

# **Ministero dell'Economia e delle Finanze**

*Ufficio II – Direzione V del Dipartimento del Tesoro*

**Consultazione pubblica concernente lo schema di Decreto legislativo di attuazione della 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 e 2014/17/UE**

**Contributo di Federcasse  
elaborato anche sulla base di informazioni fornite dalle  
Capogruppo dei Gruppi bancari cooperativi Cassa Centrale  
Banca e BCC Iccrea e dalla Federazione Casse Raiffeisen**

Le Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali e Casse Raiffeisen sono 222 in Italia con 4.096 sportelli (il 31% dei quali collocati in Aree interne).

## 1. PREMESSA

Il 24 novembre 2021, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la **Direttiva (UE) 2021/2167 (c.d. Secondary Market Directive o SMD)**, relativa ai gestori e agli acquirenti di crediti deteriorati, con la quale si modificano altresì le Direttive 2008/48/CE (*Credit Consumer Directive*) e 2014/17/UE (*Mortgage Consumer Directive*).

La Direttiva punta a eliminare gli ostacoli posti a livello nazionale al trasferimento dei crediti deteriorati, liberalizzandone per esempio la cessione da parte degli enti creditizi ai cosiddetti "acquirenti di crediti" (persone fisiche e giuridiche diverse da una banca che, nell'esercizio della loro attività commerciale o professionale, acquistano crediti in sofferenza) e favorendo l'attività di *due diligence* da parte dei potenziali acquirenti.

Al tempo stesso aumenta i presidi sul mercato dei crediti e le tutele in favore dei debitori ceduti, creando, in particolare, un regime autorizzativo e di vigilanza minimo applicabile ai "gestori di crediti" e disciplinando i rapporti tra acquirente, gestore dei crediti e, se del caso, i fornitori di servizi di gestione dei crediti.

L'obiettivo è aumentare la competizione, anche su base transnazionale, per favorire l'ingresso di nuovi *player* attraverso l'apertura dei singoli mercati nazionali (con effetti positivi, per esempio, in termini *bid-ask price* e di sviluppo del mercato secondario).

Il recepimento della Direttiva in ambito nazionale è stato avviato per il tramite della Legge di delegazione europea 2022-2023 (LDE2022-2023) approvata in via definitiva al Senato lo scorso 14 febbraio e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale *Serie generale* n.46 del successivo 24 febbraio.

L'articolo 7 di detto provvedimento contiene infatti i principi e i criteri di delega al Governo per il recepimento della Direttiva. Con le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, sono stati stabiliti ulteriori principi e criteri direttivi concernenti i **poteri sanzionatori**, **l'estensione della disciplina di recepimento ai crediti** concessi da taluni soggetti autorizzati - anche al fine del coordinamento delle disposizioni nazionali di settore - nonché il **coordinamento con la disciplina nazionale sulla cartolarizzazione dei crediti**.

In relazione al già decorso termine di recepimento del 29 dicembre 2023 fissato dalla Direttiva, il MEF ha posto in consultazione lo schema di D.Lgs. volto a recepire la SMD che, riproduce il testo del TUB e del D. Lgs. n. 39/2010 (in materia di revisione legale dei conti) come risulterebbero emendati e integrati sulla base dell'intervento di attuazione in questione.

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

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze sarebbe inoltre attribuito il potere di individuare altri soggetti che, in considerazione dell'attività svolta, potrebbero essere esclusi dall'applicazione del nuovo Capo del TUB (es. notai, ufficiali giudiziari, etc.).

Il decreto entrerebbe in vigore il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Alla Banca d'Italia sarebbe rimesso il compito di dettare disposizioni di attuazione del nuovo Capo del TUB, dalla cui entrata in vigore decorrerebbe anche l'applicazione della nuova disciplina.

In via preliminare, Federcasse - anche per conto dei Gruppi bancari cooperativi BCC ICCREA e Cassa Centrale Banca e della Federazione Raiffeisen - esprime apprezzamento per l'opportunità di fornire osservazioni e commenti sugli interventi proposti, rappresentando di seguito alcune **considerazioni** e **richieste di precisazione** che si ritengono opportune in relazione ad operazioni di gestione di crediti in sofferenza avviate negli anni passati e, quindi ancor prima o, comunque, a ridosso dell'adozione della riforma del Credito Cooperativo avviata nel 2016.

## 2. SPECIFICITÀ DEL CREDITO COOPERATIVO

La disciplina delle Banche di Credito Cooperativo (BCC) è storicamente caratterizzata da peculiari aspetti sia dal punto di vista delle finalità economico-sociali sia dal punto di vista della normativa applicabile, per via della loro missione di servizio alle comunità locali.

Da un punto di vista normativo e prudenziale, il Credito Cooperativo è regolato da una specifica disciplina del TUB agli artt. 28, 33-37-ter, 150-150-ter, e dalle relative Disposizioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia. Tali previsioni sono volte in particolare a regolare: le norme generali di funzionamento, la forma societaria, l'operatività con i soci e nella zona di competenza territoriale, i requisiti dei soci e le caratteristiche dei relativi possedimenti azionari, i casi di fusione e trasformazione con altre banche, la destinazione degli utili, la disciplina introdotta con la riforma del 2016 che ha determinato la costituzione dei gruppi bancari cooperativi (BCC Iccrea e Cassa Centrale) e del Raiffeisen IPS.

A tali disposizioni se ne aggiungono altre, tra cui: 1) quella di derivazione europea che all'articolo 96 del TUB ha reso necessaria per lo svolgimento dell'attività bancaria l'adesione degli enti creditizi ad un Fondo di Garanzia dei Depositanti<sup>1</sup>; 2) quella di cui all'articolo 2-bis, della Legge n. 49 del 2016 di riforma del Credito Cooperativo, volta alla creazione di un Fondo temporaneo di "sostegno" delle BCC promosso da Federcasse, finalizzato a favorire, nella delicata fase di transizione della costituzione dei gruppi bancari cooperativi e del Raiffeisen IPS, processi di consolidamento e concentrazione delle BCC e a coadiuvare il processo di adeguamento alle disposizioni introdotte nel provvedimento di riforma.

---

<sup>1</sup> Tutte le BCC, come anche le Capogruppo dei gruppi bancari cooperativi, BCC ICCREA e Cassa Centrale Banca, aderiscono al Fondo di garanzia dei depositanti del Credito Cooperativo.

### 3. ATTIVITÀ DEL FONDO DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI DEL CREDITO COOPERATIVO E DEL FONDO TEMPORANEO DELLE BCC

Il **Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo** interviene nei casi di liquidazione coatta amministrativa delle banche aderenti (ivi incluse le Casse Raiffeisen) in assenza di operazioni di trasferimento di attività e passività ad altra banca, garantendo la restituzione dei depositi fino al valore normativamente previsto di 100.000 EUR per depositante.

Negli anni passati è anche intervenuto con forme integrative di sostegno nei casi di situazioni di difficoltà delle BCC aderenti, anche in assenza di procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa, così come per favorire operazioni di liquidazione effettuate in modo ordinato, attraverso il trasferimento di attività e passività ad altra banca.

Nell'ambito di questi interventi è quindi più volte intervenuto per favorire processi di gestione delle crisi di BCC, in taluni casi poi liquidate, acquisendo da queste crediti deteriorati e affidandone la gestione a soggetti esterni che non ne hanno ancora esaurito la relativa attività di recupero.

A seguito della riforma del 2016, tale attività di acquisizione di crediti deteriorati di alcune BCC in difficoltà è stata effettuata dal **Fondo temporaneo del Credito Cooperativo**.

### 4. NON APPLICAZIONE DELLA PREVISIONE *DE QUO* AI CREDITI IN SOFFERENZA ACQUISITI NEGLI ANNI PASSATI DAL FONDO DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI DEL CREDITO COOPERATIVO E DAL FONDO TEMPORANEO DELLE BCC

Negli anni passati e, quindi, prima della costituzione dei Gruppi bancari cooperativi e del Raiffeisen IPS, in attuazione della riforma del 2016, sia il **Fondo di garanzia dei depositanti del Credito Cooperativo** sia il **Fondo temporaneo delle BCC** hanno effettuato **interventi di acquisto crediti deteriorati di BCC in difficoltà**, sulla base della disciplina al tempo vigente, pur non essendo questa la loro principale attività commerciale o professionale.

L'articolo 2 del Fondo di garanzia dei depositanti del Credito Cooperativo prevede infatti che lo scopo del Fondo è la tutela dei depositanti delle banche ad esso Consorziato, in osservanza delle previsioni di legge ed in conformità con i principi delle finalità mutualistiche nonché dello spirito mutualistico della cooperazione di credito.

Sulla base del combinato disposto degli artt. 2 e 3 dello Statuto del Fondo Temporaneo delle BCC il Fondo promuove, anche attraverso interventi di sostegno, processi di consolidamento e di concentrazione tra le banche consorziate al fine di razionalizzare la struttura del Credito Cooperativo e di migliorarne l'efficienza nella prospettiva della costituzione dei gruppi bancari cooperativi. Gli interventi di sostegno possono consistere nella sottoscrizione di strumenti di patrimonializzazione quali, ad esempio, prestiti subordinati, prestiti irredimibili, azioni di finanziamento di cui all'art. 150-ter del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, emessi dalle banche consorziate; nel rilascio di garanzie e nel supportare la cessione di crediti a favore delle

banche interessate da operazioni aggregative tra banche consorziate, fatta esclusione per le banche già sottoposte, prima della deliberazione dell'intervento del Fondo, a procedure di risoluzione o di liquidazione coatta amministrativa.

Sicché, in relazione a quanto rappresentato, appare evidente che sia il Fondo di garanzia dei depositanti del Credito Cooperativo sia il Fondo temporaneo delle BCC - pur non essendo questa la loro principale attività professionale e non svolgendo questi Fondi attività commerciale - negli anni passati abbiano effettuato i menzionati interventi di acquisto di crediti deteriorati, affidandone la gestione ed il recupero a soggetti specializzati sulla base della disciplina al tempo vigente (in specie intermediari iscritti all'Albo ex art. 115 TULPS).

A tal riguardo, si rappresenta che la Direttiva europea in questione - all'articolo 2 (*Ambito di applicazione*), comma 5, lett. d) - dispone che la stessa Direttiva non si applichi, tra gli altri, anche al trasferimento dei diritti del creditore derivanti da un contratto di credito o del contratto di credito stesso, verificatosi prima della data di cui all'articolo 32, paragrafo 2, primo comma<sup>2</sup>.

**Pertanto, si chiede di recepire la previsione, di cui all'art. 2, comma 5, lett. d) della Direttiva, anche nel testo del D.Lgs. di recepimento, al fine di esentare i crediti in sofferenza acquisiti dai menzionati due Fondi del Credito Cooperativo negli anni passati, dall'applicazione della norma di recepimento.**

**Inoltre, il combinato disposto del comma 1, lett. a) e del comma 5, lett. A) dello stesso art. 2 della Direttiva in estrema sintesi esonerano dall'applicazione della direttiva (e di conseguenza dall'iscrizione all'albo dei "gestori dei crediti in sofferenza" ex art. 114.5 della bozza di emendamento del TUB oggetto di consultazione): i gestori di sofferenza che operano per conto di banche e intermediari finanziari ex art. 106 TUB; i gestori, come definiti all'articolo 1, comma 1, lettera q-bis), del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, che operano per conto degli organismi di investimento collettivo del risparmio di cui all'articolo 1, comma 1, lettera k), del medesimo decreto da essi gestiti; soggetti che gestiscono crediti in sofferenza nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione ai sensi della legge 30 aprile 1999, n. 130, quando l'acquirente di crediti in sofferenza è una società veicolo per la cartolarizzazione di cui all'articolo 2, punto 2, del regolamento (UE) 2017/2402.**

**In ragione di ciò, qualora si ritenga di recepire la appena citata previsione di cui all'art. 2, comma 5, lett. d) della Direttiva anche nel testo del D.Lgs. di recepimento si chiede di precisare per chiarezza interpretativa che qualora i "gestori di crediti in sofferenza" gestiscano anche il recupero di sofferenze acquisite prima del 30.12.2023 da soggetti diversi da quelli di cui al precedente capoverso ed escludano statutariamente la possibilità di gestire anche portafogli**

---

<sup>2</sup> In particolare, l'articolo richiamato dispone che "Gli Stati membri in cui sono già in vigore regimi equivalenti o più rigorosi rispetto a quelli stabiliti dalla presente direttiva in relazione alle attività di gestione dei crediti possono consentire ai soggetti che già svolgono attività di gestione dei crediti nell'ambito di tali regimi al 30 dicembre 2023 di essere automaticamente riconosciuti come gestori di crediti autorizzati dalle disposizioni nazionali di recepimento della presente direttiva."

acquisiti da soggetti diversi a quelli di cui al punto precedente in data successiva al 30.12.2023 (i.e. si dedicheranno alla sola gestione di sofferenze acquisite da un soggetto diverso da quelli di cui al paragrafo precedente prima del 30.12.2023), gli stessi gestori siano esonerati dall'iscrizione all'albo ex art. 114.5 della bozza di emendamento del TUB oggetto di consultazione.

## 5. REGIME TRANSITORIO

Come in parte già detto, il recepimento della Direttiva in questione all'interno degli Stati membri è richiesto dalla medesima entro il 29 dicembre 2023. Per i soggetti che già svolgono attività di gestione dei crediti deteriorati in conformità al diritto nazionale, e che – ai sensi delle disposizioni di recepimento della direttiva – sarebbero tenuti a ottenere un'autorizzazione come "gestori di crediti", è prevista la possibilità di poter continuare a svolgere la propria attività fino all'ottenimento dell'autorizzazione e comunque fino al 29 giugno 2024.

La Direttiva ha quindi contemplato un più che opportuno un, seppur minimo, periodo di transizione dal momento del suo recepimento nei vari Ordinamenti nazionali a quello della sua implementazione, al fine di consentire alle parti coinvolte di potersi adeguare seguendo le indicazioni fornite, al momento ancora in via di definizione.

In linea con quanto previsto dalla Direttiva, nello schema di D. Lgs. in commento si consente ai soggetti che svolgono attività di gestione di crediti in sofferenza di poter continuare a svolgere la loro attività fino al 29 giugno 2024 anche al fine di conseguire l'autorizzazione richiesta dalla norma.

Il decreto entrerebbe in vigore il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. E, alla Banca d'Italia sarebbe rimesso il compito di dettare disposizioni di attuazione del nuovo Capo del TUB, dalla cui entrata in vigore decorrerebbe anche l'applicazione della nuova disciplina.

**Pertanto, non essendo ancora concluso nel nostro ordinamento il recepimento della normativa in questione, anche in relazione ai tempi che saranno necessari all'Autorità di vigilanza per adottare le necessarie disposizioni di attuazione sugli aspetti di natura tecnica o applicativi, nonché per considerare le conseguenti richieste di autorizzazione da parte dei soggetti che già svolgono attività di gestione dei crediti deteriorati in conformità al diritto nazionale (e che – ai sensi delle disposizioni di recepimento della direttiva – sarebbero tenuti a ottenere un'autorizzazione come "gestori di crediti") si chiede, in subordine a quanto rappresentato al punto 4, di posticipare il termine ultimo di adeguamento alla disposizione in oggetto 12 mesi dopo l'emanazione delle disposizioni di attuazione da parte della Banca d'Italia.**

## 6. ULTERIORI CONSIDERAZIONI E OSSERVAZIONI

Di seguito si riportano altre considerazioni e osservazioni inerenti taluni obblighi di trasparenza e comunicazione alla clientela, suggerendo modifiche tese a semplificare gli stessi obblighi.

Osservazioni sullo schema di D.Lgs. di attuazione della direttiva (UE) 2021/2167 (Secondary Market Directive)	
Riferimento in Documento per la consultazione	Osservazioni
<b>ID 1</b>  Titolo V Capo 1 Art. 114.4 <b>comma 2</b> T.U.B.	<p>In coerenza con quanto disposto all'articolo 15 (2) della Direttiva UE 2021/2167 che indica agli Stati membri di esigere "su base <i>semestrale</i>" la trasmissione da parte delle banche alle Autorità competenti delle informazioni relative ai crediti deteriorati ceduti, <u>si chiede di eliminare l'avverbio "almeno" dal primo periodo e sopprimere l'ultimo periodo del comma 2, dell'articolo 114.4 del documento posto in consultazione</u>, al fine di eliminare la possibilità attribuita alla Banca d'Italia di prevedere una frequenza maggiore.</p>
<b>ID 2</b>  Titolo VI Capo I-bis Art. 120- <i>noviesdecies</i> <b>comma 1</b> T.U.B.	<p>Rileviamo la mancata inclusione dell'art. 118 bis T.U.B. introdotto con decreto legislativo n. 207 del 7 dicembre 2023. Immaginando si tratti di mero refuso, a nostro avviso il riferimento a tale articolo non dovrebbe essere oggetto di rimozione, come invece avviene per il 118 TUB, in quanto disciplina non solo le modalità di comunicazione delle modifiche derivanti da cessazione o modifica sostanziale degli indici di riferimento, bensì anche altri aspetti sostanziali come l'adozione del piano di sostituzione degli indici e l'introduzione di clausole di Fallback.</p>
<b>ID 3</b>  Titolo VI Capo I-bis Art. 120- <i>noviesdecies</i> <b>comma 3</b> T.U.B.	<p>Il comma 3 prevede che le Banche debbano inserire nelle comunicazioni al cliente in caso di qualsiasi modifica delle condizioni contrattuali le seguenti informazioni: "contenuto della modifica" e "condizioni e i termini per l'efficacia della stessa". Considerato che trattasi di informazioni già richieste dall'art. 118 TUB e dalla normativa secondaria in materia, e che al comma 4 si rimanda al 118 TUB per quanto non diversamente disposto dal comma 3, riteniamo che se le informazioni sono differenti, vadano specificate, oppure al contrario, se le stesse coincidono con quelle del 118 TUB (e relativa normativa secondaria), le stesse potrebbero essere rimosse dal comma 3, in modo da mantenere nello stesso soltanto le informazioni aggiuntive. Qualora invece la finalità sia quella di inserire in una norma di rango primario aspetti che finora erano demandati al rango secondario, <u><b>condividiamo la scelta, ferma l'opportunità di specificare eventuali elementi ulteriori da introdurre nella comunicazione di modifica.</b></u></p>

ID 4	<p>Titolo VI Capo I-bis Art. 120- noviesdecies <b>comma 4</b> T.U.B.</p>	<p>Sulla base del combinato disposto dell'art. 28 della direttiva 2021/2167 e dei commi 3 e 4 dell'art. 120-noviesdecies sembrerebbe che il Legislatore voglia prevedere l'introduzione di ulteriori oneri in capo agli intermediari che si accingono a modificare unilateralmente le condizioni contrattuali di un contratto di credito immobiliare, al fine di tutelare maggiormente il consumatore rispetto al regime di trasparenza ordinaria di cui all'art. 118 T.U.B. (ad es. introducendo l'onere di indicare le procedure di reclamo disponibili per il consumatore). Ai sensi di quanto riportato nell'ID 3 sarebbe opportuno specificare quali sono le effettive informazioni da integrare rispetto a quelle già ordinariamente presenti nelle comunicazioni previste dal 118 T.U.B. A tal proposito riterremmo <b><u>preferibile riformulare i commi 3 e 4, accorpando gli stessi in un unico comma nel quale in apertura si faccia esplicito riferimento all'art. 118 TUB e successivamente si indichino le sole informazioni aggiuntive (ad es. "Fermo quanto previsto dall'art.118, il finanziatore, nella comunicazione che deve essere inviata al consumatore, deve illustrare anche le procedure di reclamo disponibili per il consumatore, con l'indicazione dei relativi termini, nonché la facoltà di inviare un esposto alla Banca d'Italia e i relativi recapiti.")</u></b>. Ciò contribuirebbe a semplificare la disposizione normativa e ad evitare duplicazioni (ad es. termine di preavviso minimo di due mesi) che potrebbero recare nell'intermediario dubbi interpretativi.</p>
ID 5	<p>Titolo VI Capo II Art. 125-bis <b>comma 2</b> T.U.B.</p>	<p>Si veda <b><u>ID 2.</u></b></p>
ID 6	<p>Titolo VI Capo II Art. 125-bis <b>comma 3-bis</b> T.U.B.</p>	<p>Il comma 3-bis prevede che le Banche debbano inserire nelle comunicazioni al cliente, in caso di qualsiasi modifica delle condizioni contrattuali, le seguenti informazioni: "contenuto della modifica" e "condizioni e i termini per l'efficacia della stessa". Considerato che trattasi di informazioni già richieste dall'art. 118 TUB e dalla normativa secondaria in materia, e che al comma 3-ter si rimanda al 118 TUB per quanto non diversamente disposto dal comma 3-bis, riteniamo che se le informazioni sono differenti, vadano specificate, oppure al contrario se le stesse coincidono con quelle del 118 TUB (e relativa normativa secondaria), le stesse potrebbero essere rimosse dal comma 3-bis in modo da mantenere nello stesso soltanto le informazioni aggiuntive. Qualora invece la finalità sia quella di inserire in una norma di rango primario aspetti che finora erano demandati al rango secondario, condividiamo la scelta, ferma l'opportunità di specificare eventuali elementi ulteriori da introdurre nella comunicazione di modifica.</p>
		<p>Sulla base del combinato disposto dell'art. 27 della direttiva 2021/2167 e dei commi 3-bis e 3-ter dell'art. 125-bis sembrerebbe che il Legislatore voglia prevedere l'introduzione di ulteriori oneri in capo agli intermediari</p>



<b>ID 7</b>	Titolo VI Capo II Art. 125- <i>bis</i> <b>comma 3-ter</b> T.U.B.	che si accingono a modificare unilateralmente le condizioni contrattuali di un contratto di credito ai consumatori, al fine di tutelare maggiormente il consumatore rispetto al regime di trasparenza ordinaria di cui all'art. 118 T.U.B. (ad es. introducendo l'onere di indicare le procedure di reclamo disponibili per il consumatore). Ai sensi di quanto riportato nell'ID 6 sarebbe opportuno specificare quali sono le effettive informazioni da integrare rispetto a quelle già ordinariamente presenti nelle comunicazioni previste dal 118 T.U.B. A tal proposito riterremmo preferibile riformulare i commi 3-bis e 3-ter, accorpando gli stessi in un unico comma nel quale in apertura si faccia esplicito riferimento all'art. 118 TUB e successivamente si indichino le sole informazioni aggiuntive (ad es. "Fermo quanto previsto dall'art.118, il finanziatore, nella comunicazione che deve essere inviata al consumatore, deve illustrare anche le procedure di reclamo disponibili per il consumatore, con l'indicazione dei relativi termini, nonché la facoltà di inviare un esposto alla Banca d'Italia e i relativi recapiti."). Ciò contribuirebbe a semplificare la disposizione normativa e ad evitare duplicazioni (ad es. termine di preavviso minimo di due mesi) che potrebbero recare nell'intermediario dubbi interpretativi.
-------------	--	---