone che l'esercizio della predetta opzione si considera effettuato al momento del versamento del canone; il termine per l'esercizio della stessa viene dunque spostato dal 4 giugno al 31 luglio 2016 (per il *quantum* dovuto con riferimento all'esercizio 2015), semplificandone le modalità. Resta ferma una specifica disciplina per le imprese coinvolte in operazioni straordinarie.

L'**articolo 12** introduce una deroga, per gli anni 2016 e 2017, con riferimento al personale del credito, alla disciplina dei fondi di solidarietà bilaterali. La deroga concerne i requisiti di anzianità anagrafica e/o contributiva per l'accesso all'assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo. L'applicazione della deroga temporanea è subordinata all'emanazione del regolamento di relativo adeguamento del Fondo (Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale dipendente dalle imprese del credito).

Durante l'esame al Senato è stato introdotto l'**articolo 12-bis**, concernente la disciplina della cessione in blocco dei crediti d'impresa (cd. *factoring*), che consente lo svolgimento di tale attività alle società di capitali, che svolgono l'attività di acquisto di crediti, vantati nei confronti di terzi, da soggetti del gruppo di appartenenza i quali non siano intermediari finanziari, oppure di crediti vantati da terzi nei confronti di soggetti del gruppo di appartenenza, ferme restando le riserve di attività bancaria previste ai sensi del Testo Unico Bancario.

L'**articolo 13** reca la copertura finanziaria di alcune disposizioni.

L'**articolo 14** determina l'entrata in vigore del provvedimento in esame, che coincide col giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (4 maggio 2016).

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione, presentato in prima lettura al Senato, non era corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che sono state trasmesse entrambe trasmesse alla Presidenza della Camera il 14 giugno 2016.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

All'**articolo 4**:

il comma 2 novella l'articolo 16-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221 e successivamente modificato in più punti dai decreti-legge 90 e 132 del 2014 e 83 del 2015;

il comma 2-*bis*, introdotto al Senato, novella l'articolo 23 del decreto-legge n. 133 del 2014, relativo alla disciplina dei contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili.

L'**articolo 5** novella l'articolo 155-*sexies* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, in materia di ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare, introdotto dall'articolo 19, comma 2, lettera a) del citato decreto-legge n. 132/2014.

Le disposizioni del **capo II** del decreto (misure in favore degli investitori in banche in liquidazione) fanno seguito ai decreti-legge 22 novembre 2015, n. 183, recante disposizioni urgenti per il settore creditizio (abrogato dalla legge di stabilità 2016, che ne ha assorbito i contenuti) e 14 febbraio 2016, n. 18, recante misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio (convertito, con modificazioni, dalla recente legge 8 aprile 2016, n. 49).

L'**articolo 11**, relativo alle attività per imposte anticipate, fa seguito all'articolo 2, commi da 55 a 57, del decreto-legge n. 225 del 2010, come integrato dal decreto-legge n. 83 del 2011.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Con riguardo all'**articolo 1**, che introduce nell'ordinamento il pegno mobiliare non possessorio, si ricorda che principi e criteri direttivi per la revisione del sistema delle garanzie reali mobiliari, volti tra l'altro ad introdurre il pegno mobiliare non possessorio, sono previsti dall'articolo 11 del disegno di legge delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (A.C. 3671), attualmente in corso d'esame in sede referente alla Camera dei deputati.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge che, a seguito dell'approvazione, presso l'altro ramo del Parlamento, di 2 articoli aggiuntivi, si compone di 15 articoli, reca un complesso di interventi che appaiono riconducibili al titolo e al preambolo del decreto-legge.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Deroga implicita allo statuto del contribuente

L'**articolo 11, comma 7** dispone retroattivamente, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2015, il versamento di un canone annuo a carico delle imprese che intendano continuare ad avvalersi della trasformabilità in credito di imposta delle DTA qualificate (imposte differite attive), ove ad esse non corrisponda un effettivo pagamento anticipato di imposte, derogando implicitamente agli articoli 4 ("Non

si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi ne' prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti") e 3, comma 1 ("le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo") dello statuto del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212.

Modifica di norme di recente approvazione, coordinamento e stratificazione normativa

Talune disposizioni del decreto-legge intervengono su una normativa di recente emanazione o modificazione o oggetto di stratificazione normativa. A titolo esemplificativo:

l'articolo 4, comma 2 – come già accennato nel paragrafo relativo a precedenti decreti-legge – novella l'articolo 16-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221 e successivamente modificato in più punti dai decreti-legge 90 e 132 del 2014 e 83 del 2015. In particolare, il comma 9-*septies*, introdotto dal decreto-legge n.132 del 2014, è stato modificato dal decreto-legge n. 83 del 2015;

l'articolo 10 novella i commi 856 e 857 dell'unico articolo della recente legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), tra l'altro differendo il termine di novanta giorni per l'emanazione di uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia, relativi all'attuazione delle disposizioni della stessa legge istitutive del Fondo di solidarietà del "Fondo di solidarietà per l'erogazione di prestazioni in favore degli investitori che alla data di entrata in vigore del decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, detenevano strumenti finanziari subordinati emessi dalla Banca delle Marche Spa, dalla Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa, dalla Cassa di risparmio di Ferrara Spa e dalla Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa". Il termine per l'emanazione dei decreti è ora fissato in 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 208/2015 (1° gennaio 2016).

L'articolo 11, sulle imprese interessate dalle norme che consentono di trasformare le DTA (attività per imposte anticipate) in crediti d'imposta, fa sistema con le norme di cui all'articolo 2, commi da 55 a 57 del decreto-legge n. 225 del 2010, nel cui ambito potrebbero essere inserite.

Richiami normativi

L'articolo 1, comma 10-*bis*, introdotto al Senato, dispone – con richiamo che non consente di identificare con precisione la normativa oggetto di rinvio – che "Per quanto non previsto dal presente articolo, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al libro sesto, titolo III, capo III, del codice civile".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Decreto di natura non regolamentare

L'articolo 5-*bis*, comma 1, capoverso Art. 179-*ter*,-1, introdotto al Senato, demanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro della giustizia la definizione degli obblighi di prima formazione per l'iscrizione all'elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita dei beni pignorati, la definizione degli obblighi di formazione periodica da assolvere ai fini della conferma dell'iscrizione, nonché delle modalità per la verifica dell'effettivo assolvimento degli obblighi formativi e l'individuazione del contenuto e delle modalità di presentazione delle domande.

Si segnala al riguardo che il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre formulato condizioni volte a prevedere l'adozione di regolamenti ministeriali, a norma dell'articolo 17, comma 3 della legge n. 400/1988, in luogo di un adempimento atipico come il decreto di natura non regolamentare, ricordando in proposito «che la Corte costituzionale nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come «un atto statale dalla indefinibile natura giuridica» e che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012 n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di «fuga dal regolamento» (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti «atipici» di natura non regolamentare".