

dossier

XIX Legislatura

Giugno 2024

Schema di decreto legislativo recante
recepimento della direttiva (UE)
2021/2167, relativa ai gestori di crediti e
agli acquirenti di crediti e che modifica le
direttive 2008/48/CE e 2014/17/UE

Atto del Governo n. 159



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – ✉ SBilancioCU@senato.it – ✎ @SR_Bilancio

Nota di lettura n. 157



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

Verifica delle quantificazioni n. 219

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (<i>Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385</i>).....	1
Articolo 2 (<i>Modifiche al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39</i>).....	2
Articolo 3 (<i>Disposizioni transitorie e finali</i>).....	2
Articolo 4 (<i>Clausola di invarianza</i>)	2

INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

Natura dell'atto:	Schema di decreto legislativo	
Atto del Governo n.	159	
Titolo breve:	Gestori di crediti e acquirenti di crediti	
Riferimento normativo:	Articoli 1 e 7 della legge 21 febbraio 2024, n. 15	
Relazione tecnica (RT):	Presente	
	Senato	Camera
	6 ^a (Finanze e tesoro) <i>in sede consultiva</i>	VI Finanze
Commissione competente:	4 ^a (Politiche dell'Unione europea) <i>in sede osservazioni</i>	XIV Politiche dell'Unione Europea
	5 ^a (Bilancio) <i>in sede osservazioni</i>	V Bilancio e Tesoro

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo (A.G. 159) reca disposizioni finalizzate al recepimento della direttiva (UE) 2021/2167 (c.d. «*Secondary Market Directive*» o «SMD»), relativa ai gestori e agli acquirenti di crediti deteriorati, esercitando la delega di cui all'articolo 7 della legge 21 febbraio 2024, n. 15, legge di delegazione europea 2022-2023.

Il comma 2 dell'articolo 7 citato stabilisce che dall'attuazione della direttiva non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti provvedono all'adempimento dei compiti derivanti dall'esercizio della delega con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il recepimento della direttiva all'interno degli Stati era fissato al 29 dicembre 2023. Per il mancato recepimento della direttiva UE 2021/2167 è stata aperta nei confronti dell'Italia la procedura di infrazione n. 2024/0074. Inoltre, il 24 gennaio 2024 la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora all'Italia.

Articolo 1

(Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385)

L'articolo 1 dello schema di decreto in esame introduce un nuovo capo II nel titolo V del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB), di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, dedicato all'attività di acquisto e alla gestione di crediti in sofferenza. In particolare, viene eliminata la riserva di attività per l'acquisto di crediti in sofferenza e viene introdotta la riserva di attività sulla gestione dei crediti in sofferenza mediante l'istituzione di una nuova figura di intermediario prevista dalla direttiva (UE) 2021/2167, denominata «gestore di crediti in sofferenza», autorizzata e vigilata dalla Banca d'Italia. Sono, inoltre, previsti interventi sul titolo VI in materia di trasparenza e rapporti con i clienti, oltre che sulla disciplina sanzionatoria di cui al titolo VIII. Viene, inoltre, modificato l'articolo 19-bis del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in materia di revisione legale, affinché tra gli «enti soggetti a regime intermedio» (oggetto di una disciplina più rigorosa di quella ordinaria) siano ricompresi anche i gestori di crediti in sofferenza autorizzati ai sensi del nuovo articolo 114.6 del TUB.

Lo schema reca le disposizioni necessarie al recepimento della direttiva, rinviando, come in casi analoghi, alla Banca d'Italia l'adozione, con propri provvedimenti, delle disposizioni attuative di quanto previsto dalla norma primaria con riferimento agli aspetti di natura tecnica o applicativa.

Articolo 2 **(Modifiche al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39)**

L'articolo 2 coordina il decreto legislativo di attuazione della direttiva in materia di revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati con la previsione dei gestori di crediti in sofferenza autorizzati ai sensi del TUB, come modificato dall'articolo 1 del presente schema.

Articolo 3 **(Disposizioni transitorie e finali)**

L'articolo reca le disposizioni transitorie e finali inerenti il recepimento della Direttiva.

Il comma 1 prevede che alla Banca d'Italia sia rimesso il compito di dettare, entro sei mesi, disposizioni di attuazione, dalla cui entrata in vigore decorrerà anche l'applicazione della nuova disciplina. Il provvedimento in esame si applica solo alle cessioni di crediti effettuate a partire dalla data di entrata in vigore delle predette disposizioni di attuazione della Banca d'Italia.

Il comma 2 stabilisce che i soggetti già attivi nella gestione di crediti in sofferenza alla data di entrata in vigore del presente decreto, possono continuare a svolgere queste attività per un periodo di sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della normativa secondaria della Banca d'Italia; entro tale termine questi operatori ottengono l'autorizzazione oppure cessano di svolgere l'attività.

Il comma 3 dispone l'obbligo per i soggetti di cui al comma 2 di presentare istanza di autorizzazione entro tre mesi dall'adozione delle disposizioni secondarie della Banca d'Italia e la possibilità di continuare a operare per tutto il periodo di pendenza del procedimento di autorizzazione.

Il comma 4 afferma che fino all'entrata in vigore delle modifiche alla disciplina attuativa ai soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione, controllo presso gestori di crediti in sofferenza si applicano i requisiti di professionalità previsti per i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso gli intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 TUB.

Il comma 5 chiarisce che nell'attività di gestione delle sofferenze di cui alla nuova disciplina non è ricompresa l'attività esercitata, né l'attività di recupero stragiudiziale di crediti in sofferenza esercitata, sulla base di un accordo di esternalizzazione, da società di recupero crediti in favore di banche, intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'art 106 TUB, anche ai sensi della legge 30 aprile 1999, n. 130, gestori di cui all'articolo 1, comma 1, lett. q-bis) del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF), nonché gestori di crediti in sofferenza autorizzati ai sensi del nuovo articolo 114.6 TUB.

I commi 6 e 7 indicano specifiche previsioni di raccordo nella disciplina transitoria in attesa che i pertinenti decreti siano modificati, dal momento che le nuove regole rinviano, ovvero abrogano o modificano previsioni contenute in decreti ministeriali.

Il comma 8 specifica che ai gestori di crediti in sofferenza e ai gestori di crediti dell'Unione europea operanti nel territorio della Repubblica si applicano anche le disposizioni contenute nella deliberazione del CICR del 29 luglio 2008, n. 275, e successive modifiche, adottata in attuazione dell'articolo 128-bis del medesimo decreto legislativo, in materia di risoluzione stragiudiziale delle controversie.

Articolo 4 **(Clausola di invarianza)**

L'articolo reca la clausola di invarianza, stabilendo che dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate

provvedono all'attuazione dei compiti derivanti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La RT evidenzia che le disposizioni in esame rivestono carattere “tecnico” e riguardano eminentemente la disciplina bancaria (TUB), e la disciplina in materia di revisione legale dei conti (decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39), oltre ai profili riferiti agli specifici poteri di vigilanza, intervento e sanzionatori affidati alla Banca d'Italia.

Evidenzia che tali modifiche si rendono necessarie al fine di realizzare l'adeguamento ed il coordinamento della normativa nazionale alle disposizioni di cui alla direttiva (UE) 2021/2167, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2021, relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti e che modifica le direttive 2008/48/CE (*Credit Consumer Directive*) e 2014/17/UE (*Mortgage Consumer Directive*) proponendosi di incoraggiare lo sviluppo del mercato secondario dei crediti deteriorati (*non-performing loans - NPL*), eliminando gli ostacoli al loro trasferimento attraverso la liberalizzazione dell'acquisto di crediti deteriorati, riservandone comunque la gestione ad operatori specializzati, iscritti in apposito albo, autorizzati a operare anche su base transfrontaliera all'interno dell'Unione, garantendo, al contempo, una maggiore tutela dei diritti dei debitori ceduti.

In particolare, rileva che è prevista l'introduzione nel Titolo V del TUB di un nuovo Capo II, dedicato all'attività di acquisto e alla gestione di crediti in sofferenza; nello specifico, l'attività di acquisto di crediti in sofferenza viene liberalizzata (con soppressione della riserva di attività fino ad oggi prevista), mentre viene introdotta la riserva di attività sulla gestione di crediti in sofferenza con la connessa istituzione di una nuova figura di intermediario introdotta dalla SMD - il “gestore di crediti in sofferenza” - autorizzato e vigilato dalla Banca d'Italia. Sono inoltre previsti interventi sul Titolo VI in materia di trasparenza e rapporti con i clienti, oltre che sulla disciplina sanzionatoria di cui al Titolo VIII.

Viene, inoltre, modificato l'articolo 19-*bis* del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in materia di revisione legale, affinché tra gli «enti soggetti a regime intermedio» (oggetto di una disciplina più rigorosa di quella ordinaria) siano ricompresi anche i gestori di crediti in sofferenza autorizzati ai sensi del nuovo articolo 114.6 del TUB.

Rileva che il provvedimento esperisce l'esercizio delle deleghe previste dall'articolo 7 della legge 15/2024, ad eccezione di quelle previste dalla lettera b) in tema di modifica e integrazione al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, in materia di antiriciclaggio, stante i paralleli lavori di carattere sistemico sulla materia per recepimento del cd. «*AML package*» e dalla lettera l) in tema di ulteriori modifiche da apportare alla legge 30 aprile 1999, n. 130, ove necessarie per assicurare il coordinamento tra la disciplina nazionale in materia di cartolarizzazione dei crediti e la disciplina di recepimento della direttiva (UE) 2021/2167, l'adeguatezza, l'efficienza e l'efficacia dell'ordinamento nazionale e la stabilità del settore finanziario nel suo complesso per il cui esercizio è comunque previsto il termine ordinario di dodici mesi.

La maggior parte delle discrezionalità previste dalla Direttiva viene esercitata direttamente in normativa primaria, mentre si riconosce alla Banca d'Italia il potere di emanare le necessarie disposizioni di attuazione, che riguarderanno aspetti di natura tecnica o applicativi.

Quest'ultima, precisa, viene qualificata come l'autorità che, a livello nazionale, per effetto del decreto delegato, svolgerà le funzioni previste dal provvedimento, e procederà ad effettuare tali attività tramite le dotazioni di cui dispone per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali.

A tal proposito, rammenta che la Banca d'Italia ai sensi degli articoli 131 e 282 del TFUE ha un bilancio autonomo e gode della più ampia indipendenza finanziaria.

Si prevede inoltre, l'estensione della disciplina sanzionatoria prevista dal titolo VIII del TUB ai «gestori di crediti in sofferenza». Gli importi derivanti dall'attività sanzionatoria saranno riversati dalle autorità competenti al bilancio dello Stato sulla base delle esistenti previsioni legislative.

Le disposizioni, pertanto, non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, convenendo, in linea di principio, con le considerazioni riferite dalla RT in merito alla piena neutralità delle disposizioni che interessano il comparto degli operatori bancari e finanziari, i cui mercati sono sottoposti all'esclusiva potestà regolamentare e di vigilanza (Art.114.11) esercitata dalla Banca d'Italia, che vi provvede in piena autonomia finanziaria e di bilancio, nulla da osservare¹.

Pertanto, va segnalato che la RT annessa al ddl recante legge di delegazione europea 2022-2023 evidenziava la suscettibilità di effetti "positivi per la finanza pubblica allo stato non quantificabili" in relazione al recepimento della correlata disciplina sanzionatoria².

Sarebbero comunque utili elementi di conferma in merito alla possibilità che le attività di monitoraggio del settore bancario e finanziario riconducibili al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze possano essere svolte da parte del medesimo avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente.

Più in generale, considerando che il provvedimento è retto da una clausola di neutralità (articolo 4), richiamando il comma 6-*bis* dell'articolo 17 della legge di

¹ In proposito, va sottolineato che la Banca d'Italia non è una pubblica amministrazione, ai fini di contabilità nazionale (SEC2010).

² In particolare la RT, in merito all'articolo 7 della legge delega, affermava che "l'autorità che, a livello nazionale, per effetto dei provvedimenti attuativi della delega, svolgerà le funzioni previste dalla norma, procederà ad effettuare tali attività tramite le dotazioni di cui dispone per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali. L'articolo di delega prevede, inoltre, l'estensione della disciplina sanzionatoria sulla base di quanto già previsto dalla direttiva cui si dà attuazione (cfr. comma 1, lettera g)" pervenendo alla conclusione che gli importi derivanti dall'attività sanzionatoria saranno riversati dall'autorità al bilancio dello Stato sulla base delle esistenti previsioni legislative, assicurando che "in particolare, dalle lettere l) e g) dell'articolo 7 derivano, pertanto, effetti finanziari positivi per la finanza pubblica, allo stato non quantificabili". Cfr. RT di passaggio annessa all'A.S. 969, ddl recante legge di delegazione europea 2022-2023, pagina 15.

contabilità si ricorda che l'apposizione di tali clausole andrebbe accompagnata da una RT recante l'illustrazione di circostanziati elementi informativi e di dati idonei a comprovarne la sostenibilità finanziaria.